

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8370/2012. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-778/2014.)**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

**I.** A panaszos 2012. év végén érkezett beadványában a Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatóságának (a továbbiakban: Erdészeti Igazgatóság) eljárását kifogásolta, mert a tulajdonában álló, budapesti „beépítetlen terület” megnevezésű belterületi ingatlanaira az „Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyeztetését kezdeményezte az ingatlan-nyilvántartásban. Az Erdészeti Igazgatóság a panaszos kifogására adott tájékoztatásában a kérelem alapjaként az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet – 2012. augusztus 14-től hatályos – 126/A. §-át jelölte meg, amely szerint *az erdészeti hatóság által az Országos Erdőállomány Adattárból* (a továbbiakban: Adattár) *kiállított szemle és teljes másolat jogerős határozatnak minősül*, illetve a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 86. § (2) bekezdésére hivatkozott. Ez utóbbi szerint *a hatósági nyilvántartásba történő hivatalbéli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó egyes Ket. előírásokat nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik.*

A beadvány szerint a fentiek nemcsak a panaszost érintik, hanem több más ingatlan-nyilvántartásba felvett földrészlet tulajdonosát is. A panaszos kifogásolta, hogy az érintetteket sem a földhivatali eljárás megindításáról, sem azt megelőzően, az ingatlanok Adattárába történő felvételéről nem értesítették, a tulajdonukban álló ingatlanokon a hatóság jogorvoslati lehetőség biztosítása nélkül kíván változást foganatosítani. A panaszos alapvetően az erdészeti hatósági „határozat” létrejöttének körülményeit vitatta.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A beadványban foglaltakkal kapcsolatban megkerestem a vidékfejlesztési minisztert, az Erdészeti Igazgatóságot, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalt (továbbiakban: Hivatal), Budapest 1. számú Körzeti Földhivatalát és Budapest XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat polgármesterét.

**II.** 2014. év elején újabb beadvány érkezett hivatalomba, amelyben a panaszos egy másik település belterületi ingatlana kapcsán ugyancsak az Erdészeti Igazgatóság eljárását kifogásolta. A beadvány szerint az Alsószentivánon lévő, az ingatlan-nyilvántartás szerint „kivett, lakóház, udvar, gazdasági épület” megnevezésű belterületi ingatlanon 2009-ben a telek végén lévő bozótos, fás részt vágták ki, amelyet az erdészeti hatóság azonnali hatállyal felfüggesztett, mert az Adattár szerint az érintett terület erdő. A panaszosnak nem volt tudomása arról, hogy ingatlana egy részét a hatóság erdőként tartja nyilván, és a fák kivágásához az erdészeti hatóság hozzájárulása szükséges. Az engedély nélküli fakivágással és a kiszabott erdőgazdálkodási bírsággal szemben igénybevett jogorvoslati eljárás nem vezetett eredményre, mert a terület a 2007. évi körzeti erdőtervezés óta erdőként szerepelt az Adattárban. Azóta – az erdősítés nem megfelelő állapota miatt – a panaszos újabb erdészeti bírságot is kapott, a kirótt bírságok 2013-ra anyagi ellehetetlenüléséhez vezettek, emiatt tulajdoni hányadát a Magyar Államnak felajánlotta. A beadvány kapcsán a Fejér Megyei Kormányhivatal Sárbogárdi Járási Hivatala Járási Földhivatalát és az Erdészeti Igazgatóságot kerestem meg.

## 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 hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *A jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

## Alkalmazott jogszabályok

- A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (a továbbiakban: Tft.);<sup>1</sup>
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (továbbiakban Inyvtv.)
- Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. XXVI. törvény (a továbbiakban: OTrT);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (továbbiakban: Tftv.);
- Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.);
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK);
- A fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szerveinek kijelöléséről szóló 328/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvhr.);
- Az Evt. végrehajtásáról szóló 153/2009. (XI. 13.) FVM rendelet (Evh.).
- Az erdőterv rendelet előkészítésének, és a körzeti erdőterv készítésének szabályairól szóló 11/2010. (II. 4.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.).
- Budapest Hegyvidék XII. kerület Városrendezési és Építési Szabályzatáról szóló 14/2005. (VIII. 10.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: KVSZ)

## A megállapított tényállás

**I.** Az első panaszos jogi személy tulajdonában áll két budapesti belterületi ingatlan, melyek a XII. kerületben, az Alkony úton találhatóak. Az ingatlanok az ingatlan-nyilvántartás szerint 2392 és 2395 m<sup>2</sup> nagyságú, „kivett, beépítetlen terület” megnevezésűek. A környező ingatlanok részben lakóépületekkel beépítettek, azonban az Alkony út nagyobb része – szomszédos és az érintett ingatlanok, továbbá az út túloldala – fával borított, erdős terület.

A budapesti Alkony út nyugati oldala – közötté a panaszos ingatlanai – a Fővárosi Szabályozási Kerettervben<sup>2</sup> (a továbbiakban: FSZKT) és a KVSZ-ben egyaránt belterületi lakóövezetként, L6/A – hegyvidéki, kertvárosias, szabadonálló beépítésű, nagytelkes – lakóterületként vannak besorolva. Az út szemközi oldala vegyes területként IZ, vagyis jelentős zöldterületű intézményterületként szerepel.

<sup>1</sup> Hatálytalan: 2014. május 1-jétől.

<sup>2</sup> <http://terkep.budapest.hu/website/fszkt/viewer.htm>

A panaszos belterületi ingatlanai az adattári nyilvántartás szerint a Budapesti Erdőtervezési Körzetbe tartoznak, azok a (Budapest\_XII.) 64 A jelű erdőrészlet részei, melynek kiterjedése 2,53 hektár, gazdálkodási viszonyai részben rendezetlenek, a rajta lévő vegyes faállományú erdő talajvédelmi rendeltetésű. Az ingatlanok a 2001. évi körzeti erdőtervezést követően, 2002-ben váltak a körzeti erdőterv részévé, és azok 50%-a szerepelt erdőként. A 2011. évi körzeti erdőtervezés alapján az új – 2012-től hatályos – körzeti erdőterv az ingatlanok teljes területét erdőrészletként tartja nyilván.

A 2011. évi Budapesti Körzeti Erdőterv Adattáron történő átvezetését a Hivatal a záró jegyzőkönyvre vezetett záradékkal 2012. május 10-én engedélyezte és az átvezetés érdekében haladéktalanul megküldte az Erdészeti Igazgatóságnak.

Az Erdészeti Igazgatóság a panaszos ingatlanaira 2012 augusztusában kérte az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzését. A jogi jelleget feljegyző földhivatali határozatból értesült a panaszos arról, hogy az erdészeti hatóság az ingatlanait teljes egészében erdővé minősítette.

#### *1.1. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatásának összefoglalása*<sup>3</sup>

A Budapesti Erdőtervezési Körzetben a korábbi törvényi szabályozás – az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Régi Evt.) – hatályba lépését követően a 2001. évi volt az első körzeti erdőtervezés, mert *azt megelőző erdőterv<sup>4</sup> hatálya nem terjedt ki a belterületi erdőkre, sőt a beépítésre szánt külterületi erdőkre sem.*

A 2011. évi körzeti erdőtervezése alapján készült második körzeti erdőterv – a természetbeni állapota alapján – a panaszos ingatlanait teljes területtel erdőrészletként tartja nyilván, míg az első (2002-től hatályban volt) erdőterv csak részterülettel, 50-50%-ban tartott nyilván erdőt, aminek oka a térképezési lehetőségek pontatlansága volt.

Az Erdészeti Igazgatóság a 2011. évi erdőtervezés során az erdő rendeltetése szerint érintett szakhatóságokat, az önkormányzatokat, az erdőgazdálkodókat és a területen tevékenységi körükben érintett civil szervezeteket kereste meg tértivevényes formalevélben. A jogszabályi előírások szerint ők jogosultak javaslatételre, előzetes-, részletszintű- és záró tárgyaláson való részvételre, betekintésre illetékességük szerint. Az ingatlan(erdő) tulajdonosokat, a lakosságot és egyéb civil szervezeteket az önkormányzatnál kifüggesztett hirdetemény útján több alkalommal értesítették, ami alapján a lakossági egyeztető tárgyaláson tekinthettek be a területükre vonatkozó tervbe.

Az Igazgatóság megküldte a körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos egyeztetésekről szóló hirdeteményeket, azok XII. kerületi Önkormányzat általi átvételét igazoló tértivevényeket, a tárgyalások jelenléti íveit és kiemelte, hogy *„A jelenléti ívek tanúsága szerint a panaszos nem élt a nyilvánosság számára biztosított lehetőségekkel. A Budapesti Erdőtervezési Körzet körzeti erdőtervezési munkálatai a 2012. február 23.-án tartott záró tárgyalással véleményeltérés nélkül lezárultak. Az erdőterv adatainak Országos Erdőállomány Adattáron történő átvezetését a Hivatal Erdészeti Igazgatósága az ellenőrzések elvégzése után 2012. május 15-én engedélyezte. A fenti eljárás során az erdő állapottal kapcsolatban jogorvoslat nem értelmezhető.”*

A körzeti erdőterv alapján az egyes erdőgazdálkodók részére hivatalból kiadott, azzal azonos tartalmú erdőterv határozatok kerülnek kiadásra, melyek az erdőterv érvényességi ideje alatt a területén gyakorolható jogokat és kötelezéseket tartalmazzák. Ez ellen lehetőség van fellebbezésre. Azonban a panasszal érintett ingatlanok vonatkozásában erdőgazdálkodót nem tartanak nyilván, így erdőterv határozat sem született.

Az Evt. előírásai alapján nemcsak az Adattárban korábban erdőként nyilvántartott terület minősül erdőnek, hanem a *„jogszabály erejénél fogva”* a természetbeni állapota alapján a feltételeket kielégítő faállománnyal borított, de az Adattárban még nem szereplő terület is.

<sup>3</sup> XIV-G-031/6169-2/2013.

<sup>4</sup> Az erdőről és a vízgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény

„A 2011. évi erdőtervezés folyamata során az erdészeti hatóság ez utóbbi tényt megállapította, így függetlenül attól, hogy korábban a terület vagy annak részterülete szerepelt-e az Adattárban, (...) az adattári felvételnek, ill. javításnak helye volt, hiszen ezt a Ket. 86. § (2) bekezdése, mind pedig az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pontja alapján meg kellett tenni. A természetben erdőnek minősülő terület tehát alakiságot nélkülöző jogerős határozattal bekerült az Adattárba. Az Adattár adatai az Evt. 38. § (2) bekezdése alapján nyilvánosak, és a <http://erdoterkep.mgszh.gov.hu/> internetes oldalon bárki tájékozódhat az erdők elhelyezkedése felől. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az erdővel kapcsolatos kötelezettségek, korlátozások nem az adattári bejegyzés következményei, hanem a természetbeni állapotból a jogszabály erejénél fogva következnek.

A konkrét esetben az ingatlan-nyilvántartásba a jogi jelleg feljegyzése valóban az erdészeti hatóság kezdeményezésére került be, azonban ez a bejegyzés sem keletkezteti az erdővel járó kötelezettségeket, korlátozásokat, hanem csak ezek létéről ad tájékoztatást. A terület tulajdonosa ugyanis a(z ...) Inyvh. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja szerinti jogi jelleg feljegyzése vagy az Inyvh. 47. §-a szerinti erdő művelési ág bejegyzéséből értesülhet arról, hogy ingatlanjára az Evt. rendelkezéseit is alkalmazni kell.”

A korábbi – 2010. május 12. előtti – Inyvh. nem adott lehetőséget e ténynek megjelenítésére és feljegyzésére. „Ezért nem jelenhetett meg az ingatlan-nyilvántartásban a 2001-es erdőtervezést követően semmilyen jelzés, így nem szerzett tudomást a panaszos az erdészeti hatóság ingatlanját ért, több mint 10 éves megállapításáról”.

Az „erdő” művelési ág megjelenítését az Inyvh. 50. § (2) bekezdés a) pontja jelenleg is gátolja, a jogi jelleg feljegyzése kapcsán pedig nehézségét okoz, hogy az erdészeti hatóságot az átvezetéssel kapcsolatos eljárási díjfizetési kötelezettség terheli.

#### *I.2. A Budapest 1. számú Körzeti Földhivatal tájékoztatásának összefoglalása<sup>5</sup>*

Az Erdészeti Igazgatóság a 2012. augusztusi kérelmével és az Adattárból kiállított szemle alapján kérte az „Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzését valamennyi érintett ingatlan tulajdoni lapjára. A földhivatalt a bejegyezhető jogra, vagy feljegyezhető tényre vonatkozó jogerős bírósági, vagy hatósági határozaton alapuló megkeresés köti, így ha a hatósági határozat alakilag és tartalmilag is aggálytalan, úgy a földhivatal köteles eleget tenni a benne foglaltaknak.

A Ket. előírásai alapján az erdészeti hatóság által megküldött szemle másolatot határozatnak kell tekinteni. A benyújtott kérelem és okirat megfelelt az Inyvh-ben foglalt követelményeknek, ezért az abban foglaltakat teljesíteni kellett. Az ingatlanügyi hatóság, mint regisztratív hatóság, az Erdészeti Igazgatóság eljárásának jogszerűségét nem vizsgálhatja.

A jogi jelleg feljegyzése hatósági határozaton alapul, így annak ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséhez a tulajdonosok hozzájárulása nem szükséges, azonban az erdészeti hatóság határozata ellen jogorvoslattal élhetnek, melynek határideje a Ket. 86. § (4) bekezdése szerint akkor kezdődik, ha a hibás, vagy jogszabálysértő adatról az ügyfél tudomást szerzett. Erről a határozatban tájékoztatták a tulajdonosokat.

A feljegyző határozattal szemben fellebbezéssel éltek, a fellebbezési eljárásban Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala a 30159/2/2013. számú határozatával a Földhivatal 164100/4/2012. számú határozatát helybenhagyta. A földhivatal másodfokú határozatával szemben bírósági jogorvoslati kérelmet nyújtottak be.

#### *I.3. A vidékfejlesztési miniszter válaszána k összefoglalása<sup>6</sup>*

Az Adattárban erdőként nyilvántartott területek mellett erdőnek minősülnek az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott természeti állapotú, de az Adattárban erdőként még nem nyilvántartott területek is. Az erdő természetbeni állapotának feltételei az Evt.-ben szabályozottak, attól eltérő szubjektív mérlegelésre nincs lehetősége a hatóságnak.

<sup>5</sup> 20.127/2013.

<sup>6</sup> EHV/384/2013.

Megkeresésem kapcsán közölte, hogy az erdőre vonatkozó szabályozás ugyan hasonlóságot mutat az 53/2002. (XI. 28.) AB határozat szerinti esettel, de a két jogszabályi környezet alapvetően eltér egymástól, így az AB határozatban foglalt döntés és állásfoglalás a jelen esetben nem tekinthető relevánsnak, továbbá az erdő esetében a jogorvoslati lehetőség az alábbiak szerint biztosított. Az erdő Adattárba való bejegyzésére a Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó speciális szabályozása (Ket. 82. és 86. §-a) szerint kerül sor. A hatósági nyilvántartásba való bejegyzést határozatnak kell tekinteni akkor is, ha alakszerű határozat meghozatalára nem kerül sor. A döntés a bejegyzés napján emelkedik jogerőre. A hatóság hivatalból köteles törölni a jogszabálysértő bejegyzést, a hibás bejegyzést javítani vagy az elmulasztott bejegyzést pótolni. A Ket. 100. § (2) bekezdése alapján a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés ellen bírósági eljárásban jogorvoslatnak van helye.

*„Az erdő a fentiek értelmében egyértelműen emberi cselekvés illetve magatartás – erdőtelepítés vagy a mezőgazdasági művelési kötelezettség elmulasztása – eredményeképpen keletkezik, amelyről így a tulajdonos és a gazdálkodó értelemszerűen tudomással bír. Az erdészeti hatóság nyilvántartási tevékenysége érdemben tehát csak a kialakult és tudomására jutott erdő Adattárba való bejegyzését jelenti annak érdekében, hogy az erdő fennmaradását és védelmét szolgáló közérdekű rendelkezések érvényre juttatása biztosított legyen”.*

Az Adattárba történő bejegyzéssel egyidejűleg az erdészeti hatóság a változsról tájékoztatja az ingatlan-nyilvántartási hatóságot, amely a terület művelési ágát – amennyiben az a teljes földrészletre vagy alrészletre vonatkozik, akkor hivatalból, egyébként a tulajdonosoknak a Tft. 3. §-ában foglaltak szerinti közreműködésével és kezdeményezésére – az Adattár tartalmával összhangban módosítja. *„Az erdő tulajdonosai a nyilvántartások változásáról tehát az ingatlan-nyilvántartási eljárás útján jellemzően gyorsan tudomást szereznek, így megfelelő időn belül élhetnek a Ket. által számukra biztosított jogorvoslati lehetőséggel. A két hatóság egymásra épülő eljárása az eredményét tekintve így valójában az általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelményeket is kielégíti.”*

Az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetésének erdővédelmi célja az állampolgárok megfelelő tájékoztatása, az érintett személyek és hivatalok figyelmének felhívása arra, hogy az adott terület az Evt. hatálya alá tartozik. Ez elősegítheti, hogy a földtulajdonosok, földhasználók és egyéb érintettek megismerhessék az erdőre vonatkozó jogukat és kötelezettségeiket, a hatósági eljárásokban az erdészeti hatóság szakhatóságként minden esetben közreműködhessen. E célok egyes esetekben csak részben érvényesíthetők, mert az ingatlan-nyilvántartás szabályai szerint egy földrészleten belül csak 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó eltérő művelési ágú alrészleteket tartják nyilván, míg belterületen az 1 hektárt meg nem haladó földrészleteket – függetlenül a tényleges műveléstől – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. *„Ez két olyan technikai jellegű rendelkezés, aminek a következményeként egyes erdő által elfoglalt területeket nem lehet erdő művelési ágban nyilvántartani. A jogalkotó a fenti célok ilyen esetekben való teljesülése érdekében tartotta indokoltnak bevezetni az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jellegét”.* A művelési ág változása és a jogi jelleg feljegyzése érintheti az ingatlan beépíthetőségét és forgalmi értékét is, azonban *„nem az erdészeti ágazati szabályozás és az erdészeti hatóság eljárásának alkotmányos alapjogokkal való összhangját szükséges vizsgálni. (...) az lenne aggályos, ha a terület jogkövetkezménnyel járó ismérvei nem kerülnének megfelelően bemutatásra. (...) azt indokolt inkább vizsgálni, hogy az erdők lakóövezetbe sorolása megfelelő illetve jogszerű eljárás volt-e?”*

*I.3.1.* A fenntartható erdőgazdálkodás követelménye alapján az erdészeti hatóság a 10 évente sorra kerülő körzeti erdőtervezések alkalmával – az érdekeltekkel való többszöri egyeztetés mellett – határozza meg a következő 10 éves időszakban érvényesíthető erdei haszonvételi lehetőségeket, a közérdekű kötelezettségeket, majd megfelelő módon ellenőrzi azok végrehajtását.

Az Evt. 40. § (1) bekezdése szerint az erdészeti hatóság az általa elkészített körzeti erdőtervek alapján az erdőgazdálkodók jogait és kötelezettségeit – vagyis az erdőgazdálkodó használatában álló egyes erdőrészekre vonatkozó körzeti erdőtervi adatokat – a Ket. szerinti alakszerű erdőterv határozatokban, hivatalból állapítja meg. A döntéssel szemben az érintettek fellebbezéssel élhetnek, amelyet másodfokú hatóságként a Hivatal bírál el<sup>7</sup>. *„A körzeti erdőtervezés és az annak során megállapított jogok és kötelezettségek egyedi telepítési folyamatában az erdőgazdálkodók véleményezési és jogorvoslati joga tehát megfelelően biztosított.”*

*„Az erdőtulajdonosok részére a véleményezési jog a körzeti erdőtervezés folyamatában ugyancsak biztosított, de részükre erdőtervhatározat nem kerül kiadásra, hiszen ők erdőgazdálkodási tevékenységet nem végezhetnek, így a gazdálkodási lehetőségek és kötelezettségek hivatalból történő megállapítása részükre szükségtelen. A körzeti erdőterv pedig – ahogy azt korábban jeleztem – csak a rendes gazdálkodás körébe tartozó tevékenységeket érintő jogokat és kötelezettségeket keletkeztethet.”* A tulajdonosok az erdők körzeti erdőtervi adatait az Adattárból megismerhetik, amennyiben az erdőtervezés óta bekövetkezett változás indokolja, akkor azt az erdészeti hatóság – az erdőtulajdonos bejelentésére is – hivatalból módosítja. Az erdőtulajdonosok az erdőgazdálkodókkal szerződéses kapcsolatban állnak, közös tulajdon esetén írásban rendelkeznek személyéről, így az erdőgazdálkodó – ha a kérdést megfelelően szabályozták – köteles beszámolni nekik a körzeti erdőterv tartalmáról és végrehajtásáról. Az Evt. előírja, hogy a körzeti erdőtervben, az erdőterv határozatban foglalt – az erdőgazdálkodás szempontjából meghatározó – adatok módosítására irányuló erdőgazdálkodói kérelemhez a tulajdonosok 2/3 részének írásbeli hozzájáruló nyilatkozata szükséges.

Az Evt. az erdőtulajdonosok számára kötelezettséget közvetlenül csak erdőgazdálkodó hiányában határoz meg.<sup>8</sup> Ezek végrehajtásához szükségük lehet a körzeti erdőtervi adatok ismeretére, azonban ezek meghatározására egyedi eljárásokban kerül sor, ahol a kiadott határozatban a szükséges adatok megfelelően ismertetésre kerülnek. Ezen döntések ellen – és közvetve a döntést megalapozó erdőtervi adatok ellen is – az erdőtulajdonos a Ket. szerint élhet a jogorvoslat lehetőségével.

*„A körzeti erdőtervezés és az annak során megállapított adatok, jogok és kötelezettségek meghatározása tekintetében az erdőgazdálkodókra és az erdőtulajdonosokra valóban részben eltérő szabályozás vonatkozik. Ez hátrányos megkülönböztetést nem eredményez egyik fél számára sem, hiszen a körzeti erdőtervben foglaltak megismerésére, véleményezésére és fellebbezésére irányuló jogosultság az Evt-ben rögzített jogaik és kötelezettségeik érvényesítéséhez igazodó mértékben mindenki számára biztosított.”*

Az Adattár adatainak módosítását az Evhr. 21. § (1) bekezdése szabályozza. *„Az Adattár a vizsgált időszakban még nem volt közhiteles hatósági nyilvántartás”.*

I.3.2. Az Inyvhr. 39/A. § (3) bekezdése és 47. §-a szerint az „erdő” művelési ág és az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzésében az erdészeti hatóság döntései, illetve az Adattár adatai az irányadók. Míg az ingatlan-nyilvántartási hatóság hivatalból gondoskodik azok feljegyzéséről, törléséről.

Az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár funkciója egymástól eltérő, más a két nyilvántartás alapja. *„Az Adattár által nyilvántartott erdők nem minden esetben igazodnak az ingatlan-nyilvántartás alapját képező földrészekhez, ezért fordulhatnak elő olyan esetek, hogy a két nyilvántartás nincs összhangban. Az Adattárban az erdők nyilvántartása a természetbeni állapot alapján történik, az erdészeti igazgatás közvetlen terepi ellenőrzései, felvételei alapján, míg az ingatlan-nyilvántartásban az erdő művelési ágban való nyilvántartás szabályai a természetbeni állapottól eltérőek lehetnek.”*

<sup>7</sup> Korm.r. 4. § (1) bekezdése

<sup>8</sup> Evt. 17. § (8) bekezdése

A két nyilvántartás közötti összhang megteremtése az állampolgárok megfelelő tájékoztatásához fűződő alkotmányos jogokra tekintettel elengedhetetlen.

*„Az erdők közérdekű védelme szempontjából az összhang szintén fontos, azonban a két nyilvántartás teljes összhangjának hiánya sem akadályozhatja azt. Az Evt. rendelkezéseinek érvényesítése szempontjából ugyanis a természetbeni állapot, illetve az Adattár adatai az irányadók.”*

Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése szerint a település belterületének 1 hektárt meg nem haladó területű földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. Az 1 hektár alatti földrészletek esetében az Inyvh. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja alapján nyílik lehetőség az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jellegeként történő feljegyzésére.

A Tft. előírásinak ismertetése mellett a miniszter azt hangsúlyozta, hogy a belterületbe vont termőföldek elsősorban településfejlesztési célokat szolgálnak, ezáltal az érintett 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.* Belterületbe vont, 1 hektár alatti termőföld rendszerint az élethivatásszerű megélhetést szolgáló mezőgazdasági művelésre nem alkalmas.

*„A település belterületének egy hektárt meg nem haladó földrészleteinek művelési ágban történő nyilvántartása technikailag – hivatkozott jogszabályi rendelkezés módosítását követően – kivitelezhető lenne, azonban valamennyi 1 hektár alatti művelés alól kivett terület felmérése, valamint a természetbeni állapot szerinti nyilvántartásba vétele jelentős humánerőforrás- és eszköz kapacitást, valamint költségvetési forrást igényelne.*

*Ezzel szemben a jogi jelleg feljegyzése kevesebb adminisztratív teherrel jár mind az ügyfelek, mind az érintett hatóságok számára, ugyanis nem szükséges változási vázrajzot készíteni, nem szükséges a termőföldek minőségi osztályának és kataszteri tiszta jövedelmének (aranykorona értékének a helyszíni vizsgálatát igénylő) megállapítása (földminősítés), viszont ingatlan-nyilvántartási szempontból lényegében ugyanaz az eredmény érhető el.”*

Az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg 1 hektárnál kisebb belterületi földrészleten csak az egész ingatlanra jegyezhető fel. Vagyis ez a tény az ingatlan tulajdoni lapjáról megismerhető, így az érintettek számára a releváns információ költséghatékonyabban és egyszerűbben tehető hozzáférhetővé.

A belterületbe vont ingatlanok mezőgazdasági céltól eltérő hasznosításának (pl. beépítés) a jogi lehetősége adott, ezáltal ezen ingatlanok forgalmi értéke többszörösen meghaladja a külterületi ingatlanok forgalmi értékét.

I.3.3. A helyi településrendezési eszközök és az Adattár viszonyában ez utóbbi a meghatározó. Az OTrT. 7. §-a alapján az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95%-ban csak erdőterület terület-felhasználási egységbe sorolhatja. Az Adattár nem tartalmaz adatot az erdő településrendezési eszközökben szereplő besorolásáról. A településrendezési besorolást az erdészeti hatóság az erdő igénybevételek engedélyezése során veszi figyelembe, mint az egyik mérlegelendő szempont a közérdekűség alátámasztása kapcsán.

*„Az Adattár tartalmának pontos megjelenítése a településrendezési eszközben elsősorban a településrendezési eszköz készítőjének a felelőssége, illetve a terv készítőjének és elfogadójának az érdeke”.*

A hatályos jogszabályok<sup>9</sup> alapján a településrendezési eljárások során az erdészeti hatóságot az egyes településrendezési eszközök készítésekor, azok elfogadása előtt, mint véleményezésre jogosult államigazgatási szervet be kell vonni.

<sup>9</sup> A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

A vélemény megadáskor az erdészeti hatóságnak jeleznie kell, ha az Evt. alapján erdőnek minősülő területeket a tervekészítéskor nem az annak megfelelő övezetbe tervezik sorolni. Ugyanakkor a településrendezési eszköz elfogadását – a többi véleményezésre jogosult államigazgatási szervhez hasonlóan – nem akadályozhatja meg.

A településrendezési eszközöket önkormányzati rendelettel fogadják el, ezért ennek készítése során kell figyelemmel lenni arra, hogy az erdővel kapcsolatos előírásokat az Evt. előírásával összhangban határozzák meg. *„Amennyiben a településrendezési eszközökben mégsem a kellő gondossággal, az erdészeti hatóság jelzései alapján kerülnek meghatározásra az erdőkre vonatkozó szabályok, ismételten megnő (...) az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető jogi jelleg szerepe. Az ügyfelek belterületi ingatlanok hasznosítása során ugyanis elsősorban a településrendezési eszközöket és az ingatlan-nyilvántartás tartalmát tekintik kiindulási alapnak. (...) az erdővel kapcsolatos új jogi jelleg intézménye éppen azt szolgálja, hogy az erdők közérdekű védelme és az állampolgárok alkotmányos alapjogai egyszerre teljesüljenek és ezzel az önkéntes jogkövető magatartás minél szélesebb körben elterjedjen.”*

*I.4. Budapest XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzat polgármestere válaszánaK összefoglalása<sup>10</sup>*

Budapest Főváros XII. Kerület Hegyvidéki Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) szerint a problémát az okozza, hogy az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetés alapjául egy olyan nyilvántartás (az Adattár) szolgál, melyet nem jogszabállyal fogadnak el, mégis erre alapozva hozza meg az erdészeti hatóság a meg nem fellebbezhető határozatát, melyet kötelező erővel végre kell hajtania az illetékes földhivatalnak.

Az érintett ingatlanok értéke azonnal csökken, mert a korlátozást a településrendezési eszközökben is át kell vezetni. Az új jogi jelleg olyan kötelezettséget is keletkeztet, melyhez a tulajdonosoknak se szaktudásuk, se pénzügyi fedezetük nincs. Az Evt. és a településrendezési eszközökre vonatkozó jogszabályok együttes alkalmazása hátrányosan érinti a tulajdonjog védelméhez és a jogbiztonsághoz fűződő alkotmányos alapelveket, valamint korlátozza a tulajdonnal történő rendelkezési jogot.

Álláspontjuk szerint az érintettek kártalanításra jogosultak, mert joghátrányukat nem jogszabály, hanem egy adattár keletkezteti, melynek nyilvántartásából az ingatlant törölni nem lehet, valamint az a településrendezési eszközökön való átvezetés miatt a jogszabályi rendszerbe bekerül.

Kiemelte, súlyosan hátrányosan érinti a tulajdonosokat, hogy amennyiben a tárgyi jogi jelleggel érintett ingatlanokon engedélyköteles tevékenységet kívánnak végezni, akkor az építési hatósági eljárásban az erdészet, mint szakhatóság a tervezett engedélyköteles tevékenységet megtilthatja, olyan kitételeket támaszthat, aminek a tulajdonos nem fog tudni eleget tenni. A polgármester aggályosnak tarja, hogy „egy szakhatóság ilyen mértékben korlátozhatja az ingatlant, mert mint szakhatóság nem tagadhatná meg az ingatlan tulajdonosok rendelkezési jogát, hiszen az ingatlanokon történő beépítés is a rendelkezési jogból fakad”.

Az Önkormányzat több ingatlana is érintett, így csatolták azon ingatlanok jegyzékét, amelyek az Adattárban erdőként nyilvántartott telkek a Fővárosi Településszerkezeti Tervben (a továbbiakban: FTSZT), az FSZKT-ben egyaránt belterületi, beépítésre szánt telkeknek vannak besorolva. Vagyis ellentmondásba került az ingatlan nyilvántartási és építési jogi jelleg, ami a telkek jelentős értékvesztését generálta. Az érintett ingatlanok az FTSZT-nek és FSZKT-nak megfelelően a Hegyvidék kerületi Szabályozási Tervben is beépítésre szánt építési övezetekbe vannak sorolva.

---

<sup>10</sup> XIII-36274/3/2013



Az Étv. 8. § (1) bekezdésének<sup>11</sup> és a jogszabályi hierarchiának megfelelően a kerületi önkormányzatok az FTSZT és az FSZKT keretövezetei, valamint a Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzat paraméterei, előírásai alapján alkotják meg a Kerületi Városrendezési és Építési Szabályzatot, a Kerületi Szabályozási Tervet. A fővárosi előírásoktól eltérni nem lehet. Az Önkormányzat szerint az Erdészeti Igazgatóságnak előzetesen egyeztetnie kellett volna az FTSZT és az FSZKT készítőivel és jelezni a rendezési tervekre kiható ellentmondásokat. Ekkor elkerülhető lett volna az ingatlanulajdonosok számára hátrányos, a jogbiztonságot megkérdőjelező jogszabályi változás.

*„Az OTrT 7. §-a alapján az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95 %-ban csak erdőterület terület felhasználási egységbe sorolhatja. A fennmaradó 5 % esetében azonban a két törvény (Etv. és az OTrT) jogszabályi ellentmondásban áll, mivel az Etv. szerint az erdő igénybevételei ingatlanok beépítésre nem szántak, az OTrT szerint viszont lehetőség van a beépítésükre. Ez az anomália jelenleg a panaszos és a többi telektulajdonos telkein okoz joghátrányt.”*

Az új Adattár az eddigi telekrészek erdő igénybevételekre alkalmasnak vélt területeit több esetben a teljes ingatlanokra kiterjesztette. Ez hátrányos változtatás, mert eddig a telkek nem erdő igénybevételei részein az ingatlanulajdonosok beépítési lehetőségei megvoltak, tehát ki tudták használni az építési telkek beépítési paramétereit. A módosítás azonban ezt jelentősen (gyakorlatilag nullára) csökkentette. Így a jogbiztonság és a tulajdon védelme érdekében egy ilyen mértékű változtatás előtt mindenképpen szükséges lett volna az FTSZT előzetes módosítása.

A válasz szerint a körzeti erdőtervezés során két alkalommal is jelezték az Erdészeti Igazgatóságnak, hogy nem értenek egyet az eljárással. A polgármester álláspontja szerint tévedés az erdőrészlet teljes ingatlanokra történő kiterjedését a korábbi térképészeti pontatlansággal magyarázni, mivel *ez nem egy technikai pontosítás, hanem az ingatlanok jogi jellegét és forgalomképességét alapjaiban megváltoztató módosítás*. Megjegyzi, az Adattár térképi része jelenleg is tartalmaz olyan ingatlanokat, *melyeknek csak egy része érintett erdőtervvel, felvetődik a kérdés, hogy a korábbi térkép mellett a jelenlegi is pontatlan-e, vagy valóban pontatlan volt a hatályon kívül helyezett*. Mivel egyes ingatlanoknak csak egy része volt erdőrészlet, az ingatlanok másik része még „szabadon” beépíthető volt.

Álláspontjuk szerint az Erdészeti Igazgatóság az önkormányzati leveleket figyelmen kívül hagyva alkotta meg a körzeti erdőtervet, miközben a várható szakmai problémákat előzetesen jelezték. Az erdőészeti hatóság eljárása ellentmond az OTÉK 6. § (2) bekezdésébe foglalt azonos területfelhasználási egységbe sorolás követelményének, hiszen *a körzeti erdőterv a belterületi, egységesen beépítésre szánt építési övezetű telektömbökből egy-egy ingatlant kiemelve – mivel tulajdonosa telkén a tarvágás helyett a fák megtartása mellett döntött – erdő igénybevételel „sújtja”*.

I.4.1. Megkeresésem kapcsán a polgármester közölte, hogy az Önkormányzat a Budapesti I. Számú Földhivatal 164100/4/2012. számú – az „Országos Erdőállomány Adattárában erdőként nyilvántartott terület” jogi jellegét feljegyző – határozata és azt helybenhagyó, Budapest Főváros Kormányhivatal Földhivatala 30.159/2/2013. számú másodfokú határozata ellen keresetet nyújtott be.

A földhivatali határozat felülvizsgálatára a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 27.K.32.339/2013. számon indult peres eljárás, majd arról is tájékoztatott, hogy az – időközben – lezárult.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Az Étv. 8. § (1) bekezdése szerint *„A településfejlesztési koncepciót, az integrált településfejlesztési stratégiát és a településrendezési eszközöket a területfejlesztési tervekkel összhangban, az országos településfejlesztési és településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá azok elkészítéséről szóló, e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározottak szerint kell elkészíteni.”*

<sup>12</sup> A 2014. augusztus 5-én érkezett tájékoztatás szerint a bíróság a 27.K.32.339/2013/29. számú – 2014. július 3-án kelt – jogerős ítéletében Budapest Főváros Kormányhivatalának Földhivatala másodfokú határozatát – az elsőfokú határozatra

I.4.2. A korábbi erdőtervezési eljárások kapcsán közölte: Ezek az „*eljárások is nyilvánvalóan érintették a XII. kerület területén lévő egyes magántulajdonú, egyéb jogszabályok alapján beépítésre szánt ingatlanokat, azonban ezeknek nem volt érdemi, a tulajdon korlátozó hatása, mint a jelenleginek. Oka, hogy a korábbi „üzemtervezett erdő” területek (...) nem teljes ingatlanokra, hanem ingatlanrészekre vonatkozott. Tehát az ingatlan fennmaradó további területét, amely nem érintett erdőrészletet, „szabadon” be lehetett építeni. Most azonban az új eljárás során az ingatlanok teljes területére „ráhúzták” az erdőállomány jelkulcsát, így az ingatlan beépítésének lehetősége és módja, ezzel értéke jelentősen csökkent.*”

A polgármester részletesen ismertette a 2011. évi erdőtervezési eljárás során az Önkormányzat és az Erdészeti Igazgatóság közötti egyeztetéseket, eljárással kapcsolatos eseményeket, csatolta azokat az iratokat, amelyekben jelezték és felhívták a hatóság figyelmét az ellentmondásokra. Az alpolgármester 2010. szeptember 13.-ai levele szerint az Önkormányzat már 2005-ben felvetette a településrendezési tervekben építési övezetben lévő és az erdőtervben üzemtervezett erdőként nyilvántartott beépített és beépítetlen ingatlanok problémáját. A jegyző 2011. december 7.-ei levelében szintén jelzi a fennálló gondokat és a jogszabályi koherenciázavart, egyben javaslatokat mellékel a közjóléti fejlesztési területekre. Az Erdészeti Igazgatóság 2012. január 16.-ai válasza szerint „A lakott területek közé ékelődő erdőterületek az Adattár részét képezik, így az Evt. 6. § (1) bekezdés a) pontja alapján erdőnek minősülnek, az Adattárból való „törlésük”-re nincs jogszabályi felhatalmazásunk, arra a korábbi pontokban is említett igénybevételi szabályok az irányadók.”

A polgármester hangsúlyozta: „*Az érintett ingatlanokon lévő erdővel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket tartalmazó erdőterv határozatról a XII. kerületi önkormányzat 2012 őszén a Földhivaltól értesült, és élt jogorvoslati lehetőségével.*”

I.4.3. Az Evt. 6. §-a alapján az erdőszeti hatóságnak jogában áll az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyeztetése, azonban nem egyértelmű, hogy azt milyen ingatlanokra és milyen szempont alapján teheti. Az „igazi kérdés” az, hogy az Evt. milyen alapon írja felül a településrendezési jogszabályokat, valamint az ingatlan-nyilvántartást.

I.4.4. Az Önkormányzat adatai<sup>13</sup> szerint „*az Adattár és a Fővárosi településrendezési eszközök tehát nincsenek összhangban egymással.*” A kerületi szabályozásnak a felettes jogszabályokat kell alapul vennie, így az FTSZT-ben és az FSZKT-ban meghatározott keretövezetek besorolásai alapján határozták meg az egyes ingatlanok építési övezeteit.

Az Étv. 60. § (3) bekezdése<sup>14</sup> alapján a kerület egyes területeit lefedő részletes rendezési tervek 2003. december 31-én hatályukat veszítették, ezért a Hegyvidék határain belüli, a teljes területre vonatkozó, korábbiakban nem létező kerületi szabályozás terv és építési szabályzat megalkotása vált szükségessé.

A XII. kerületet teljesen lefedő, egységes KVSZ 2005. augusztus 20-án lépett hatályba. Annak készítése kapcsán az Állami Erdészeti Szolgálat Budapesti Igazgatóságát minden alkalommal írásban értesítették és meghívták a tárgyalásokra. A 2005. április 22-ei egyeztető tárgyaláson az akkori Erdészeti Igazgatóság képviselője jelezte, hogy az erdő rendeltetésének megfelelő, avagy attól eltérő hasznosítás engedélyezése az elsőfokú erdőszeti hatóság hatáskörébe tartozik és azt javasolta a szabályzásba beilleszteni:

---

kiterjedően – a megjelölt helyrajzi számok tekintetében hatályon kívül helyezte és azokat érintően az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, mert a feljegyzés alapjául szolgáló okirat az Inytv. vonatkozó előírásainak nem felelt meg.

<sup>13</sup> Olyan az Adattárban erdőként nyilvántartott ingatlanok, melyek az FTSZT-ben és az FSZKT-ban beépítésre szánt építési övezetként szerepelnek.

<sup>14</sup> „*A törvény hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített érvényes településrendezési terveket a módosításukig alkalmazni kell a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek esetében legfeljebb 2003. december 31-ig.*”

„Az erdőművelési ágban lévő földrészteléken, illetve – művelési ágtól függetlenül – az 1.500 m<sup>2</sup> nagyságot meghaladó, erdei fákkal és cserjékkel borított területeken az erdészeti hatóság engedélyező hatósági hatáskörrel rendelkezik.” A tervezői válasz szerint „Már létező jogszabály (1996. évi LIV. törvény) értelmezéseként tekinthető, a javasolt kiegészítés szó szerinti beemelése ezért nem célszerű. A javaslat rövid utalással kerül a szabályzati szövegbe”. Ennek nyomán a KVSZ 18. § (4) bekezdésébe az került, hogy „Az erdősült telkek<sup>15</sup> beépítése esetén a meglévő növényállományú terület legalább 75%-át meg kell tartani.”

A KVSZ 2012. február 1-jétől hatályos 72. § (6) bekezdése előírja, hogy „Üzemtervvel érintett (Országos Erdőállomány Adattárában nyilvántartott) erdőterületeken kizárólag erdészeti építmények helyezhetők el.”

I.4.5. Az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzése csökkenti az érintett ingatlanok értékét, annak mértéke még vizsgálat tárgyát képezi. Ez ingatlanforgalmi szakkérdés, de előzetesen vélelmezhető, hogy a tárgyi ingatlanok értéke azoknak szinte forgalomképtelenséget eredményező átsorolása okán a nullához közelíthet.

Egyrészt az ingatlan teher lapjára egy tény (a jogi jelleg) kerül, mely tehernek minősül és csökkenti az ingatlan értékét. Másrészt még nincs iránymutatás, de vélelmezhető, hogy az erdő jogi jellegű ingatlanokat, vagy azok egy részét erdőként kell hasznosítani, így azok már építési telekként nem értelmezhetőek. Harmadrészt az építési engedély iránti hatósági eljárásban az erdészet általában nem szakhatóság, de e jogi jelleg feljegyzése esetén már szakhatóságként kell megkeresni. Kérdéses, hogy az erdészeti hatóság szakhatóságként milyen feltételeket támaszt az építési engedély megadhatóságához, a feltételekkel mekkora plusz költséget (faültetési kötelezettség, fapótlási kötelezettség, stb.) ró az ingatlan tulajdonosára. „Önmagában az a tény, hogy a jelen ügy tárgyát képező ingatlanok tulajdonosai a földhivatali határozat kézhezvételével szembesültek azzal, hogy az erdészeti hatóság az ingatlanjukat az Adattárban erdőként tartja nyilván és ez ellen a jogszabályok semmilyen jogorvoslati lehetőséget nem adnak az ingatlan tulajdonosa számára, a jogbiztonságot nagymértékben veszélyezteti, hiszen nem lehet kiszámítani, hogy mely ingatlanokat és milyen szempontok alapján fogja az erdészeti hatóság az Adattárban erdőként nyilvántartani. Amennyiben az erdészeti hatóság közvetlenül nem értesíti az erdőként történő nyilvántartásról a tulajdonost, akkor a tulajdonos jogorvoslati joga is súlyosan sérül.”

#### I.5. A Hivatal elnöke válaszánaK összefoglalása<sup>16</sup>

A másodfokú erdészeti hatóságként eljáró Hivatal álláspontja szerint a Budapesti Erdőtervezési Körzetben az erdészeti hatóság a hatályos jogszabályi előírásokkal összhangban készítette el a Körzeti Erdőtervet, és jegyezte be a hatósági nyilvántartásába, vagyis az Adattárba. A körzeti erdőtervezés során az Erdészeti Igazgatóság biztosította a nyilvánosságot, az érintett szakhatóságokat, az önkormányzatokat, az erdőgazdálkodókat és az érintett civil szervezeteket tértivevényes levélben tájékoztatta. Az Önkormányzat határidőn túl élt javaslattevési jogával, melyre az erdészeti hatóság válaszolt. A záró tárgyalás megtartására 2012. február 23.-án került sor, ami a részvételre jogosultak véleményeltérése nélkül zárult, ez alapján a Hivatal 2012. május 15.-én engedélyezte az erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetését. „A körzeti erdőtervek adattáron történő átvezetése olyan hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, melyet határozatnak kell tekinteni alaki határozat meghozatala nélkül is, a döntés pedig a bejegyzés napján jogerőre emelkedik.” Erdőgazdálkodói tevékenységet csak – érvényes erdőterv alapján, csak használati jogosultsággal rendelkező bejegyzett – erdőgazdálkodó végezhet, így erdőtulajdonosok részére erdőterv határozat nem kerül kiadásra. A tulajdonosok az erdő állapotáról az ingatlan szemrevételezésekor (vásárlásakor) értesülhetnek.

<sup>15</sup> „Erdősült telkek: ahol a telék legalább 75%-át erdő jellegű, többszintes növényállomány található.”

<sup>16</sup> 04.4/249-1/2014.

A körzeti erdőtervezés során biztosított számukra a véleményezési jog, és *mindenkor lehetőségük volt/van a tulajdonukat képező erdő adatainak megismerésére az Adattárból kikért szemle, vagy teljes másolat útján.*

Az Erdészeti Igazgatóság a körzet erdőgazdálkodóinak az erdőterv határozatokat kiadta. A határozat ellen az érintettek a Hivatalhoz, mint másodfokú hatósághoz benyújtott fellebbezéssel élhettek. *Jogorvoslati eljárás nem indult.*

*A panaszolt erdőterület esetében a hatóság erdőgazdálkodót nem tart nyilván, így erdőterv határozat nem született, a tulajdonosok, a lakosság és az érintett egyéb civil szervezetek tájékoztatása a jogszabályoknak megfelelően, az erdőtervezési körzet területén található helyi önkormányzatnak, az Önkormányzatnak – közzététel céljából – megküldött hirdetmény útján történt.*

*Az erdőtulajdonosok számára kötelezettséget az Evt. csak erdőgazdálkodó hiányában határoz meg. A kötelezettségek végrehajtásához szükséges a körzeti erdőtervi adatok ismerete. A kötelezettségek érvényesítésére egyedi eljárásokban kerül sor, melynek során a körzeti erdőtervi adatok ismertetésre kerülnek. Ezen döntések ellen az erdőtulajdonos a Ket. szerinti jogorvoslattal élhet.*

*I.5.1. Az Adattári bejegyzés kapcsán jelezték, hogy – a jogszabályi előírások alapján – nem csak az Adattárban korábban erdőként nyilvántartott terület minősül erdőnek, hanem a természetbeni állapota alapján a fenti feltételeket kielégítő faállománnyal borított, de az Adattárban még nem szereplő terület is. Az erdő természetbeni állapotának Evt.-ben szabályozott feltételeitől szubjektív mérlegeléssel nem térhet el a hatóság. Az erdészeti hatóság e tényt a 2011. évi erdőtervezés során a jogszabályi előírások szerint állapította meg, jegyezte be a hatósági nyilvántartásba, amely ellen bírósági eljárásban jogorvoslatnak van helye.<sup>17</sup> Panaszosok jogorvoslattal élhettek. (Adott esetben a tulajdonosok az erdő jogi jellegét bejegyző földhivatali határozatból értesültek arról, hogy az ingatlanukon erdő található, így jogorvoslattal bírósági eljárásban élhetnek.)*

Az Adattár adatai az Evt. 38. § (2) bekezdése alapján nyilvánosak, az erdők térbeli elhelyezkedéséről a <http://erdoterkep.nebih.gov.hu/> internetes oldalon bárki tájékozódhat, ami a nyilvántartás tartalmát 1-2 hónapos frissítéssel követi. Jogszabály az erdészeti hatóságnak az Adattárba való bejegyzés feltételeként más hatóságokkal, szervekkel való egyeztetést nem ír elő. Ugyanakkor a jogszabályi előírások<sup>18</sup> szerint az erdészeti hatóságot a településrendezési eszközök készítésekor és elfogadása előtt – mint véleményezésre jogosult államigazgatási szervet – be kell vonni. Az erdészeti hatóság *bevonása megtörtént, amely során folyamatos jelzéssel éltek az 1500 m<sup>2</sup> feletti erdőterületek vonatkozásában a lehetőségekről.* A Hivatal elnöke hangsúlyozta, hogy a jogforrási hierarchia alapján *a településrendezési eszközök önkormányzati szintű elfogadása során figyelemmel kell lenni a magasabb szintű jogszabályra, az Evt.-re.* Továbbá nem az adattári bejegyzés keletkezteti az erdővel kapcsolatos erdőgazdálkodói/tulajdonosi kötelezettségeket, azok a terület természetbeni állapotából eredően, annak erdő volta miatt, a jogszabály erejénél fogva következnek.

*I.5.2. Az erdő ingatlan-nyilvántartási átvezetése kapcsán jelezte, hogy „(...) az erdészeti hatóság az erdő Adattárba történő bejegyzésével egyidejűleg a változásról tájékoztatja az ingatlan-nyilvántartási hatóságot, aki a terület művelési ágát – amennyiben az teljes földrészletre vagy alrészletre vonatkozik hivatalból, egyéb esetben a tulajdonosok Tfv. 3. §-a szerinti közreműködésével, illetve kezdeményezésére – az Adattár tartalmával összhangban módosítja. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás során a terület tulajdonosai értesülnek a nyilvántartás változásairól (...) és lehetőségük van a Ket. által biztosított jogorvoslatra.*

<sup>17</sup> Az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pontja és a Ket. 86. § (2) -(3) és 100. § (2) bekezdései.

<sup>18</sup> A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

Egyúttal értesülnek arról, hogy a terület az Evt. hatálya alá tartozik, amely az állampolgárok alkotmányos alapjogainak érvényesülése mellett közérdekből korlátozza az erdőtulajdonosokat, védi az erdőterületek fennmaradását. Az erdészeti és az ingatlan-nyilvántartási hatóság eljárása egymásra épül, eredményét tekintve kielégíti az általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelményeket. Az Adattár az Evt. 38. §-a alapján tartja nyilván az adatokat, míg az ingatlan-nyilvántartásban nyilvántartott adatok az Inyvtv. 2. §-a alapján kerülnek bejegyzésre. A két nyilvántartás adattartalma jogszabályi rendelkezések folytán eltér egymástól. Az Adattár az erdőterületeket nem helyrajzi szám, hanem erdőrésztetek szerint tartja nyilván, és az erdő művelési ág fogalma, kiterjedése sem azonos az erdőterület fogalmával és kiterjedésével.”

Az Inyvhr. 2010. május 12.-je előtt nem adott lehetőséget az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzésére. Emiatt az ingatlan-nyilvántartásban a 2001. évi erdőtervezést követően semmilyen jelzés nem jelent meg, így nem szerzett tudomást a panaszos az ingatlanával kapcsolatos tényről. Jelezték, hogy az „erdő” művelési ág megjelenését az Inyvhr. egyes esetekben most is gátolja, mert az 50. § (2) bekezdés a) pontja szerint a településekkel kapcsolatban művelés alól kivett terület a település belterületén az egy hektárt meg nem haladó beépített és beépítetlen földrészlet, függetlenül attól, hogy azon mező- vagy erdőgazdasági művelést folytatnak.

A jogi jelleg feljegyzését az Inyvtv. törvény módosítása tette lehetővé, amivel az erdészeti hatóságok éltek, amint lehetővé vált. Az elnök hangsúlyozta, hogy nem a jogi jelleg feljegyzése, és nem az Adattári bejegyzés keletkezteti az erdővel kapcsolatos erdőgazdálkodói/tulajdonosi kötelezettségeket, hanem a területek természetbeni állapotából eredően a jogszabály erejénél fogva következnek be. Nem e tények feljegyzése változtatja meg az ingatlan beépíthetőségét, forgalmi értékét, hanem a természetbeni változásából fakadó erdő volta. A jogi jelleg feljegyzésével állt elő az a jogbiztonságot eredményező állapot, amely az érintett ingatlanok jóhiszemű jogellenes használatát meggátolja és biztosítja az ingatlan-nyilvántartásban bízó, jóhiszemű, ellenérték fejében jogszerzők (tulajdont szerzők) védelmét.

I.5.3. A megkeresésben ismertetett önkormányzati véleményekre, felvetésekre a Hivatal elnöke az alábbiakat közölte:

I.5.3.1. Az Adattár vezetését és annak adattartalmát az Evt. szabályozza<sup>19</sup>, vezetésére az erdészeti igazgatóságokat jelölték ki.<sup>20</sup> Az Adattár vezetése során történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. Ez a határozatnak minősülő bejegyzés fellebbezéssel valóban nem támadható, a jogorvoslat lehetősége azonban a Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontja, valamint (2) bekezdése szerint bírói úton biztosított.

I.5.3.2. Az Önkormányzat véleményét – a vélelmezett joghátrány konkrét megjelölése hiányában – sem cáfolni, sem megerősíteni nem lehet. Az Adattárba történő bejegyzés pusztán regisztratív és nem konstitutív aktus, az Evt.-nek az érintett ingatlanokra fennálló hatálya nem az adattári bejegyzésen, hanem azok természetbeni állapotán alapul. A nyilvántartásból történő törlés nem kizárt, hiszen ha az előbbieken részletezett jogorvoslati lehetőségek igénybevétele során, vagy egyéb módon bebizonyosodik a bejegyzés jogsértő volta, úgy azt a nyilvántartásból a Ket. 86. § (3) bekezdése alapján a hatóságnak hivatalból törölnie kell.

I.5.3.3. Téves az az állítás, hogy az Adattár és a Fővárosi településrendezési eszközök nincsenek összhangban. Az ellentmondás látszólagos, abból adódik, hogy az Adattár a természetbeni állapot alapján vezetett nyilvántartás, míg a településszerkezeti terv – mint településrendezési eszköz – nevéből adódóan is a terület-felhasználás jövőbeni, tervezett módjára vonatkozó információkat tartalmaz, melyeknek nem feltétlenül kell egybeesnie a jelenlegi természetbeni állapottal. Az Étv. 7. § (1) bekezdése<sup>21</sup> szerint:

<sup>19</sup> Evt. 38. § (1)-(2) bekezdés

<sup>20</sup> Korm.r. 12. § (4) bekezdésének ha) pontja

<sup>21</sup> II. fejezet, „A településfejlesztés és településrendezés célja és alapvető követelményei” alcím

„A településfejlesztés és településrendezés célja (...) a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, (...) a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása (...)”. Míg a (2) bekezdés szerint „A településfejlesztés és településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel.”

Az Alkotmánybíróság által kimondott preventív védelmi szabálynak<sup>22</sup> tekintendő az OTTrT 7. §-a, amely szerint „az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95%-ban csak erdőterület felhasználási egységbe sorolhatja”. A fennmaradó 5% esetében sem áll ellentétben az OTTrT és az Evt., hiszen utóbbi nem tételesen tiltja a beépítési célú terület-felhasználást, hanem éppen az előbb említett preventív védelmi elv prioritását figyelembe véve feltételekhez (kivételesség és közérdekkel való összhang), illetve ellentételezéshez köti (erdővédelmi járulék fizetési kötelezettség, csereerdősítés).

I.5.3.4. Az erdőterületek térképi ábrázolásának pontosságával, illetve helyállóságával kapcsolatos észrevételek kapcsán az Adattári bejegyzésekhez fűződő jogorvoslati lehetőségekre hivatkozott. Jelezte, hogy az erdőterv megalkotásával kapcsolatos kifogás megalapozatlan. Az erdőtervezés során az erdészeti hatóság a rá irányadó szabályok szerint járt el, az erdőtervezésről az Önkormányzat szabályos értesítést kapott, annak folyamatában véleményt nyilvánított és az erdőtervezés a rendelkezésre álló jegyzőkönyv szerint véleményeltérés nélkül zárult.

Az erdészeti hatóság eljárása semmilyen tekintetben nem mond ellent az OTÉK. 6. § (2) bekezdésének, mivel az idézett norma az egyes települések területén lévő ingatlanok terület-felhasználási egységbe sorolását szabályozza, ami semmilyen erdészeti hatósági eljárásnak nem tárgya, arra az erdészeti hatóságnak hatásköre nincs, ilyen, a besorolással kapcsolatos intézkedést az igazgatóság nem tett. Az ingatlantulajdonosokat a hatóság semmivel sem „sújtja”, jogszabályban előírt kötelezettségének teljesítése során elkészítette a körzeti erdőtervet.

I.5.3.5. Az Evt. nem írja felül sem a településrendezési szabályokat, sem az ingatlan-nyilvántartást. Az ingatlan-nyilvántartási szabályok közül a belterületi ingatlanok nyilvántartására vonatkozó speciális szabályoknak van a panaszosok által sérelmezett esetkörben jelentősége.

A válasz tényként rögzíti, hogy az Evt. 6. §-ban megfogalmazott kritériumoknak megfelelő területekre az Evt. hatálya vonatkozik, függetlenül, hogy kül-, vagy belterületen helyezkednek el, és ebből a tényből következik, hogy e területeken erdőgazdálkodást kell folytatni. Az ingatlan-nyilvántartásban főszabály szerint az egy hektárt meg nem haladó belterületi ingatlanokat kivéttként kell nyilvántartani, függetlenül attól, hogy azok mező-, vagy erdőgazdasági művelés alatt állnak. Az Inyvhr. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja lehetőséget biztosít az Adattárban erdőként nyilvántartott jogi jelleg feljegyzésére, és ennek kezdeményezésére az erdészeti hatóságot ruházta fel a megkeresés jogával.

A környezet állapotával kapcsolatos AB határozatok alapján álláspontjuk szerint nem csak jogszerű, hanem kifejezetten célszerű, a magán- és a közérdek összhangjának megteremtését célzó intézkedés az erdészeti hatóság részéről az előbbieken említett jogi jelleg feljegyztetése, hiszen ebből az ingatlanok tulajdonosai, illetve az ingatlan-nyilvántartás adatait megismerő más személyek is információt nyerhetnek arról, hogy az adott ingatlanon az erdőtörvény szabályainak figyelembevétele is kötelező.

<sup>22</sup> Az Alkotmánybíróság 996/G/1990. AB határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy akár a romlás kockázatát megengedje, míg a 28/1994 (V.20) AB határozata kimondja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

I.5.4. A Hivatal elnöke az első megkeresésében<sup>23</sup> feltett kérdések kapcsán közölte:

I.5.4.1. Az Evt. 39. § előterjesztési indoklása<sup>24</sup> az erdőtervi határozatra vonatkozik, nem a körzeti erdőtervezés és annak folyamatára, így a körzeti erdőtervezés során „e vonatkozásban” ilyen részletszabályok nem érvényesülnek, az értelmezhetetlen.

I.5.4.2. A körzeti erdőtervezés adattáron történő átvezetése és annak engedélyezése a Ket.-ben és Evt.-ben szabályozott módon történik, de ezekről megfellebbezhető határozat nem születik. *A földhivatali eljárással valósul meg (ahol ezt a két nyilvántartás különbözősége indokolja) a tulajdonosok értesítése.*

Az erdőgazdálkodókra és a tulajdonosokra eltérő szabályok vonatkoznak, bár magántulajdon esetén e két fogalom átfedésben van. (Erdőgazdálkodó = az erdő tulajdonosa, illetve jogszerű használója). Megkülönböztetésüket az indokolja, hogy a körzeti erdőtervben megfogalmazott erdőgazdálkodási lehetőségeket (és jogokat) a tulajdonosnak nem, csak a bejegyzett erdőgazdálkodónak van módja végrehajtani.

I.5.4.3. *„Az adattáron történő átvezetés elrendelése nem minősül Ket.-es döntésnek, azt nem kell és nem is közöljük az érintettekkel. Maga az átvezetés, a hatósági nyilvántartásba történő bejegyzés, melyet határozatnak kell tekinteni, alaki határozat meghozatala nélkül is (...) E döntésről az erdészeti hatóság a földügyi hatósággal együttműködve áttételesen az erdőművelési ág változásáról szóló, illetve az erdő jogi jellegről szóló bejegyző határozattal értesíti a tulajdonosokat.”*

I.5.4.4. Az 53/2002. (XI. 28.) AB határozatban kifejtettek nem vonatkoztathatók erre az esetre, egyébként is, mivel a két hatóság egymásra épülő eljárása megteremti a jogorvoslati lehetőséget, így az eljárási jogi követelményeket is kielégíti.

I.5.4.5. Az egy hektár alatti belterületi földterületekre vonatkozó ingatlan-nyilvántartási előírások ismertetésén túl a Hivatal elnöke közölte: a hatályos szabályozás szerint az ingatlanok fekvésének megjelölése belterületként és külterületként (ezen belül zártkertként) lehetséges. *A belterületi ingatlanok jellemzően lakó-, pihenő-, kereskedelmi és ipari célt, míg a külterületi ingatlanok elsősorban mezőgazdasági termelési célt szolgálnak. A termőföld fogalmát a Tft. határozza meg<sup>25</sup>, amely termőföldnek elsősorban a külterületi ingatlanokat tekinti, illetve annak szabályait kell alkalmazni a mező-, erdőgazdasági művelési alatt álló belterületi földre is, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban ekként tartanak nyilván.*

*Az Inytv. 23. § (3) bekezdésének hatályba lépése előtt is volt a belterületi ingatlanokra vonatkozó korlátozó szabály.* Ugyanis az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1972. évi 31. törvényerejű rendelet 10. § (5) bekezdése szerint a község belterületének üzemszerű művelés alatt nem álló részét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. A törvényerejű rendelet azonban nem definiálta egyértelműen, hogy milyen esetben kell az ingatlant művelés alól kivett területként nyilvántartani.

A rendszerváltást követően ez a szabályozás nem volt összeegyeztethető a megváltozott életviszonyokkal, továbbá a belterületi ingatlanok vonatkozásában az üzemszerű művelés jelentősége átalakult és a privatizációt követően kiüresedett. Az Inytv. 23. § (3) bekezdése pontosította és egyértelművé tette a korábbi „üzemszerű művelés alatt nem álló” kitétel és egy hektárban határozta meg a belterület esetén a művelés alól kivett területek nyilvántartási szabályát.

<sup>23</sup> A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal csak újabb – már az önkormányzat válaszában ismeretében írott – megkeresésekre adott érdemi választ.

<sup>24</sup> „Az Országos Erdőállomány Adattár (a továbbiakban: Adattár) az ország erdeinek nyilvántartása, az ágazati tervezés, erdőgazdálkodás és a hatósági ellenőrzések alapja.

*A körzeti erdőterveket az erdészeti hatóság készíti el, de a körzeti erdőtervek jóváhagyása nem a miniszter által történik, hanem közigazgatási eljárás keretében, erdőterv határozatban kerülnek jóváhagyásra az erdőgazdálkodásra vonatkozó szabályok. A módosítás jelentősen növeli a jogbiztonságot, önálló fellebbezési lehetőséget biztosít az erdőgazdálkodónak az előírásokkal, korlátozásokkal szemben. (...)*

<sup>25</sup> A Tft. – 2013. december 15.-éig hatályos – 2. § (2) bekezdése és 3. § a) és f) pontjai szerint.

*A hivatkozott földrészletek területének pontos jogszabályi meghatározása a jogbiztonság érvényesülését szolgálja, mivel a korábbi szabályozással szemben világos és egyértelmű meghatározást tartalmaz a norma címzettjei számára.*

A Tfv. előírásainak és a belterületbe vont termőföldek rendeltetésének ismertetése, valamint az egy hektárt meg nem haladó földrészletek művelési ágban történő nyilvántartása és a jogi jelleg alkalmazása kapcsán a miniszter által előadottakat ismételték meg.

A szigorú törvények betartása és betartatása ellenére is a Budapest környéki és a Budapest belterületén lévő erdők folyamatosan fogynak az engedély nélküli építkezések és terület-elbirtoklások miatt. *A Budapest XII. kerületben található belterületi erdők tömbös erdők, általában 50-70 évesek, tíz méternél magasabbak és minden tekintetben – a laikusok számára is – erdőnek értelmezhetők.* A helyi Önkormányzatnak is, mint erdőtulajdonosnak (vagyonkezelőnek), és mint erdőgazdálkodónak 1991-ben csakúgy, mint 2001-ben és 2011-ben az erdőtervezések során és a mindennapi erdőgazdálkodásban, jogszabályok biztosították és jelenleg is garantálják a jogbiztonságot, a jogorvoslati lehetőségeket.

A Hivatal tudomása szerint az Önkormányzat a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségekkel ez idáig nem élt. A tulajdonában lévő erdőterületeken az erdészeti hatóság felszólítása és az Evt.-ben foglaltak ellenére, az elmúlt tíz évben nem jelentkezett be erdőgazdálkodónak. Mint „hajdani és jelenlegi tulajdonos” (és a területnek 1991-ben, illetve 2001-ben már erdőtervben nyilvántartott erdőgazdálkodója) és egyben a területrendezési tervek megalkotója, az erdészeti hatóság folyamatos jelzése ellenére, az erdőtörvény által képviselt magasabb szintű közérdekkel ellentétben – az ingatlan-nyilvántartás, telekalakítás eszközeivel élve – *a természetbeni állapotuk alapján erdőnek minősülő területeket „feldarabolta”,* értékesítette, mellyel a panaszolt állapotot létrehozta.

*„A jelenlegi szabályozás és eljárásrend megfelelően biztosítja az Ön által felvetett esetben az erdőtulajdonosok és erdőgazdálkodók jogbiztonságát, érdekvédelmét és jogorvoslati lehetőségeit. Álláspontom szerint inkább a többi XII. kerületi lakos és minden magyar állampolgár magasabb rendű, erdőtörvényben meghatározott érdekeinek érvényesítése, a belterületi erdők védelme és fenntartása a tét – különösen itt Budapest környékén – mely megerősített társadalmi támogatásra szorul.”*

I.6. Újabb megkeresésemre a Budapesti Erdőtervezési Körzet körzeti erdőtervének jóváhagyása kapcsán a Hivatal elnöke azt közölte<sup>26</sup>, hogy az Adattáron történő átvezetés engedélyezése 2012. május 10.-én történt, amit az Erdészeti Igazgatóságnak másnap megküldtek. Közölte, hogy a körzeti erdőterv Adattáron történő átvezetése az R. 13. § (1) bekezdése alapján történt. A korábbiak megismételése mellett hangsúlyozta: „A mérlegelési jogkörben hozott határozat nem azonosítható a tényállás feltárása, megállapítása körébe tartozó bizonyíték-értékeléssel, a körzeti erdőtervezéshez kapcsolódó anyagi jogi jogszabályok nem biztosítanak mérlegelési jogkört az erdészeti hatóságnak. (...) a törvényi előírások alapján bizonyos adatokat köteles együttesen figyelembe venni, ami nem jelenti, hogy határozatát mérlegelési jogkörben eljárva hozhatja vagy hozza meg.”

Amennyiben az erdészeti hatóság az erdőtervezés vagy más eljárásában, bármikor az *Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállomány meglétéről (természetbeni állapotáról) tudomást szerez, úgy azt – mivel az a törvény erejénél fogva erdő – az Adattárba fel kell vezetnie, erdőként kell nyilvántartania.*

Az erdő természetbeni állapotának Evt. szerinti feltételeitől szubjektív mérlegeléssel eltérni a hatóságnak nincs lehetősége. Az Adattárba történő felvétel ezért hivatalbóli, mérlegelést nem igénylő bejegyzés. A hatósági nyilvántartásba történő feljegyzés ellen bírósági eljárásban, keresetlevél benyújtásával jogorvoslatnak van helye. A benyújtási határidő szubjektív, kezdő napját a fél tudomásszerzésétől kell számítani.

---

<sup>26</sup> 04.4/249-3/2014.



**II.** A másik panaszos egy magánszemély, akinek tulajdonában egy alsószentiváni ingatlan 32/48-ad része van, amelyet 2002-ben és 2007-ben öröklés, majd 2008-ban árverési vétel jogcímén szerzett meg. A belterületi ingatlan 8865 m<sup>2</sup> nagyságú és „kivett, lakóház, udvar, gazdasági épület” megnevezésű.<sup>27</sup> A lakóingatlan falusias lakóházas környezetben található, ahol a hosszan elnyúló földterületek hátsó részei jellemzően kertészeti és szántóföldi művelésűek, azok részben közvetlen kapcsolatban állnak a külterületen lévő erdő művelési ágú területekkel. Az adattári nyilvántartás szerint a panaszos ingatlana a Sárosdi Erdőtervezési Körzet része és az Alsószentiván 39 F erdőrésszbe tartozik, amelynek kiterjedése 2,09 hektár, gazdálkodási viszonya rendezetlen, a rajta lévő vegyes faállományú erdő talajvédelmi rendeltetésű. Az erdészeti hatóság adatai szerint a belterületi ingatlan 0,4 hektár nagyságú része a 2007. évi körzeti erdőtervezést követően, 2008-ban vált a körzeti erdőterv részévé.

### *II.1. A Sárbogári Járási Földhivatal tájékoztatásának összefoglalása*<sup>28</sup>

Az ingatlan művelési ágának fennállására és abban történt változásra vonatkozó kérdésekre a Földhivatal vezetője azt közölte, hogy *az ingatlan tulajdoni lapján (papír alapú és számítógépen vezetett) művelési ág változásra utaló feljegyzés nem szerepel.* Az ingatlanügyi és az erdészeti hatóság nyilvántartása eltérésének gyakorisága kapcsán, az ingatlan-nyilvántartási előírásokra<sup>29</sup> hivatkozva azt közölte, hogy *belterület esetén minden olyan esetben eltér a két hatósági nyilvántartás, amikor a terület nagysága nem éri el az 1 hektárt. Külterület esetén pedig, ha a 400 m<sup>2</sup> területi mértéket nem éri el az erdő.* A hatósági nyilvántartások eltérése kapcsán azt jelezte, hogy a jogszabály<sup>30</sup> lehetővé teszi *az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feltüntetését az 1 hektárnál kisebb belterületi földrészleten. A jogi jelleg feljegyzése vagy törlése az erdészeti hatóság megkeresésére, annak jogerős határozata alapján történik.*

### *II.2. Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatásának összefoglalása*<sup>31</sup>

Az alsószentiváni földrészleten végzett engedély nélküli fakitermelés tárgyában 2009. február elején indított eljárást az erdészeti hatóság és rendelte el a fakitermelés azonnali leállítását.<sup>32</sup> A határozat ellen a panaszos fellebbezéssel élt, de a döntést a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság helybenhagyta.<sup>33</sup> A másodfokú hatóság határozata ellen a panaszos bírósági felülvizsgálatot nem kezdeményezett.

Az eljárás során a panaszos arra hivatkozott, hogy „a fakitermelést megelőzően érdeklődtem a körjegyzőnél, hogy kell-e belterületi fakivágáshoz engedély. Azt a tájékoztatást kaptam, hogy belterület esetén nem kell”. Alap-Alsószentiván Községek Körjegyzőjének igazolása<sup>34</sup> szerint ezt a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet kapcsán mondta, amely szerint csak a belterületi, közterületen lévő fák kivágásának engedélyezésére van hatásköre a jegyzőnek, ezért a szóbeli kérelemre „szóban arról tájékoztattam, hogy engedély iránti kérelemmel hatóságomhoz nem kell fordulnia.”

Az Erdészeti Igazgatóság ennek kapcsán jelezte, hogy szóbeli, adott esetben évekkal későbbi ügyekben ezek a hivatkozások nehezen ellenőrizhetők. Az erdészeti hatóság a panaszost az engedély nélküli fakitermelés ügyében folytatott eljárás miatt erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte<sup>35</sup>, amelyet a másodfokú hatóság helyben hagyott.<sup>36</sup>

<sup>27</sup> A járási földhivatal csak többszöri megkeresésre küldte meg az általa az érintett ingatlannal kapcsolatban nyilvántartott adatokat.

<sup>28</sup> 32061/2014.

<sup>29</sup> Inyvh. 47. § (1) és az Inyvtv. 23. § (3) bekezdései, valamint az Inyvh. 50 (2) bekezdés a) pontja és 51. §-a

<sup>30</sup> Inyvh. 39/A. § (5) bekezdése

<sup>31</sup> XIV-G-031/8732-3/2014.

<sup>32</sup> 22.3/1645/1/2009. számú határozat

<sup>33</sup> 2009. április 30.-án kelt 04.4/497/1/2009. számú határozat.

<sup>34</sup> A2-87/2009.

<sup>35</sup> 22.3/1645/10/2009. számú határozat

<sup>36</sup> 2009. október 19-én kelt 04.4/1107/1/2009. számú határozat.

A döntés ellen a panaszos bírósági felülvizsgálatot nem kezdeményezett, a határozat jogerőre emelkedett.

Az Igazgatóság közölte azt is, hogy az erdészeti hatóság az ingatlan tulajdonosainak társult erdőgazdálkodást és erdő felújítási kötelezettséget írt elő<sup>37</sup>, amelynek első kivitelezési ideje 2011. volt (végső befejezési határideje 2017.), egyben abban felhívták a figyelmet a megállapított határidő felróható mulasztásának következményeire. A határozatot minden érintett átvette, ellene jogorvoslati eljárást nem kezdeményeztek, az jogerőre emelkedett. Az ingatlan tulajdonosait az erdőfelújításra előírt határidő túllépése miatt, erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezték, amelyre az évenként megtartott erdősítések műszaki átvételi szemléljén megállapított mulasztás és a vonatkozó jogszabály alapján – mérlegelési lehetőség nélkül – kerül(t) sor.

Csatolták az alsószentiváni körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos munkarészeket, így az eljárásról tájékoztató formaleveket<sup>38</sup> (jelezve, hogy az „*Alsószentiváni visszaigazolás nincs meg irattárunkban*” az első kettőnél, csak az utolsónál).

Közölték azt is, hogy az előzetes jegyzőkönyvi tárgyaláson<sup>39</sup> az Alsószentiván Polgármesteri Hivatalt nem képviselték.

Az erdészeti hatóság 2013 februárjában – a panaszos kérésére – a következő tájékoztatást adta az erdőtervezésről: „(...) 2007. október 29-én a Sárosdi Erdészeti Tervezési Körzet erdőtervezési terepi bejárás során megállapítottuk, hogy erdőtervezendő erdő található. A terület Alsószentiván 39 F jellel került be az Adattárba, miután 2008. október 23-án a körzeti erdőtervet a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Miniszter nevében jóváhagyták. *A körzeti erdőtervezés menetéről értesítettük a tervezés alá vont községek jegyzőit és általa az érintett lakosságot.*

A jogszabályok szerint, ha egy területen lévő faállomány – mely korábban nem volt erdőtervezett – erdőtervezendő erdőnek minősül, akkor azt az Erdészeti Hatóság mérlegelés nélküli döntés alapján felveszi az Adattárba. *Miután a szóban forgó terület bekerült az Adattárba, az Erdészeti Hatóságnak nem volt kötelezettsége, arra nézve, hogy ezt a tulajdonosokkal közölje.*”

Hangsúlyozták, ha a természetben fellelhető faállomány, amennyiben az erdőtervezés időszakában hatályos, a Régi Evt. 8. § (1) bekezdésében foglalt kritériumoknak megfelelt – ahogy a minisztérium illetékes osztálya is tájékoztatta a panaszost – az erdészeti hatóságnak azt mérlegelés nélkül be kellett vezetnie az Adattárba.

Az Adattárba történő felvétel, ide értve az 1 hektár alatti, belterületi ingatlanokat is, jogszabályi kötelezettsége az erdészeti hatóságnak, szakmai szempont ebben a vonatkozásban nem releváns.

Legvégül arról tájékoztattak, hogy az alsószentiváni 39 F erdőrésszel érintett ingatlanokra 2014 márciusában kérték az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzését, amelyet a Sárbogárdi Járási Hivatal Járási Földhivatala átvezetett.<sup>40</sup>

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

<sup>37</sup> 22.3/4112/1/2009. számú határozat

<sup>38</sup> „Tájékoztató erdőgazdálkodók részére” (2007. február 6.)

„Értesítés körzeti erdőtervezés előzetes jegyzőkönyvi tárgyalásáról” (2007. február 23.).

„Értesítés Körzeti Erdőtervbe való betekintési lehetőségről” (2007. március 6.)

<sup>39</sup> A VADEX Zrt. hivatali helységében 2007. március 20-án.

<sup>40</sup> A 2014. május 10.-én kelt 32.424/3/2014. számú határozattal.

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 Erdészeti Igazgatóság, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

I. Az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszosnak az Adattárba bejegyzett „erdő” besorolása elleni kifogását az Erdészeti Igazgatóság – a Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontjára<sup>41</sup> figyelemmel – nem fellebbezésként bírálhatta el, így megállapítható, hogy az adattári bejegyzés (a körzeti erdőtervezés) ellen közigazgatási úton nincs biztosítva a jogorvoslati lehetősége, így az ügyben hatásköröm fennáll.

Ugyanakkor a jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzése ellen mind a panaszos, mind a megkeresett Önkormányzat kezdeményezte a bírósági felülvizsgálatot. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság – időközben lezárult – eljárása miatt a jogi jelleg feljegyzésével kapcsolatos földhivatali eljárást nem vizsgálhatom, mert az Ajbt. előírása<sup>42</sup> nem csupán a bíróságok döntését zárja ki a vizsgálati hatáskörömből, hanem mindazon ügyek felülvizsgálatának a lehetőségét is, amelyek jogszerűségének elbírálását érintően bírósági eljárás indult, vagy amelyekben már jogerős ítélet született.

II. 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.

Az AJB-788/2014. számú ügy alapját képező erdészeti hatósági döntések meghozatalára – az engedély nélküli fakitermelés felfüggesztésére és az erdőgazdálkodási bírságra, azok felülvizsgálatára, továbbá az erdőgazdálkodói tevékenységre és az erdőfelújítás elvégzésére történő kötelezésre – 2009-ben került sor, a későbbi erdészeti eljárások e döntések következményei.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos anyagi gondjait keletkeztető erdészeti hatósági döntések egy évnél régebbiek, továbbá azok kapcsán a jogorvoslat kimerítésére nem minden esetben került sor, hatásköröm hiányát kell megállapítanom.

Az Ajbt. ugyanakkor lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

## **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

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

<sup>41</sup> A Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontja szerint „Nincs helye fellebbezésnek (...) jogszabály eltérő rendelkezése hiányában valamely adatnak, ténynek vagy jogosultságnak a hatósági nyilvántartásba hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésével szemben.”

<sup>42</sup> Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.”

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a Testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján: „*A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”.<sup>43</sup> 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).

---

<sup>43</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

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 jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>44</sup>

A *tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is.* Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*<sup>45</sup> Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.<sup>46</sup> A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye a 6/1998. (III. 11.) AB határozat 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.*

<sup>44</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi I. szám (40-41. o.)

<sup>45</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>46</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

### III. Az ügy érdemében

1. Jelen vizsgálat előzményeként tekintek az AJB-2602/2013. számú – külterületi erdőt érintő erdészeti hatósági eljárásokkal kapcsolatos – jelentésemre<sup>47</sup>, amelyben már vizsgáltam az erdővel és az Adattárral, az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetésével, valamint az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás, mint közhiteles hatósági nyilvántartások összhangjával kapcsolatos egyes jogszabályi előírásokat. Ennek kapcsán megállapítottam, hogy az erdők adatai tekintetében az erdészeti hatóságok által vezetett Adattár minősül – de csak 2013. július 1-jétől – közhiteles nyilvántartásnak, míg a földhivatalok által vezetett ingatlan-nyilvántartás a jog és tények tekintetében közhiteles, egyes adatai (térmérték, művelési ág, minőségi osztály, kataszteri tiszta jövedelmi érték, stb.) – az ellenkező bizonyításáig – irányadóak.

Az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár adattartalma ugyanakkor egymást kiegészíti, ezért biztosítani kell az összhangjukat és a jogbiztonság követelményének érvényesítése érdekében ki kell küszöbölni adataik esetleges ellentmondását. Megállapítottam, hogy a jogi szabályozás 2009. július 1-jét megelőzően nem biztosította az Adattár teljes körű nyilvánosságát, továbbá az „erdő” minősítésről döntő és azt az Adattáron átvezető erdészeti hatóságnak kell kezdeményeznie a művelési ág változás átvezetését és megkeresnie az ingatlanügyi hatóságot. Ráműtöttem arra is, hogy az ingatlan-nyilvántartás a tulajdonhoz kapcsolódó jogok közhiteles nyilvántartása, ezért az ingatlanügyi hatóság megkeresésének és az erdő ingatlan-nyilvántartási átvezetésének elmaradása egyben azzal is jár, hogy az új tulajdonos erről a jogkövetkezményekkel járó minősítésről nem értesül, így nem tudja teljesíteni az Evt.-ben előírt kötelezettségeit.

2. A panasz kivizsgálása kapcsán elsőként a jogi környezet áttekintésére van szükség. Lényegében minden megkeresett erdészeti szerv<sup>48</sup> arra hivatkozik, hogy egy földterület erdővé „minősülése” a természetbeni állapotából eredően, a „törvény erejénél fogva” következik be, annak során a hatóságnak szubjektív mérlegelésre nincs lehetősége. Ennek alapjául az Evt. 6. § (1) bekezdését<sup>49</sup> jelölték meg, amely nemcsak az Adattárban erdőként nyilvántartott területeket minősíti erdőnek, hanem minden olyan faállományt is, amely a törvény előírásainak is megfelel.

Az erdő előző meghatározását az Evt. a fogalmi meghatározások után, önálló cím alatt tartalmazza, az szervesen kapcsolódik a törvény hatályához.<sup>50</sup> A norma az erdő (fogalom, „erdővé minősülés”) meghatározása kapcsán azt mondja ki, hogy „e törvény alkalmazásában” mi minősül erdőnek. A törvény ugyanakkor nem a „törvény erejénél fogva” (ex lege) kitévelt alkalmazza, így alkalmazási körében az erdő fogalmát „csak” normatív módon definiálja.

A normaszöveg jogalkalmazói értelmezése már „létező” erdők – az Adattárban már nyilvántartott, az időlegesen igénybe vett erdők és nyiladékok – esetén nem okoz gondolt, ugyanakkor „új” erdők vagy önerdősülés esetén, igen.

<sup>47</sup>[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+erd%C3%A9szeti+hat%C3%B3s%C3%A1gi+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%B3l+2602\\_2013/21f7860c-3e0a-4379-9c9a-00af04694846?version=1.1](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+egy+erd%C3%A9szeti+hat%C3%B3s%C3%A1gi+elj%C3%A1r%C3%A1s%C3%B3l+2602_2013/21f7860c-3e0a-4379-9c9a-00af04694846?version=1.1)

<sup>48</sup> Az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal egyértelműen, a miniszter csak közvetve.

<sup>49</sup> „E törvény alkalmazásában erdő: a) az Országos Erdőállomány Adattárban (a továbbiakban: Adattár) erdőként nyilvántartott terület; b) az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott fa- és cserjefajokból, illetve azok államilag elismert mesterséges vagy természetes hibridjeiből (a továbbiakban együtt: erdei fafajok) álló faállomány, melynek ba) területe a szélső fák töben mért távolságát tekintve átlagosan legalább húsz méter széles, természetbeni kiterjedése az ötezer négyzetmétert eléri, átlagmagassága a 2 métert meghaladja és a talajt legalább ötven százalékos mértékben fedi; bb) területe a szélső fák töben mért távolságát tekintve átlagosan legalább húsz méter széles, természetbeni kiterjedése az ötezer négyzetmétert eléri, átlagmagassága a 2 métert meghaladja és a talajt legalább harminc százalékos mértékben fedi, valamint legfontosabb szerepe a talaj védelme; c) az időlegesen igénybe vett erdő területe; d) a nyiladék és a tűzpuszta, amennyiben az átlagos szélessége 6 méternél kisebb.”

<sup>50</sup> Evt. 4. § (1) bekezdése szerint „E törvény hatálya kiterjed: a) az erdőre, annak élő és élettelen alkotóelemeire, az erdei életközösségre; b) a külterületen található fásításra; c) az erdészeti létesítményre; d) az erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületre.”

Az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja ugyanis külön jogszabály szerint faállomány meglétét és meghatározott természetbeni kiterjedést követeli meg (ez utóbbit a d) pontnál is), melyek fennállta vagy fenn nem állta csak további, az erdészeti szervek ezt megállapító aktusával tisztázható.

Az Evt. jogalkotói indokolása szerint „A törvény újszerű, de számos más európai erdőtörvényben is alkalmazott definíciót fogalmaz meg az erdőre. *Az erdő elsődlegesen az a terület, melyet az erdészeti hatóság az Adattárban erdőként tart nyilván*, függetlenül attól, hogy a földrészletet adott időpontban faállomány borítja vagy valamely élő vagy élettelen alkotóelem átmenetileg hiányzik.

Az adattárban szereplő területeken kívül *erdőnek minősül minden olyan terület is, amely nem szerepel az Adattárban, de megfelel a törvényben megfogalmazott területi és állományszerkezeti követelményeknek. A törvényben meghatározott állományszerkezeti paraméterek segítségével meghatározható*, hogy adott szukcessziós stádiumban lévő életközösség a törvény hatálya alá tartozik-e. A szabályozás segítségével minden területről egyértelműen eldönthető, hogy egy adott időpontban erdőnek minősül-e, így kiterjednek-e rá e törvény előírásai.”

Hangsúlyozni szükséges, hogy „ex lege” szabályozás esetén a „joghatás” normatív módon, kizárólag a jogszabály erejénél fogva következik be, ahhoz további eljárásra vagy hatósági aktusra nincs szükség. Jelen esetben más a helyzet, mert egy adott terület a hatóság vizsgálata nélkül nem tud „a törvény erejénél fogva” erdővé válni, hiszen meg kell állapítania, hogy az fizikai valóságában megfelel-e a törvényi követelményeknek. A faállomány fajtáinak és kiterjedésének megállapítása ugyan valóban az Evt. szerinti ténykérdés, azonban azt csak további – az Evt. által szabályozott – eljárás lefolytatása alapján lehet megállapítani. Vagyis az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontjának megfelelő erdő fogalmi elemeit képező területi és állományszerkezeti követelmények „meglétében” csak a faállomány megismerését és felmérését követően lehet állást foglalni (azt meghatározni), azok ténylegesen a helyszíntől és – természetesen nem szubjektív – szakmai mérlegeléstől függenek, így az nem a jogszabály erejénél fogva (ex lege) áll be. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alkotmányos követelménye alapján a „törvény erejénél fogva” *beálló rendelkezést konkrétan és egyértelműen, azaz expressis verbis<sup>51</sup> kell kimondani* – azok alapvető jogi jelentősége, közvetlen jog és kötelezettség keletkeztető hatása miatt –, *azokhoz egyéb eljárásra, hatósági aktusra nincs* (és nem is lehet) *szükség*.

**2.1.** Az Evt.<sup>52</sup> kimondja, hogy az állam az erdővagyon védelmét, a fenntartható erdőgazdálkodási tevékenység tervszerűségét a körzeti erdőgazdálkodási és tervezési szabályokról szóló *miniszteri rendelet kiadásával*; a hosszú távra – legalább tíz évre – szóló körzeti erdőterv készítésével; *az Adattár működtetésével* és az abban foglalt egyes adatok kötelező felhasználásával; valamint az erdőtervvel és az erdőgazdálkodási *tevékenység bejelentési-engedélyezési rendszerével* biztosítja.

Az Evt. előírása alapján az egyes körzetekre vonatkozó tervezési alapelveket, az erdei haszonvételek lehetséges felső határát jelentő keretszámokat, a körzetben tervezett erdőszerkezet-átalakítások ütemét és mértékét, a körzetre jellemző általános előírásokat, valamint az állami tulajdonban lévő és a nem gazdasági rendeltetésű erdőkre vonatkozó szabályokat a *miniszter az erdőtervrendeletben* állapítja meg.<sup>53</sup>

Az irányadó jogszabályok alapján az erdészeti hatóság az erdőtervezési körzetekben tízévente körzeti erdőtervet készít.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Félreérthetetlenül, határozottan.

<sup>52</sup> Evt. 30. § (1) bekezdés

<sup>53</sup> Evt. 31. § (1) bekezdése. A (2) bekezdése szerint „Az erdőtervrendelet előírásai az előző erdőtervi időszak erdőgazdálkodásának hatósági értékelésén, az Adattár adatai alapján a körzetre vonatkozó átfogó hozamvizsgálaton, és a körzet területére vonatkozó természetvédelmi kezelési és egyéb tervek előírásain alapulnak.”

<sup>54</sup> Az Evt. 31-36. és az R. 3-12. §-ai alapján

Az Evt. előírásai alapján az erdőt erdőtagokra<sup>55</sup> és erdőrészekre<sup>56</sup> kell felosztani, melyeket a körzeti erdőterv készítésekor és az erdő telepítésének engedélyezésekor kell kijelölni.<sup>57</sup> A körzeti erdőtervezés szabályozása kapcsán az Evt. indokolása azt tartalmazza, hogy „a körzeti erdőtervezés lefolytatásának szabályait végrehajtási rendelet szabályozta, ám *garanciális szempontok miatt* indokolt a részletszabályok törvényben történő szerepeltetése”.<sup>58</sup>

A körzeti erdőtervezés során az erdészeti hatóságok elvégzik az erdőtervezés alá vont terület terepi felvételezését.<sup>59</sup> Vagyis a terület bejárásával, méréssel, adatgyűjtéssel meghatározzák az erdőrészek helyi viszonyait, az erdőállományok jellemző adatait, rögzítik az észlelt egyéb, a tervezéshez szükséges adatokat, valamint végrehajtják az erdészeti nyilvántartási térképek elkészítéséhez szükséges felmérési munkákat. A terepi felvételezés során kialakított, a földrészlet határától eltérő, természetben nem azonosítható erdőrészek határok töréspontjait az erdőgazdálkodóval ismertetni kell.<sup>60</sup>

Minden megkeresett erdészeti szerv azt hangsúlyozta, hogy az Evt. az erdővel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket nem az erdő tulajdonosa, hanem az erdőgazdálkodó<sup>61</sup> szempontjából szabályozza, elsősorban ők az erdészeti hatósági eljárások alanyai.

Ennek megfelelően a körzeti erdőtervezés során a körzetben érintett erdőgazdálkodók, továbbá a hatóságok, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervek, az ott található önkormányzatok, valamint az erdészeti vagy természetvédelmi célra alakult civil szervezetek tehetnek javaslatokat a körzetben folytatandó erdőgazdálkodással kapcsolatosan.<sup>62</sup>

A terepi felvételezés és a javaslat összeállítását követően az erdészeti hatóság erdőrészek szintű tárgyalásokat tart, amelynek célja az egyeztetés az erdőgazdálkodóval, az érintett hatóságokkal és védett területen fekvő erdőrészek esetében a természetvédelmi kezelésért felelős szervvel. Az egyeztető tárgyaláson határozzák meg, hogy a következő 10 évben a gazdálkodásnak milyen lehetőségei, korlátozásai lesznek. Az erdőgazdálkodási javaslatokat a lakossági egyeztető tárgyalást megelőzően közzéteszik. Az erdészeti hatóság a megjelenteknek tájékoztatást ad a körzet természetbeni állapotáról, a következő időszak erdőgazdálkodási lehetőségeiről és korlátairól, valamint a társadalmi részvétel, a véleménynyilvánítás, az adatokhoz való hozzáférés lehetőségeiről, ismerteti az erdőgazdálkodásnak a Natura 2000 területekre gyakorolt hatásainak vizsgálati eredményeit, és az ebből eredő erdőgazdálkodási javaslatokat.

A körzeti erdőtervezés befejezéseként – a körzeti erdőterv elfogadása érdekében – az erdészeti hatóság tárgyalást tart az érintett erdőgazdálkodók és hatóságok, az önkormányzatok és a védett területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv bevonásával. Amennyiben a záró tárgyalás során az erdészeti hatóság, az érintett hatóságok, és az erdőgazdálkodó között véleményeltérés marad fenn, úgy a vitás kérdésekben a testületi szervként működő Körzeti Erdőterv Bizottság dönt.<sup>63</sup>

<sup>55</sup> Az Evt. 38. § (5) bekezdése szerint „Az erdőtag a település közigazgatási határán belül az erdő területi rendjét, kellő áttekintését, az erdőgazdálkodási tevékenység alapegységeinek tartós szerkezetbe foglalását biztosító területi egység”.

<sup>56</sup> Az Evt. 38. § (5) bekezdése szerint „Az erdőtagon belül az erdőrészek az erdőgazdálkodási tevékenység és az erdészeti igazgatás, nyilvántartás olyan alapegysége, amely természetben összefüggő és a rajta található erdei életközösség, valamint a fenntartható erdőgazdálkodási tevékenység jellemzői alapján egységesnek tekinthető”.

<sup>57</sup> Evt. 16. § (4) és (7) bekezdései

<sup>58</sup> Lásd az Evt. 32. és 35. §-ainak indokolását.

<sup>59</sup> R. 7. §-a

<sup>60</sup> Evt. 16. § (10) bekezdése

<sup>61</sup> Az Evt. 17. § (1) bekezdése szerint „Erdőgazdálkodó az erdészeti hatóság által vezetett erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő tulajdonos vagy jogszerű használó”.

<sup>62</sup> Evt. 32. §-a

<sup>63</sup> R. 12/A. §-a



A Kormány az Evt. szerinti általános erdészeti hatóságként a megyei kormányhivatal erdészeti igazgatóságait jelölte ki<sup>64</sup>, melyek *erdészeti igazgatási feladataik körében* – többek között – elkészítik a körzeti erdőterveket (a jogszabályban előírt egyeztetési és tájékoztatási feladatok ellátása mellett).<sup>65</sup>

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy az erdészeti eljárásokba érdekelti oldalon minden esetben az erdőgazdálkodókat vonják be*, az erdőtulajdonosok részvétele esetleges. Továbbá *az erdők tényleges adatait a körzeti erdőtervezés során* – terepi felmérést követően – rögzítik, amely nem közigazgatási hatósági eljárás, hanem *igazgatási tevékenység*.

Mindezeket összegezve azt is *megállapítom, hogy az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti kritériumoknak megfelelő* – korábban „nem létező” – *faállomány erdővé „minősítéséhez” meg kell állapítani az érintett fajokot és a területi kiterjedését, amihez egy szakmai (erdészeti) eljárásra* (így a körzeti erdőtervezésre vagy egyedi erdészeti hatósági eljárásra) *is szükség van*.

**3.** Az előzőek után a körzeti erdőterv adatainak adattári átvezetésével és az erdőterv határozattal kapcsolatos jogszabályi előírásokat, valamint azok kapcsán a jogorvoslat érvényesíthetőségét tekintem át.

**3.1.** Az Evt. előírásai<sup>66</sup> alapján az erdőgazdálkodásért felelős miniszter az erdők nyilvántartása, az erdőgazdálkodás kiszámítható működése és országos szintű szabályozása érdekében Adattárat működtet. Az Evt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, hogy az Adattárban mely területeket kell erdőként nyilvántartani.<sup>67</sup>

Az Adattár tartalmazza: az erdőgazdálkodó gazdálkodói kódját; az erdőgazdálkodás során betartandó, az erdészeti hatóság határozatában megállapított (általános, átalakítási vagy szálalási terveiben foglalt, valamint különös) előírásokat; a körzeti erdőtervben megállapított adatokat; a jóváhagyott erdőtelepítési-kivitelezési tervek adatait; a bejelentett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait; az erdőben elvégzett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait; az erdő faállományának mennyiségében és minőségében bekövetkezett változásokat; az erdészeti és közjóléti létesítmények adatait.<sup>68</sup>

Az Evt. 38. § (2) bekezdése szerint az Adattár – többek között – az erdőrészlet és az erdőgazdálkodó adatait tartja nyilván közhitelesen, ugyanakkor az erdők tulajdonával és tulajdonosaival kapcsolatos adatokat nem tartalmazza, az ingatlanok helyrajzi számát – ha van is erre adatuk – nem tartják közhitelesen nyilván. Emiatt az Adattárban nyilvántartott erdőrészletek ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számokkal való azonosításához szükséges az előzetes térképi összevetés.<sup>69</sup> Vagyis az Adattár és a <http://erdoterkep.mgszh.gov.hu/> internetes oldal csak akkor tudja (tájékoztatási) funkcióját betölteni, ha a tulajdonos ismeri és tisztában van azzal, hogy ingatlana mely erdőrészletnek felel meg, azaz ezt a jogi ténytet korábban közölték vele, aminek előfeltétele, hogy a hatóság ezt az azonosítást korábban elvégezte.

Az előzőek alapján *megállapítom, hogy az Adattár az erdő tulajdonjogi – és egyéb ingatlan-nyilvántartási – adatait nem tartalmazza*, emiatt a két nyilvántartás adatai csak azonosítást követően feleltethetők meg egymásnak.

<sup>64</sup> Korm.r. 12. § (1) bekezdés

<sup>65</sup> Korm.r. 14. § (1) bekezdés b), illetve ha) pontok.

<sup>66</sup> Evt. 38. § (1) bekezdése.

<sup>67</sup> Az Evt. 38. § (3) bekezdése szerint „Az Adattárban erdőként kell nyilvántartani:

a) az e törvény hatálybalépésekor az Adattárban erdőként nyilvántartott területet,

b) az ingatlan-nyilvántartásban erdő művelési ágban nyilvántartott területet,

c) a 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállományt,

d) az időlegesen igénybe vett erdő területét,

e) a 6 méternél kisebb átlagos szélességű nyiladékot és tűzpáztát”.

<sup>68</sup> Evt. 38. § (2) bekezdés

<sup>69</sup> Lásd továbbá AJB-2602/2013. számú jelentésem

**3.2.** Az AJB-2602/2013. számú jelentésemben<sup>70</sup> már tisztáztam, hogy az Adattár vezetése közigazgatási hatósági eljárás, amely során a Ket. előírásait kell alkalmazni.

A megkeresett szervek – az Erdészeti Igazgatóság, a Hivatal és a miniszter – álláspontja szerint az erdészeti hatóságok a körzeti erdőtervezése adatait az Adattáron a közigazgatási hatósági nyilvántartás szabályai szerint – hivatalból és mérlegelés nélkül – vezetik át. A Hivatal hangsúlyozta, hogy az adatok adattári átvezetésekor az erdészeti hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége, a körzeti erdőtervezés során a törvényi előírások alapján bizonyos adatokat köteles együttesen figyelembe venni. Továbbá amennyiben az Evt. 6. § (1) bekezdés b) pontja szerinti faállomány meglétéről – vagyis az erdő természetbeni állapotáról – tudomást szerez, akkor azt az Evt. 38. § (3) bekezdés c) pontja alapján az Adattárba fel kell vezetnie, és erdőként kell nyilvántartania.

A Ket. hatósági nyilvántartásra vonatkozó előírásai<sup>71</sup> szerint a hivatalból indított eljárások megindításáról az ügyfeleket nem kell értesíteni, a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. A hatóság hivatalból köteles törölni a jogszabálysértő bejegyzést, a hibás bejegyzést javítani vagy az elmulasztott bejegyzést pótolni. Alakszerű határozatot a bejegyzés megtagadásáról kell hozni, mérlegelés nélküli bejegyzéskor erre nincs szükség. A döntés a nyilvántartásba történő bejegyzés napján jogerőre emelkedik<sup>72</sup>, ellene – nem fellebbezésnek, hanem – bírósági felülvizsgálatának van helye.<sup>73</sup>

A Ket. 86. § (4) bekezdése alapján az ügyfél jogorvoslati kérelmének benyújtási határideje szubjektív, akkor kezdődik, amikor a jogszabálysértő vagy hibás adat bejegyzése vagy a mulasztás az ügyfél tudomására jutott.

Vagyis miközben az Adattár vezetésével kapcsolatos hatósági nyilvántartási eljárás és bejegyzés közigazgatási hatósági eljárás, addig a Ket. előző előírásai alapján az erdő „minőség” adattári bejegyzéséről, a nyilvántartás változásáról – az Evt. erre vonatkozó speciális előírásának hiányában<sup>74</sup> – az érdekeltek nem értesülnek.

Az R. előírásai<sup>75</sup> alapján a záró tárgyaláson elfogadott, vagy a Körzeti Erdőterv Bizottság által megállapított körzeti erdőterv adatainak az Adattáron történő átvezetéséről az erdészeti hatóság központi szervének vezetője gondoskodik.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a körzeti erdőterv adatainak adattári átvezetése ugyan hatósági eljárásnak és döntésnek minősül, azonban a Ket. hatályos előírásai szerint arról az érdekeltek – közöttük a tulajdonosok – közvetlenül nem értesülnek, így a jogorvoslat lehetősége csak a tudomásra jutást követően nyílik meg.*

**3.3.** Az Evt. 40. § (1) bekezdése<sup>76</sup> szerint az erdészeti hatóság az általa elkészített körzeti erdőtervek alapján az erdőgazdálkodók jogait és kötelezettségeit – a használatában álló egyes erdőrészletekre vonatkozó körzeti erdőtervi adatokat – a Ket. szerinti alakszerű erdőterv határozatokban, hivatalból állapítja meg.

Az AJB-2026/2013. számú jelentésemben<sup>77</sup> már rögzítettem, hogy a hatályos törvényi előírás szerint *erdőgazdálkodó* „az erdészeti hatóság által vezetett *erdőgazdálkodói nyilvántartásban szereplő tulajdonos vagy jogszerű használó*”.<sup>78</sup>

<sup>70</sup> Az ügy érdemének 1.1. pontja

<sup>71</sup> A Ket. 82. és 86. §-ai,

<sup>72</sup> A Ket. hatályos 86. § (2) bekezdése szerint „A hatósági nyilvántartásba történő hivatalbóli, mérlegelés nélküli bejegyzésre a határozatra vonatkozó 71-73. §-okban és a 78. §-ban meghatározottakat [a határozat alakszerűsége és közlése] nem kell alkalmazni, és a döntés a nyilvántartásba való bejegyzés napján jogerőre emelkedik.”

<sup>73</sup> A Ket. 100. § (1) bekezdés c) pontja és (2) bekezdése.

<sup>74</sup> A Ket. 82. § (1) bekezdésének második mondata szerint „A hatósági nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban e törvényt akkor kell alkalmazni, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik”.

<sup>75</sup> R. 13. §-a, „A körzeti erdőterv átvezetése az Adattáron”.

<sup>76</sup> „A körzeti erdőterv alapján az erdőgazdálkodó jogait és kötelezettségeit az erdészeti hatóság erdőterv határozatban (a továbbiakban: erdőterv), hivatalból állapítja meg.”

<sup>77</sup> Lásd „Az ügy érdemében” cím 4.5. pontját.

<sup>78</sup> Evt. 17. § (1) bekezdés

Az Evt. mögöttes felelősségre vonatkozó előírása<sup>79</sup> alapján, amennyiben egy erdőrészletnek nincs bejegyzett erdőgazdálkodója, akkor „erdőgazdálkodónak” az ingatlan tulajdonosa minősül, őt illetik az Evt. szerinti „erdőgazdálkodói jogosultságok”.

Ennek kapcsán a miniszter azt jelezte, hogy ilyen esetekben az erdőterv határozat elleni jogorvoslat lehetősége az erdőtulajdonosnak is biztosított.<sup>80</sup>

*Megállapítom, hogy az Adattárba bejegyzett erdőkre vonatkozó erdőgazdálkodói jogokat és kötelezettségeket nevesítő erdőterv határozat ellen biztosított a jogorvoslat, azonban annak tartalmát a körzeti erdőterv alapjaiban determinálja.*

4. A tényállásban rögzítettek szerint, az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszos budapesti belterületi ingatlanait az Adattár 2002-től – 50-50 %-os kiterjedéssel – erdőként tartotta nyilván, amelyet 2012-ben az ingatlanok teljes területére módosított. Az Erdészeti Igazgatóság az erdő „minőség” – jelen esetben az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg – feljegyeztetését 2012 augusztusában kezdeményezte. Tehát *miközben az érintett terület az Adattárban 2002 óta erdőként szerepel, addig az Erdészeti Igazgatóság az erdő „minőség” ingatlan-nyilvántartási átvezetését csak tíz évvel később kezdeményezte.*

Ennek kapcsán mind az Erdészeti Igazgatóság, mind a Hivatal arra hivatkozott, hogy „az Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyeztetésére csak most nyílt lehetőség, mert *a korábbi – a 2010. május 12.-e előtti – Inyvr. nem adott lehetőséget e tény megjelenítésére (...)*”. Az előzőekre – és az AJB-778/2014. számú panaszra is – figyelemmel a belterületi ingatlanokon lévő erdőkkel kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási szabályozást is megvizsgáltam.

4.1. Az Inyvr.<sup>81</sup> az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg ingatlan-nyilvántartási feljegyzését 2010. május 12.-től biztosítja. A jogszabály előírásai<sup>82</sup> szerint jogi jelleg egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni. Az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzése vagy törlése az erdőszeti hatóság megkeresésére és jogerős határozata alapján történik.<sup>83</sup>

Az ingatlan-nyilvántartás az önálló ingatlanok adatait, az azokhoz kapcsolódó jogokat és jogilag jelentős tényeket tartalmazza. A törvény tételesen felsorolja (taxálja) azokat a jogokat és tényeket, amelyek az ingatlan-nyilvántartásba be-, illetve feljegyezhetők.<sup>84</sup> Külön törvény alapján további jogok és tények bejegyzését is megengedheti.

Az ingatlan jogi jellege olyan jogszabály által meghatározott jogilag jelentős tény, amely az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető.<sup>85</sup> A jogi jelleg általában korlátozza vagy befolyásolja az ingatlan használatát és azok jellemzően hatósági döntésen alapulnak, ezért feljegyzésük elmaradása az ahhoz fűződő joghatásokat nem érinti<sup>86</sup>, vagyis azok feljegyzése deklaratív (tanúsító) hatályú.

<sup>79</sup> Az Evt. 17. § (8) és (9) bekezdései szerint *erdőgazdálkodó hiányában* az erdőt károsító hatások elleni védekezésre, a bekövetkezett károsítások hatásainak felszámolására, az erdő szakszerű felújítására és őrzésére *az erdő tulajdonosa köteles*, helyette e kötelezettségek teljesítéséért az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett *vagyonkezelői, földhasználati, haszonélvezeti, használati jog jogosultja* felelős. (Lásd továbbá az Evt. 102. §-at, 106. § (1) bekezdését és 107. §-át).

<sup>80</sup> „*A körzeti erdőtervezés és az annak során megállapított jogok és kötelezettségek egyedi telepítési folyamatában az erdőgazdálkodók véleményezési és jogorvoslati joga tehát megfelelően biztosított. Az erdőtulajdonosok részére a véleményezési jog a körzeti erdőtervezés folyamatában ugyancsak biztosított (...)* A körzeti erdőterv pedig (...) csak a *rendes gazdálkodás körébe tartozó tevékenységeket érintő jogokat és kötelezettségeket* keletkeztethet.”

<sup>81</sup> Az Inyvr. jelenlegi 39/A. § (1) bekezdés k) pontja.

<sup>82</sup> Inyvr. 39/A. § (2)-(5) bekezdés

<sup>83</sup> Az Inyvr. azt is előírja, hogy az *erdő (fásított terület) művelési ág megállapítására vagy megváltoztatására irányuló eljárás esetén, a változás átvezetéséhez az erdőszeti hatóság jogerős határozata vagy általa kiállított hatósági bizonyítvány szükséges* (64. § (3) bekezdése), továbbá *az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg feljegyzéséhez – változási vázrajz helyett – az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis felhasználásával készített, olyan változási vázlat is elfogadható jelenleg, amelyen a megkereső hatóság megjelöli az ingatlan érintett részét és m<sup>2</sup> pontossággal megadja nagyságát* (65. § (5) bekezdés ac) pontja).

<sup>84</sup> Lásd az Inyvt. 16-17. §-ait.

<sup>85</sup> Intyv. 17. § (1) bekezdés g) pont

<sup>86</sup> Intyv. 17. § (2) bekezdés

A jogi jellegnek több fajtája van, az idők folyamán azok folyamatosan változtak, felsorolásukat az Inyvr. 39/A. § (1) bekezdése tartalmazza – így az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleget is –, azonban egyéb, a tulajdonjog közérdekű korlátozásával járó tény feljegyzését más törvény is elrendelheti.

A földrészletek<sup>87</sup> (ingatlanok) adatait az ingatlan-nyilvántartásban az Inyvtv. szerinti adattartalommal és részletességgel kell nyilvántartani, vezetni. Az Inyvtv. – többek között – előírja<sup>88</sup> az ingatlan „művelési ágának” vagy „a művelés alól kivett terület elnevezésének” a nyilvántartását.

Ez alapján a mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földeket a rendszeres földhasznosítási módjuk alapján, a tényleges – a természetbeni – állapotnak megfelelően kell nyilvántartani.<sup>89</sup> Művelés alól kivett területként kell szerepeltetni a művelés alatt nem álló földterületeket és a település belterületén – a hasznosítási módra tekintet nélkül – az egy hektárt meg nem haladó földrészleteket.<sup>90</sup>

A földrészleteket művelési ágak és művelés alól kivett területek szerint további (al)részletekre kell bontani.<sup>91</sup> Az egy hektárnál nagyobb belterületi és a külterületi ingatlanokon alrészletként kell nyilvántartani a különböző művelési ágakat (kivett területeket), ha azok nagysága 400 m<sup>2</sup>-t meghaladja.<sup>92</sup>

Az ingatlan-nyilvántartási előírások szerint „erdő” művelési ágban kell nyilvántartani azt a területet, amely az Evt. szerint erdőnek minősül, továbbá az erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló tisztást, kopárt, az erdei farakodó és készletező helyet, az erdészeti létesítményhez tartozó területet, a 6 méternél szélesebb nyiladékot és tűzpásztát.<sup>93</sup> „Fásított terület” művelési ágban tartandó nyilván – többek között – az Evt. szerinti szabad rendelkezésű erdő terület, a facsoport és fasor (fásítások) által elfoglalt terület.<sup>94</sup>

Az erdők nyilvántartása kapcsán – az előzőeken túl – a korábbiakban ismertetett az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg is feljegyezhető, az ugyanakkor nem jegyezhető fel „erdő” művelési ágú földrészletre és az egy hektárnál kisebb belterületi földrészlet esetén ez csak egész ingatlanra történhet.<sup>95</sup>

Az előzőek alapján az rögzíthető, hogy az „erdő” és a „fásított terület” művelési ág csak a külterületi és az egy hektárnál nagyobb belterületi mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló ingatlanokra, továbbá a 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó, ekként hasznosított alrészletekre jegyezhető fel. Amennyiben az Evt. szerinti erdő nem ilyen területen található – hanem egy hektárnál kisebb belterületi földrészleten vagy 400 m<sup>2</sup>-t el nem érő alrészleten –, úgy az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feljegyzésére van mód.

A miniszter válasza szerint az „erdő” művelési ág nyilvántartási átvezetésének erdővédelmi célja az állampolgárok megfelelő tájékoztatása, az érintettek figyelmének felhívása arra, hogy az adott terület az Evt. hatálya alá tartozik.

---

<sup>87</sup> Az Inyvtv. 11. § (1) bekezdés a) pontja szerint földrészlet „a föld felszínének természetben összefüggő, közigazgatási vagy belterületi határ által meg nem szakított területe, amelynek minden részén azonosak a tulajdoni vagy a vagyonkezelői (kezelési) viszonyok (...)”

<sup>88</sup> Az Inyvtv. 14. § (1) bekezdés szerint „Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza:

a) a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület megjelölése), a belterületen lévő ingatlannál az utca (tér, krt. stb.) nevét és a házszámot, a helyrajzi számát és területnagyságát,

b) művelési ágát és a művelés alól kivett terület elnevezését,

c) minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét,

d) ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát.”

<sup>89</sup> Inyvtv. 23. § (2) bekezdése

<sup>90</sup> Az Inyvtv. 23. § (2) és (3) bekezdései. Az utóbbi szerint „a település belterületének 1 hektárt meg nem haladó területű földrészletét – a fő hasznosítási módra tekintet nélkül – művelés alól kivett területként kell nyilvántartani”.

<sup>91</sup> Inyvtv. 11. § (2) bekezdés

<sup>92</sup> Inyvr. 51. § (1) bekezdés.

<sup>93</sup> Inyvr. 47. § (1)-(2) bekezdései

<sup>94</sup> Inyvr. 48. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>95</sup> Inyvr. 39/A. § (4)-(5) bekezdései

Ugyanakkor az ingatlan-nyilvántartás szabályozása kapcsán azt jelzi, hogy „Ez két olyan technikai jellegű rendelkezés<sup>96</sup>, aminek a következményeként egyes erdő által elfoglalt területeket nem lehet erdő művelési ágban nyilvántartani. A jogalkotó a fenti célok ilyen esetekben való teljesülése érdekében tartotta indokoltnak bevezetni az Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jellegét”.

Az „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg megalkotására tehát azért került sor, mert az ingatlan-nyilvántartási jogszabályok az „erdő” művelési ág feltüntetését nem minden esetben biztosították. Emiatt ez a jogi jelleg kiegészítő jellegű, sajátos „jogintézmény” (ezt támasztja alá az, hogy a jogi jelleg általános szabályaitól eltérően<sup>97</sup> alrészletre nem lehet feljegyezni), amit az erdőhöz kapcsolódó jogok és kötelezettségek érvényesülése érdekében hoztak létre.

Az új jogintézmény létrehozását követően az Evt. szerinti erdőt az ingatlan-nyilvántartás kétféle módon – „erdő” (fásított terület) művelési ágban vagy „Adattárban erdőként nyilvántartott terület” jogi jelleg feltüntetésével – tartja nyilván.

Mindezek alapján megállapítom, hogy 2010 májusa előtt – a jogi szabályozás hiányossága miatt – egyes Evt. szerinti erdőket az ingatlan-nyilvántartásban nem lehetett feltüntetni.

**4.2.** Az előzőek szerint az Inyvh. 39/A. § (1) bekezdés k) pontja szerinti jogi jelleg alkalmazására azért van szükség, mert egyes földrészleteket nem lehet a valós hasznosítási módban – „erdő” művelési ágban – nyilvántartani. Ez a probléma az Inyvtv. – területi mértékekhez kötődő – szabályozására visszavezethető, amely nyomán egyes területeket művelés alól kivett területként, esetleg más művelési ágban kell szerepeltetni.

Az AJB-3335/2013. számú jelentésemben már vizsgáltam a belterületi egy hektáros küszöbértékre vonatkozó ingatlan-nyilvántartási szabályozást és annak hatásait. Ennek kapcsán kifejtettem: „(...) 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 Evt. – az ilyen ingatlanok tényleges mezőgazdasági műveléséhez jogkövetkezményeket kapcsolnak.”

Jelentésem szerint az Inyvtv. adatok közhitelességére vonatkozó szabálya nem egyértelmű, nem felel meg a jogbiztonság követelményének. Az Inyvtv. 23. § (3) bekezdésében előírt – a belterületi földrészletek művelési módját figyelmen kívül hagyó egy hektáros – küszöbérték kizárólag a nyilvántartás egyszerűsítését szolgálja.

Tárgyi ügyben szintén egy hektárnál kisebb belterületi ingatlanok érintettek, amelyek – a valós művelési águktól eltérően – a hatályos ingatlan-nyilvántartásban „kivett, beépítetlen terület” megnevezéssel szerepelnek.

A megkeresésekre adott válaszok szerint az „erdő” művelési ág ingatlan-nyilvántartási átvezetése azért maradt el, mert azt az egy hektárnál kisebb erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületekre – az Inyvtv. 23. § (3) bekezdése szerinti küszöbérték miatt – nem lehetett feljegyezni.

A jogi szabályozásból adódóan az ilyen erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek esetén a tényleges természeti állapotot figyelmen kívül kell hagyni, azokat kötelező „kivett területként” nyilvántartani. Az erre vonatkozó szabályozást a Hivatal elnöke is kifogásolta.

<sup>96</sup> A 400 m<sup>2</sup>-t meghaladó művelési ágak alrészletként, az 1 hektárt meg nem haladó belterületi földrészletek művelés alól kivett területként való nyilvántartása.

<sup>97</sup> Az Inyvh. 39/A. § (2) bekezdése szerint „Jogi jelleget egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni”.

Hivatkozott jelentésemben az Inyvtv. 23. § (3) bekezdés egy hektáros küszöbértéke kapcsán azt állapítottam meg, hogy az ilyen mezőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületek kötelező „kivett területként” történő nyilvántartása, a tényleges állapot figyelmen kívül hagyása (negligálása) *nem felel meg a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.*

Mindezek alapján *megállapítom, hogy az AJB-3335/2013. számú jelentésem fenti megállapításai – nem csak a mező-, hanem – az erdőgazdasági művelés alatt álló belterületi földterületekre is irányadók.*

**4.3.** A megkeresett szervek a belterületi erdők ingatlan-nyilvántartási átvezetésével, feljegyzésével kapcsolatos jogszabályi hiányosságokat nem vitatták, sőt jelezték annak következményeit: *„ezért nem jelenhetett meg az ingatlan-nyilvántartásban a 2001-es erdőtervezést követően semmilyen jelzés, így nem szerzett tudomást a panaszos az erdészeti hatóság ingatlanját ért, több mint 10 éves megállapításáról”.*<sup>98</sup> Az Erdészeti Igazgatóság arra is felhívta a figyelmet, hogy az 1997 előtti jogi szabályozás<sup>99</sup> hatálya nem terjedt ki a belterületi erdőkre (sőt a beépítésre szánt külterületi erdőkre sem).

Az előzőekre is figyelemmel a jogalkotó 1997-ben a Régi Evt. hatályát – ebből eredően az erdő „minőséget” és a kapcsolódó jogkövetkezményeket – lényegében úgy terjesztette ki a belterületi ingatlanokra és azok tulajdonosaira, hogy a jogi szabályozás nemcsak az Adattár teljes körű nyilvánosságát nem biztosította<sup>100</sup>, hanem *az ezt jogilag determináló körülménynek (adatnak) a teljes körű ingatlan-nyilvántartási átvezethetőségét sem garantálta.* A belterületi ingatlanokra az erdő feljegyezhetőségét – valamint a tulajdonosok (más személyek) széleskörű tájékoztatásnak lehetőségét – csak 2010-ben, vagyis 13 évvel később tették lehetővé.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy miközben a jogi szabályozás 1997 óta lehetővé teszi belterületen az erdővé minősítést, addig a jogalkotó ennek teljes körű ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségét csak 13 évvel később teremtette meg, ami sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az érintett tulajdonosok – így a panaszos – tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.*

Ez különösen aggályos annak fényében, hogy az Evt. 40. § (4) bekezdése és 18. § (8) bekezdés b) pontja alapján *„az egyes erdőrészekre határozattal meghatározott fahasználati lehetőségek, felújítási kötelezettségek az adott erdőrészlet mindenkor erdőgazdálkodóját jogosítják és kötelezik”,* illetve *„erdőgazdálkodó hiányában az erdő tulajdonosa köteles az erdő szakszerű felújításáról gondoskodni.”*

**5.** Az előzőekben érintett jogszabályi előírások áttekintését követően az AJB-8370/2012. számú panasszal kapcsolatos konkrét erdészeti hatósági eljárásokat, a lefolytatott körzeti erdőtervezést és különösen a jogorvoslathoz való jog érvényesülését vizsgálom.

A hatályos jogszabályi előírások alapján a Budapesti Erdőtervezési Körzetben az Erdészeti Igazgatóság minősül erdészeti hatóságnak.<sup>101</sup> A körzetben – 2001. évet követően – 2011-ben került sor a körzeti erdőtervezés lefolytatására.<sup>102</sup>

A tényállás szerint az Erdészeti Igazgatóság az erdőtervezési eljárás megindításáról (lefolyásáról) tértivevényes levéllel az Evt. 35. § (1) bekezdésben felsorolt érintetteket – vagyis a szakhatóságokat, az önkormányzatokat, az erdőgazdálkodókat és a területen tevékenységi körükben érintett civil szervezeteket – értesítette. A többi érintettet – így a tulajdonosokat, a lakosságot, egyéb civil szervezeteket, stb. – a helyi önkormányzatnál kifüggesztett hirdetésekkel kereste meg.

<sup>98</sup> Lásd az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal válaszait (A tényállás 1. és 5.2. pontjai)

<sup>99</sup> Az erdőkről és a vadgazdálkodásról szóló 1961. évi VII. törvény

<sup>100</sup> 2009. július 1-jét megelőzően (lásd az AJB-2602/2013. számú jelentésemet).

<sup>101</sup> A Korm.r. 12. § (1) bekezdése és 2. számú melléklete alapján.

<sup>102</sup> A 2011. évi körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvekről, valamint az érintett körzeti erdőtervek alapján folytatott erdőgazdálkodásról szóló 96/2011. (X. 17.) VM rendelet 1. melléklete alapján.

Az Erdészeti Igazgatóság ez utóbbira hivatkozott a panaszos tekintetében is.

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozata szerint „(...) *A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák*”.

Az Evt. a körzeti erdőtervezés kapcsán több olyan előírást fogalmaz meg, amelyek az abban érintett személyek érdekeinek figyelembevételét, jogaik érvényesítését szolgálja. Ilyen például az erdőgazdálkodók *javaslattételi* (lehetősége) joga<sup>103</sup> vagy az erdőszeti hatóság számára előírt *értesítési* (és hirdetményi tájékoztatási) *kötelezettség*.<sup>104</sup>

Az Evt. előző előírásainak jogalkotói indoklása<sup>105</sup> is egyértelműen tartalmazza, hogy azok – hasonlóan például az Étv. 9. §-a szerinti településrendezési eljáráshoz – garanciális eljárási normáknak minősülnek, vagyis a körzeti erdőtervezéssel érintettek – első sorban az erdőgazdálkodók, közvetve az erdőtulajdonosok – érdekeinek és (alapvető) joginak érvényesülését biztosítják, azok tényleges gyakorlását garantálják.

Ilyen garanciális eljárási előírást fogalmaz meg az Evt. 35. § (1) bekezdése, amely az erdőszeti hatóságok részére meghatározott személyek értesítési kötelezettségét írja elő. Ez garantálja ugyanis, hogy az erdőgazdálkodók a hatóság által lefolytatott erdőtervezési eljárásról értesüljenek, abban részt vehessenek, érdekeiket megjeleníthessék és érvényesíthessék.

Az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal tájékoztatása szerint a panaszos ingatlanai kapcsán az erdőrezslet gazdálkodási viszonyai rendezetlenek, azon erdőgazdálkodót nem tartanak nyilván. Ebből viszont egyenesen következik, hogy a 2011. évi körzeti erdőtervezés során a panaszost kellett volna erdőgazdálkodónak – azaz a „jogosultságok” és az azt „biztosító eljárási garanciák” alanyának – tekinteni. Vagyis az Erdészeti Igazgatóságnak a panaszost, mint tulajdonost – a többi erdőgazdálkodóhoz hasonlóan – az Evt. 35. § (1) bekezdése alapján külön – írásban – *értesíteni kellett volna*, s nem csupán hirdetményi úton tájékoztatnia, amely nem garantálja, hogy az abban foglaltakról az érintettek ténylegesen értesüljenek. Az előző eljárási garanciák megsértése egyben azt is jelenti, hogy az eljáró erdőszeti hatóság nem hivatkozhat a panaszos tárgyalásokon való meg nem jelenésére, a körzeti erdőterv kapcsán a véleményeltérés hiányára.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy bejegyzett erdőgazdálkodó hiányában a 2011. évi körzeti erdőtervezés során a panaszos Evt. szerinti értesítésére – az eljárásba történő bevonására – nem került sor*, emiatt részére az erdőgazdálkodói véleményezési jog nem volt biztosított, *sérült a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga*. Az AJB-778/2014. számú panaszt ugyan érdemében nem vizsgálhattam, azonban az Erdészeti Igazgatóság válasza és a csatolt iratok azt tanúsítják, hogy az előző hatósági joggyakorlat nem tekinthető egyedinek.

**5.1.** A tényállás szerint az Erdészeti Igazgatóság a panaszos ingatlanaira az erdő „minőség” fennállását már a 2001. évi körzeti erdőtervezés során megállapította, amihez képest 2011-ben „csak” a területi kiterjedés megváltozását – teljes területi „érintettségét” – állapította meg. A panaszos ugyanakkor a 2011. évi eljárásról nem értesült – mert nem tekintették erdőgazdálkodónak és az adatári átvezetés során az érintett ügyfelek értesítését a jogszabályi előírások alapján mellőzték –, így az erdőről és területi kiterjedésének változásáról csak 2012-ben, más hatóságtól – a jogi jellegről szóló ingatlan-nyilvántartási határozatból – szerezhetett tudomást.

<sup>103</sup> Az Evt. 35. § (2) bekezdése szerint „Az érintett erdőgazdálkodók, hatóságok, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv, a körzet területén található helyi önkormányzatok, az erdőszeti vagy természetvédelmi célra alakult civil szervezetek a körzeti erdőtervezés megkezdésétől számított 45 napig az erdőgazdálkodással kapcsolatos írásos javaslatokat tehetnek”.

<sup>104</sup> Az Evt. 35. § (1) bekezdése szerint „A körzeti erdőtervezés megkezdésének időpontjáról, lefolyásáról az érintett erdőgazdálkodókat, az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott hatóságokat (...), a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szervet, a körzet területén található helyi önkormányzatokat *értesíteni kell, és arról hirdetményi úton is tájékoztatást kell adni*”.

<sup>105</sup> Az Evt. 32. és 35. §-ai kapcsán.

A miniszteri válasz szerint „*az erdő (...) egyértelműen emberi cselekvés illetve magatartás (...) eredményeképpen keletkezik, amelyről a tulajdonos és a gazdálkodó értelemszerűen tudomással bír. „Az erdészeti hatóság nyilvántartási tevékenysége (...) csak a kialakult és tudomására jutott erdő Adattárba való bejegyzését jelenti”. (...) Az Adattárba történő bejegyzéssel egyidejűleg az erdészeti hatóság tájékoztatja az ingatlan-nyilvántartási hatóságot, amely „a terület művelési ágát – amennyiben az a teljes földrészletre vagy alrészletre vonatkozik, akkor hivatalból, egyébként a tulajdonosok Tft. szerinti közreműködésével és kezdeményezésére – az Adattár tartalmával összhangban módosítja”. Ennek révén „Az erdő tulajdonosai a nyilvántartások változásáról tehát az ingatlan-nyilvántartási eljárás útján jellemzően gyorsan tudomást szereznek, így megfelelő időn belül élhetnek a Ket. által számukra biztosított jogorvoslati lehetőséggel. A két hatóság egymásra épülő eljárása az eredményét tekintve így valójában az általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelményeket is kielégíti.”*

Az Önkormányzat szerint a gondot az okozza, hogy az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetés alapjául egy olyan nyilvántartás (az Adattár) szolgál, mely nem jogszabállyal kerül elfogadásra, mégis erre alapozva hozza meg az erdészeti hatóság a meg nem fellebbezhető határozatát, melyet kötelező erővel végre kell hajtania az illetékes földhivatalnak. „*Önmagában az a tény, hogy a jelen ügy tárgyát képező ingatlanok tulajdonosai a földhivatali határozat kézhezvételével szembesültek azzal, hogy az erdészeti hatóság az ingatlanjukat az Adattárban erdőként tartja nyilván és ez ellen a jogszabályok semmilyen jogorvoslati lehetőséget nem adnak (...) a jogbiztonságot nagymértékben veszélyezteti, hiszen nem lehet kiszámítani, hogy mely ingatlanokat és milyen szempontok alapján fogja az erdészeti hatóság az Adattárban erdőként nyilvántartani. Amennyiben az erdészeti hatóság közvetlenül nem értesíti az erdőként történő nyilvántartásról a tulajdonost, akkor a tulajdonos jogorvoslati joga is súlyosan sérül.*”

Az Erdészeti Igazgatóság a 2011. évi körzeti erdőtervezés kapcsán az erdőborítottság 50 %-ról 100 %-ra való kiterjesztését a korábbi térképezés pontatlanságával magyarázta<sup>106</sup>, ugyanakkor az Önkormányzat álláspontja szerint *ez nem egy technikai pontosítás, hanem az ingatlanok jogi jellegét és forgalomképességét alapjaiban megváltoztató módosítás.*

A térképezési lehetőségek pontatlansága nyilvánvalóan az adott állami szerv feladat(érde)körében felmerülő hibának tekintendő. Ugyanakkor a panaszolt ingatlanok esetén a korábbi tévedés (a hibás adat, bemérés vagy eljárás) kijavítása nem csak egy hibás adat pontosításának minősül, hanem egyben módosítja az addig fennálló jogi helyzetet is. Annak hatása ugyanis nem elhanyagolható, mert belterületi ingatlan esetén a teljes erdőborítottság azt is jelenti, hogy az érintett terület az eredeti funkciójára – a beépítésre – csak akkor lesz alkalmas, ha a tulajdonosa további, az Evt.-ből származó kötelezettségeknek is eleget tesz (például csereerdősít).

A panaszolt budapesti ingatlanok természeti környezete alapján valószínűleg nem önerdősülés áll fenn, ugyanakkor az erdőtervezések közötti eltérések megítélése és tisztázása szakmai kérdés, ami túlmutat a biztos hatáskörén.

Az előzőek szerint *a panaszos ingatlanainak teljes egészében erdővé minősítése – a 2011. évi körzeti erdőtervezés – érdemi, jogkövetkezményekkel járó változást okozott, ugyanakkor a 2001. évi erdőtervezési eredményeitől való eltérés szakmai okait nem vizsgálhatom.*

**5.2.** A miniszter és a Hivatal válasza szerint az Alkotmánybíróság 53/2002. (XI. 28.) AB határozata nem releváns a jelen ügy kapcsán, ugyanakkor a testülete a törvény erejénél fogva (ex lege) védett természeti területek egyedi lehatárolásával kapcsolatos jogorvoslat (hiánya) kapcsán az alábbiakat állapította meg:

---

<sup>106</sup> „A hatályát veszített (2002-től hatályban volt) erdőterv az ingatlanokon csak részterülettel, 50-50%-ban tartott nyilván erdőt. Ennek oka a korábbi térképezési lehetőségek pontatlansága volt”.



„Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ttv. 23. § (2) bekezdése általános értelemben (in abstracto) rendelte el a védett természeti területek törvényi védettségét. A törvény tehát kijelöli a természeti területeket, s azok védettségét normatív módon rendeli el. A törvény erejénél fogva minden természeti terület olyan módon védett, hogy a konkrét területek nincsenek a törvényben meghatározva. Ezért a törvény alapján nem lehet megállapítani, hogy a normatív védelem egyedileg mely területekre terjed ki. (...)

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában úgy érvelt, hogy a jogalkotó „az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a (...) jogorvoslat érvényesülési lehetőségét.” [6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65, 67.] A konkrét ingatlantulajdont érintő egyedi korlátozások normatív formában történő általános érvényű elrendelése tehát az érdemi jogorvoslat lehetőségét zárja ki. A védett természeti területeknek a törvény erejénél fogva elrendelt védelme ellen nincs jogorvoslati lehetőség, mert a korlátozásra általános jelleggel, vagyis nem a konkrét területeket érintően került sor. A természetvédelmi hatóságnak a védett természeti területek megjelöléséről hozott egyedi döntésével szemben viszont a jogorvoslat hiányzik. (...)

A jogorvoslati jog hiánya a Ttv. 26. §-ából következik. A Ttv. 26. §-a alapján két döntés születik. Az egyik, amelyben a természetvédelmi hatóság a Ttv. 26. § (1) bekezdése szerint megjelöli a védelem alá eső konkrét természeti területeket. A másik, amelyben a védett természeti területek megjelölését követően a természetvédelmi hatóság – a Ttv. 26. § (2) bekezdése szerint – kezdeményezi a természeti védettség tényének az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését. A jogalkotó az (1) bekezdés alapján hozott, a védett természeti területek megjelöléséről szóló döntéssel szemben nem, csak a (2) bekezdés szerinti kezdeményezés eredményeként bekövetkező ingatlan-nyilvántartási bejegyzés ellen biztosított jogorvoslatot. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog követelménye alapján azonban nem elegendő csak a bejegyzés, illetve annak kezdeményezése tekintetében lehetővé tenni a jogorvoslati jog gyakorlását. A természeti védettség ingatlan-nyilvántartási bejegyzésére vonatkozó kezdeményezés ugyanis kötelező érvényű, s annak alapján a természeti védettség tényét kötelező bejegyezni. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés során a védett természeti területek egyedi meghatározásával kapcsolatos jogsérelem nem orvosolható. A védett természeti területek egyedi megjelölésére vonatkozó döntésről alakisági követelményeknek megfelelő, önálló határozatba foglalt és elkülönített döntés nem létezik. A védett természeti területek egyedi megjelölése jogszerűségének vitathatósága, anyagi jogi értelemben való felülbíráhatósága érdekében szükséges a területek egyedi meghatározásával szembeni jogorvoslat megteremtése is. A természetvédelmi hatóságnak a védett természeti területek egyedi meghatározására vonatkozó jogalkalmazási döntése csak megfelelő jogorvoslat útján válik érdemben ellenőrizhetővé és felülvizsgálhatóvá.”

Az előzőek nyomán az Alkotmánybíróság azt mondta ki, hogy az Országgyűlés jogalkotói feladatának elmulasztásával alkotmányellenes helyzetet idézett elő azáltal, hogy a törvény erejénél fogva, azaz ex lege (in abstracto) védett természeti területek egyedi (in concreto) meghatározása során nem biztosított önálló jogorvoslatot.

Vagyis az Alkotmánybíróság előző döntése alapján, még ex lege szabályozás esetén is van egy jogállami eljárás-igény. Nem lehet tehát két külön alapon folyó eljárást úgy összekapcsolni, hogy érdemében csak az egyikhez kapcsolódjon jogorvoslat, mert abban a másik eljárás okozta jogsérelmek nem orvosolhatók. A jogorvoslathoz való (alapvető) jog érvényesülése kapcsán nem lehet „két hatóság egymásra épülő eljárására” hivatkozni, mert az nem alkalmas az „általános hatósági eljárásokra vonatkozó eljárásjogi követelmények kielégítésére”. Ebből következően az ingatlan-nyilvántartási átvezetésre irányuló eljárás nem alkalmas az erdészeti hatósági eljárásban felmerülő jogsérelem(ek) orvosolására.

A megkeresett szervek joggyakorlatuk kapcsán az Evt. 6. § (1) bekezdésére, mint a törvény erejénél fogva, a természeti állapot alapján létrejövő erdőre hivatkoznak, ugyanakkor az Alkotmánybíróság még „ex lege szabályozás” esetén is alapkövetelményként határozza meg a jogorvoslat érvényesülését, hiszen a normatív szabályozás konkretizálása további területi lehatárolást – vagyis döntést – igényel. Ennek kapcsán lényegtelen, hogy az szubjektív vagy normatív mérlegelés eredménye. Anyagi jogi értelemben tehát lehet egy törvény irányadó (megszabhatja a normatív mérlegelés feltételeit), azonban ennek állami érvényesíthetőségét csak eljárási úton (értesítéssel, határidővel, jogorvoslattal) lehet alkotmányosan megteremteni minden olyan személy irányába, akinek törvényi joga (tulajdonjogi részjogosultsága) korlátozásra kerülhet.

Bár a tárgyi ügyben az ingatlanügyi hatóság eljárását nem vonhattam vizsgálat alá, meg kell jegyezni, hogy abban visszatükröződnek az Alkotmánybíróság fenti döntésében foglaltak, hiszen a jogi jelleg átvezetése kapcsán a földhivatal – megkérdőjelezve az egymásra épülő hatósági eljárásokat – arról adott tájékoztatást, hogy az erdővé „minősítést” nem az ingatlanügyi, hanem az átvezetést elrendelő erdészeti hatósági döntés elleni fellebbezésben lehet (és kell) vitatni. Ennek kapcsán megjegyzem, hogy ez a figyelemfelhívás ugyan alkalmas az érintettek tájékoztatására – figyelemmel a földhivatali döntések kötelező tértivevényes kézbesítésére –, abból azonban csak az erdészeti hatósági döntésének ténye ismerhető meg, de tartalma nem.

**5.3.** A jogi szabályozás korábbiakban történt áttekintése alapján az erdő és az ahhoz kapcsolódó jogok, kötelezettségek megállapítása kapcsán három elkülönülő erdészeti eljárásról lehet beszélni: 1) a körzeti erdőtervezésről, 2.) a körzeti erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetéséről és 3.) az erdőterv határozat kiadásáról.

Erdőgazdálkodó hiányában erdőterv határozat kiadása<sup>107</sup> nem jöhet számba, így az AJB-8370/2012. számú ügyben az ingatlan(erdő)tulajdonos jogorvoslatához való jogának érvényesülése csak a körzeti erdőtervezés és annak adattári átvezetése kapcsán vizsgálható.<sup>108</sup>

5.3.1. A „törvény erejénél fogva” erdővé válással szemben, a valóságban az erdő létének megállapítása a természeti állapot alapján eldöntendő ténykérdés, amire – az Evt. előírásain alapuló – körzeti erdőtervezés során kerül sor.

A korábbiakban tisztáztam azt is, hogy a körzeti erdőtervezés részbeni feladata és célja, hogy a terepi felmérés során az erdők valós természeti állapotát felmérjék, az erdők területi kiterjedését megállapítsák, lehatárolják (majd ez alapján az erdőgazdálkodási célokat és feladatokat a későbbiekben meghatározzák). Vagyis az erdő lehatárolása, megállapítása nem egyszerű ténykérdés, hanem összetett szakmai feladat, az szakszemélyzetet igényel és a törvényi feltételek fennállását a helyszínen, szemrevételezéssel és méréssel állapítják meg.

A körzeti erdőtervezés erdővé „minősítése” és területi lehatárolása ellen az Evt. – miként a jogszabályi környezet korábbi elemzéséből kitűnik – közvetlen jogorvoslati lehetőséget nem biztosít, hiszen azt nem hatósági, hanem igazgatási eljárás keretében állapítják meg, úgy, hogy ez alapjaiban determinálja a későbbiekben – az erdőterv határozatban – előírandó jogokat és kötelezettséget.

Az előzők alapján *megállapítom, hogy a hatályos jogi szabályozás a körzeti erdőtervezés során sem az erdővé nyilvánítás, sem a területi lehatárolás – ami tartalmát tekintve terepi be- és felmérés, ebből eredően szakmai mérlegelés tárgya – során nem biztosítja az érintettek – így a panaszos – jogorvoslatához való jogát.*

<sup>107</sup> Az Erdészeti Igazgatóság tájékoztatása szerint „A körzeti erdőtervből az egyes erdőgazdálkodók részére hivatalból kiadott, adott terület vonatkozásában a körzeti erdőtervvel azonos tartalmú erdőterv határozatok kerülnek kiadásra (...). Ez ellen lehetőség van fellebbezésre. Mivel a panaszolt esetben erdőgazdálkodót nem tartunk nyilván a területen, erdőterv határozat sem született.”

<sup>108</sup> Megjegyzendő, hogy a második panasznál is azonos a ténybeli helyzet.

5.3.2. A hatályos előírások<sup>109</sup> szerint a körzeti erdőtervezés alapján elfogadott körzeti erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetéséről az erdészeti hatóság központi szervének vezetője gondoskodik, így a 2011. évi budapesti körzeti erdőterv adattári átvezetéséről a Hivatal záradék formájában rendelkezett.

A megkeresett szervek arra hivatkoznak, hogy az erdő adattári bejegyzése során egy – a terület természetbeni állapotán alapuló – „törvényi tény” vezetnek át, az regisztratív és nem konstitutív aktus, emiatt az adattári bejegyzés hivatalbóli és mérlegelés nélküli döntés, ahol nincs szükség az ügyfelek értesítésére, alakszerű határozat meghozatalára és közigazgatási úton történő jogorvoslatra.

A Régi Evt. előírásai<sup>110</sup> szerint a 2001. évi körzeti erdőtervet a miniszter még alakszerű határozattal hagyta jóvá<sup>111</sup>, amely ellen jogorvoslatnak (mivel a Kormány tagja döntött, nem fellebbezésnek, hanem bírósági felülvizsgálatnak) volt helye. E szabályozást felváltó Evt. Adattárra vonatkozó előírásainak<sup>112</sup> törvényi indokolása szerint „A körzeti erdőterveket az erdészeti hatóság készíti el, *de a körzeti erdőtervek jóváhagyása nem a miniszter által történik, hanem közigazgatási eljárás keretében, erdőterv határozatban kerülnek jóváhagyásra az erdőgazdálkodásra vonatkozó szabályok. A módosítás jelentősen növeli a jogbiztonságot, önálló fellebbezési lehetőséget biztosít az erdőgazdálkodónak az előírásokkal, korlátozásokkal szemben.*” Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Evt. – korábban ismertetett – szabályozása az erdő megállapítással kapcsolatos eljárások legvégén, az erdőterv határozat ellen nyitja meg az egyedi jogorvoslat lehetőségét.

Tehát jelenleg az Adattár – mint közhiteles hatósági nyilvántartás – bejegyzésének alapjául egy olyan körzeti erdőterv szolgál, amely készítésében 1.) „érdekelti oldalon” csak az erdőgazdálkodók részvétele garantált (de a joghatással járó adatokkal szemben közvetlen jogorvoslat nincs, az csak az erdőterv határozat ellen biztosított), 2.) az eljáró szerv nem hatósági, hanem igazgatási feladatkörében járt el, 3.) hatóság – a korábbi szabályozással szemben – közigazgatási aktussal azt nem hagyja jóvá. Annak ellenére, hogy az adattári átvezetés során a körzeti erdőterv valójában az Evt. szerinti erdő „minőség” igazolására is szolgál – kvázi az ügyfelet érintő *adatot, tényt igazol*<sup>113</sup> –, az még sem tekinthető hatósági ügynek, mert azt nem közigazgatási hatóság készíti el.

Az adattári átvezetés során a Ket. előírásai<sup>114</sup> ugyan biztosítják a jogorvoslat lehetőségét, azonban az ügyféli azonnali tudomásra jutás nem (minden esetben) biztosított, mert a hivatalbóli, hatósági nyilvántartási bejegyzés esetén nincs ügyféli értesítés (ezt módosító előírást az Evt. nem tartalmaz). Továbbá az adattári átvezetés elleni jogorvoslati eljárásban – épp a hivatalból történő mérlegelés nélküli eljárás miatt – csak a körzeti erdőterv adatainak megfelelő átvezetése vizsgálható, de a korábbi – különösen egy igazgatási feladatkörben lefolytatott – eljárás nem (legfeljebb ténykérdésként, hogy a területi lehatárolás megfelel-e az aktuális természeti állapotnak).

Az érdemi és hatékony jogorvoslat lehetőségét – álláspontom szerint – alapjaiban kérdőjelezi meg az a körülmény, hogy arra nem az erdővé minősítést követően, hanem az adattári átvezetés, – pontosabban – csak a tudomásszerzés után kerülhet sor. Hiszen – miként a tárgyi ügyből is kiténik<sup>115</sup> – belterületi ingatlanok estén ez akár évekkel, évtizeddel később következhet be.

<sup>109</sup> R. 13. § (1) bekezdése szerint „A záró tárgyaláson elfogadott, vagy a 12/A. § (1) bekezdése szerint megállapított körzeti erdőterv adatainak az Adattáron történő átvezetéséről az erdészeti hatóság központi szervének vezetője gondoskodik”.

<sup>110</sup> Régi Evt. 24. § (4) bekezdése

<sup>111</sup> A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium Erdészeti Hivatal 23.248/60/2002. számú, 2002. december 9-én kelt határozata, amelyet a miniszter megbízásából a Hivatal elnöke adott ki.

<sup>112</sup> Evt. 38-39. §-ai

<sup>113</sup> Ket. 12. § (1) bekezdés a) pontja

<sup>114</sup> Ket. 86. § (4) bekezdés

<sup>115</sup> Lásd a jelentésem „Az ügy érdemében” 3.3. pontját.

Aggályos továbbá az is, hogy az erdő immár közhiteles megállapításának folyamatát – az erdészeti hatósági feladatok igazgatási és hatósági feladattá történő szétválasztásával – kettévágja egy igazgatási feladatkörben való megállapításra (lehatárolásra) és egy hatósági feladatkörben való adattári átvezetésre.

Az előzőek szerint az Adattárba – mint *közhiteles hatósági nyilvántartásba* – történő bejegyzés egy közigazgatási hatósági döntésnek nem minősülő, „szakmai” jellegű erdőterv alapján történik, miközben az erdőtervezés kapcsán megállapított (és az Adattár által regisztrálandó) adatokkal szemben az Evt. közvetlenül nem biztosít érdemi és hatékony jogorvoslatot az ingatlan(erdő)tulajdonosoknak.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az adattári átvezetés ellen közigazgatási úton megfelelő jogorvoslat nincs biztosítva, az Evt. nem teszi lehetővé az érdemi és hatékony felülvizsgálatot az új területek erdővé „minősítése” és az erdő területi lehatárolásának módosítása kapcsán, ami a jogorvoslathoz való jog érvényesülése tekintetében visszásságot okoz.

Rögzíteni szükséges, hogy az erdők területi lehatárolása (az új erdők megállapítása) elleni megfelelő jogorvoslati lehetőség hiánya még nem jelenti azt, hogy a tárgyi ügyben a 2011. évi bemérés, a területi kiterjedés erdészeti hatóság általi meghatározása valójában téves lenne, a jogorvoslati eljárás keretében épp ennek megfelelőségét kellene vizsgálni.

**5.4.** Az előzőek, a jogi szabályozás és a megkeresésekre adott válaszok szerint az ingatlan(erdő)tulajdonosok a körzeti erdőtervezés során az erdővé minősítésről nem, vagy csak esetlegesen szereznek tudomást. Ez különösen a belterületi erdők esetén okoz gondot, ahol a korábbi jogi szabályozás kizárta<sup>116</sup>, hogy akár az adattári, akár az ingatlan-nyilvántartási átvezetés révén a tulajdonosok az erdővé minősítésről megfelelő időben tudomást szerezhessenek. *A panaszolt belterületi ingatlanokra az erdő ingatlan-nyilvántartási feltüntetésére 12 évvel a megállapítását követően került sor.*<sup>117</sup>

A korábbiak szerint az ingatlan tulajdonosának értesítése egy újonnan észlelt és megállapított erdő „minősítéséről” – a kapcsolódó adattári bejegyzéséről – akkor biztosított, ha a területeknek van erdőgazdálkodója és a körzeti erdőtervezésben „ügyféli oldalon” ténylegesen részt vett. Amennyiben az erdőgazdálkodó, vagy annak hiányában a tulajdonos rajta kívülálló okból – például a hatóság hibájából – nem tud részt venni, akkor erről és az Evt. szerinti kötelezettségeiről csak később és esetlegesen szerezhet tudomást.

Bár az AJB-8370/2012. számú ügyben a panaszos ingatlanai nem tekinthetők „önerdősültnek”, azonban a másik panaszra tekintettel jelezni szükséges, hogy egy korábban erdőnek nem minősülő (kivett vagy más művelési ágú) terület erdővé minősítése már a tulajdonosok polgári jogi autonómiáját érinti. Az ingatlan művelésével kapcsolatos döntés meghozatala ugyanis a tulajdonos rendelkezési jogának része, ennek esetleges hatósági vagy törvényi korlátozását, elvonását – vagy ha szankciók, jogkövetkezmények kapcsolódnak – kifejezetten elő kell írni. Az önerdősülés esetén a művelés hiányából – a hivatkozottak szerint – ugyan vélelmezhető egyfajta erre utaló magatartás, azonban a valódi tulajdonosi akaratot csak az eljárásba történő kötelező bevonásukkal lehet(ne) megállapítani. Az Evt. körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos előírásai az ehhez szükséges garanciákat nem tartalmazzák, azt a tulajdonosok jelenlegi hirdetményi tájékoztatása egyáltalán nem biztosítja.

Az Alaptörvény P) cikkére tekintettel a miniszter által hivatkozott Evt. szerinti erdővédelmi célok szakmai indokoltsága és szükségessége nem vitatható, ugyanakkor e szakmapolitikai indokoknak ellentmondanak az általa és a Hivatal által a belterületi földterületek mező- és erdőgazdálkodási tevékenységre való alkalmatlansága (rendeltetése) kapcsán kifejtettek, miközben a szabályozás a tulajdonosi autonómiát érintő, korlátozó hatások ellensúlyát, garanciáját (kártalanítást) nem tartalmazza.

<sup>116</sup> Lásd az AJB-2602/2013. számú jelentést és tárgyi jelentés „Az ügy érdemében” 4-5. pontjait.

<sup>117</sup> Erre a hatáskör hiányában nem vizsgálható panasszal érintett ügyben is 7 év eltelte után került sor.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy erdőgazdálkodó hiányában az erdővel érintett ingatlanok tulajdonosainak – különösen a belterületek esetén – a környeti erdőtervezési eljárásba történő kötelező bevonása, garanciális eljárási követelmény.*

**6.** A belterületi erdőkre vonatkozó szakmai és eljárási kérdések áttekintését követően az ágazati szabályozások egymáshoz való viszonyát tekintem át vázlatosan, mivel azok a gyakorlatban eltérő nyilvántartási (szabályozási) adatokhoz vezetnek.

**6.1.** A korábbiakban kifejtettek szerint a hatályos jogi szabályozás (Evt., Inyvtv. és Inyvhir.) nem teszi lehetővé, hogy az Evt. szerint erdőt az ingatlan-nyilvántartásban az Adattárral egyező módon tartsák nyilván, emiatt a két közhiteles hatósági nyilvántartás adattartalmának teljes azonossága nem biztosítható.

Az AJB-2602/2013. számú jelentésemben már részletesen foglalkoztam az ingatlan-nyilvántartási adatok irányadó jellegével, hangsúlyozva, hogy azokkal szemben a bizonyítás azt terheli, aki azok megfelelőségét vitatja. Az ingatlan-nyilvántartás Ptk. által rögzített – a tulajdonhoz való jog garanciáját is jelentő – közhitelesség és a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye alapján e szabály szigorúan érvényesítendő olyankor, amikor a nyilvántartott adat az irányadó jogi rezsimet is meghatározza.

Az Evt.<sup>118</sup> többek között az erdőtulajdonos kötelezettségeként határozza meg az erdőhasználat erdészeti hatósághoz történő bejelentését, azonban ennek értelemszerűen előfeltétele, hogy az erdő „minőséggel” az ingatlan tulajdonosa tisztaban legyen.

A korábban megállapítottak szerint a tulajdonosok környeti erdőtervezésbe történő bevonása jogilag nem garantált, a belterületek kapcsán a tulajdonjog tekintetében közhiteles ingatlan-nyilvántartásban az erdő „minőség” átvezetése, feljegyzése korábban (2010 előtt) nem volt biztosított, ugyanakkor egyes esetekben az erdészeti hatóságok az adattári adatok ingatlan-nyilvántartási átvezetési kötelezettségüknek – pénzügyi okokból – nem tettek eleget. Ezen túlmenően az Adattár teljes körű nyilvánossága 2009 előtt nem volt biztosított, az 2013 előtt nem minősült közhiteles hatósági nyilvántartásnak, így erről – az erdőre vonatkozó – adatai kapcsán sem lehet beszélni.<sup>119</sup>

Mindezek következtében az Evt. szerinti tulajdonosi kötelezettségek előfeltétele sem jogilag, sem a gyakorlatban nem volt biztosított. Emiatt egyes ingatlantulajdonosok nem szembesülhettek azzal, hogy az erdészeti hatóságok az ingatlanaikat időközben erdővé minősítették, amely nyomán – tudtukon kívül – jogok és egyben nem elhanyagolható kötelezettségek keletkeztek, amelyek teljesítésének elmulasztása ugyanakkor súlyos szankciókat von maga után. A hatályos jogi szabályozás a fenti jogalkotói mulasztására és a belterületi erdők egy évtizedes ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetetlenségére nincs figyelemmel, emiatt egyes ingatlan(erdő) tulajdonosok „circulus vitiosusba”<sup>120</sup> kerültek.

A jogbiztonság alkotmányos követelményével nem egyeztethető össze, ha a különböző közhiteles hatósági nyilvántartások azonos földterületre – függetlenül attól, hogy az egyik erdőrészletnek, a másik ingatlannak minősül – eltérő adatokat tarthatnak nyilván, különösen, ha azok eltérő jogi normákat hívnak fel. A jogi szabályozás világosságába és egyértelműségébe az is beleértendő, hogy szabályozni kell a közhiteles hatósági nyilvántartások esetleges „ütközését”, az ilyen esetekre egyértelmű útmutatást kell adni az állampolgárok és nem utolsósorban a hatóságok számára. Megjegyzem, egy közhiteles nyilvántartás hibás adatainak észlelése – a közhitelesség elve és az azokhoz kapcsolódó jogkövetkezmények miatt – nem függhet csupán az ügyféli jogérvényesítéstől, különösen, ha az – a döntés kézbesítésének hiányában – a tudomásra jutástól nyílik meg.

<sup>118</sup> Az Evt. 18. § (4) bekezdése szerint „Aki tulajdonosként vagy nem szerződésen alapuló jogcímen erdő vagy erdőgazdálkodás célját közvetlenül szolgáló erdő művelési ágú földterület használatára jogosult, köteles a használati jogot – a használati jog fennállását igazoló okiratok benyújtásával az adott jogcím keletkezésétől számított 30 napon belül – az erdészeti hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.”

<sup>119</sup> Lásd az AJB-2602/2013. számú jelentésem és az Evt. 2013. július 1-től hatályos 38. § (4) és (5) bekezdéseit.

<sup>120</sup> Ördögi körbe

Az előzőekre is figyelemmel, sem az Evt., sem az Inyvtv. nem tartalmaz egyértelmű előírást két – közhiteles – hatósági nyilvántartás esetleges ellenmondásainak feloldására és kiküszöbölésére, erre vonatkozó szabályokat a Ket. sem tartalmaz, ugyanakkor ennek következményei az érintett ingatlan(erdő)tulajdonosokat terheli. Az Evt. szabályozása az Adattár közhitelességének mibenlétét, az abból származó jogkövetkezményeket sem rögzíti egyértelműen. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a közhiteles hatósági nyilvántartások – így az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár – esetleges összeütközése, az átfedő adatok esetleges ellentmondásainak feloldása jogilag nem szabályozott, ami sértheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.*

**6.2.** A megkereséseimre adott válaszok szerint az Adattár nem csak az ingatlan-nyilvántartással, hanem egyes esetekben településrendezési eszközökkel, jelen esetben a fővárosi és az azon alapuló kerületi szabályozás – vagyis az FTSZT és az FSZKT, illetve a KVSZ és a KSZT – tartalmával sincs összhangban.

A miniszter válasza<sup>121</sup> szerint a helyi településrendezési eszközök és az Adattár viszonyában az utóbbi a meghatározó, ugyanakkor az Adattár nem tartalmaz adatot az erdő településrendezési eszközökben szereplő besorolásáról. *„Az Adattár tartalmának pontos megjelenítése a településrendezési eszközben elsősorban a településrendezési eszköz készítőjének a felelőssége, illetve a terv készítőjének és elfogadójának az érdeke.”* Az erdészeti hatóságot a településrendezési eszközök készítésekor véleményezésre jogosult államigazgatási szervként kell bevonni, azonban annak elfogadását – a többi államigazgatási szervhez hasonlóan – nem akadályozhatja meg.

Az Önkormányzat válasza szerint a hatályos jogi szabályozás, az Evt. és a településrendezési jogszabályok együttes alkalmazása ellentmondásos. Álláspontjuk szerint a korábbi erdőtervezési eljárások ugyan *„érintették a XII. kerület területén lévő egyes magántulajdonú, egyéb jogszabályok alapján beépítésre szánt ingatlanokat, azonban ezeknek nem volt érdemi, a tulajdon korlátozó hatása, mint a jelenleginek. Oka, hogy a korábbi „üzemtervezett erdő” területek (...) nem teljes ingatlanokra, hanem ingatlanrészekre vonatkozott. Tehát az ingatlan fennmaradó további területét, amely nem érintett erdőrészletet, „szabadon” be lehetett építeni”*. Emiatt a változtatás előtt mindenképpen szükséges lett volna az FTSZT előzetes módosítása.

A Hivatal véleménye<sup>122</sup> szerint ez az állítás téves, az ellentmondás látszólagos, ami abból adódik, hogy az Adattár a tényleges, a természetbeni állapot alapján vezetett nyilvántartás, míg a településrendezési eszközök a terület-felhasználás jövőbeni, *tervezett* módjára vonatkozó információkat tartalmaznak. Az Evt. előírásai és az OTrT 7. §-a<sup>123</sup> között nincs ellentét, hiszen a fennmaradó 5% esetén az Evt. nem tiltja a beépítési célú terület-felhasználást, hanem a preventív védelmi elv prioritása alapján feltételekhez (kivételesség és közérdekkel való összhang), illetve ellentételezéshez (erdővédelmi járulékfizetéshez, csereerdősítéshez) köti. A válaszok szerint mind a Fővárosi, mind a kerületi önkormányzat által 2005-ben elfogadott településrendezési eszközökben – így az FSZKT és KSZT – nem csak a panaszos, hanem más személyek – így a megkeresett Önkormányzat – tulajdonában lévő ingatlanok is beépítésre szánt – L6/A – építési övezettként vannak besorolva. Ugyanakkor ezek a területek az Adattárban már 2002 óta (részben vagy egészében) erdőként szerepelnek (jelezve azt is, hogy 2013. július 1-jét megelőzően az nem minősült közhiteles hatósági nyilvántartásnak), illetve a korábban csak részben erdőként nyilvántartott ingatlanokat – köztük a panaszosét – a 2011. évi körzeti erdőtervezés során a természetbeni állapot alapján teljes egészében erdővel lefedett területként vettek számba.

<sup>121</sup> Lásd megállapított tényállás 3.4. pontja.

<sup>122</sup> Lásd megállapított tényállás 5.3.3. pontja.

<sup>123</sup> *„az erdőgazdálkodási térség Adattár szerint erdőterületnek minősülő területét a településszerkezeti terv legalább 95%-ban csak erdőterület felhasználási egységbe sorolhatja”*

Az érintett ingatlanok kialakulásával, az erdőkkel kapcsolatos településrendezési eljárások, az érdekelti nyilatkozatok részletes áttekintése és kivizsgálása túlmutat a jelen vizsgálatom keretein, figyelemmel az eltelt időre és arra, hogy az Önkormányzat, az Erdészeti Igazgatóság és a Hivatal által előadottak nem elégségesek azok feltárására.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján az mindenesetre rögzíthető, hogy a 2005. évben elfogadott településrendezési eszközöket előkészítő településrendezési eljárások során már felmerült egyes ingatlanok erdőként való „érintettsége”, de érdemi megoldás nem született. Az akkori Erdészeti Igazgatóság – mint az eljárásban államigazgatási szervként résztvevő szerv – ezt jelezte, de a fővárosi és helyi településrendezési eszközök elfogadását, a területek építési övezetbe sorolását követően további „intézkedést” nem tett. Ugyanez észlelhető a 2011. évi körzeti erdőtervezés során az önkormányzati részvétel kapcsán, az Önkormányzat – a magasabb szintű fővárosi szabályozásra hivatkozva – szintén jelezte fenntartásait, az érintett szervek között érdemi egyeztetésre azonban nem került sor.

Az előzőek – miként a válaszok is megerősítik – a jogi szabályozásra vezethetők vissza. Ugyanis sem a településrendezési eljárással, sem a körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos jogi szabályozás nem küszöböli ki a hasonló ellentmondások létrejöttének lehetőségét, nem biztosítja az eljáró és az érintett szervek közötti érdemi megegyezést, azok felszámolását. Emiatt az önkormányzatok a településrendezési, míg az erdészeti hatóságok a körzeti erdőtervezés során alapvetően csak a rájuk irányadó – ágazati – jogszabályok „szempontjait” érvényesítik, az esetleges ellentmondásokról nem vesznek tudomást (mert nem tudják feloldani), ami végül a helyi településrendezési eszközök (önkormányzati szabályozás) és az Adattár ellentmondásához vezet. Ezek az ellentmondások – hasonlóan az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás köztihez – végül az állampolgárokat érintő eljárásokban fognak napvilágra kerülni és gondot okozni. Az előzőek szerint a hatályos jogi szabályozás a településrendezés és az erdők vonatkozásában nem garantálja az adatok összhangját, a jelenlegi és a tervezett (jövőbeli) állapot kapcsolatát, e kérdéskört sem az Evt. körzeti erdőtervezési, sem az Évt. településrendezési előírásai nem szabályozzák megfelelően. Nem tisztázott az sem, hogy miként rendezendő, ha belterületi beépítésre szánt földterület – részben vagy egészében – erdővé válik<sup>124</sup>, jár-e ellentételezés és mikor a tulajdonosi jogosítványok korlátozása miatt, mit tehet az erdészeti (vagy más) hatóság, ha az önkormányzat a településrendezés kapcsán meghozott döntéseiben a javaslatait figyelmen kívül hagyja, stb. A belterületi erdők többféle a közösség érdekét szolgáló szolgáltatást nyújtanak (a klimatikus és levegőtisztító hatásukon túl csapadékvíz, talaj megtartó szerepük is kiemelkedő). Az önkormányzati válasz arra utal, hogy ezeket a szolgáltatásokat nem megfelelően értékelik, hiszen az ingatlanok értéknövekedését vagy csökkenését a beépíthetőségben és annak mértékében látják. Az erdők nyújtotta ökoszisztéma szolgáltatások megőrzéséhez fűződő közösségi érdek és az ingatlantulajdonosok érdeke közötti konfliktust a jelenlegi szabályozás nem képes kezelni.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a településrendezési eljárással és a körzeti erdőtervezéssel kapcsolatos előírások nem zárják ki a hasonló helyzetek kialakulását, nem rendezik az ellentmondások feloldását, emiatt az Adattár és a helyi településrendezési eszközök között esetlegesen létrejövő ellentmondás felvetheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelmét. Összegezve: A vizsgálat során áttekintettem az erdővé nyilvánítással és annak adattári átvezetésével kapcsolatos jogszabályi előírásokat. Az Evt. előírásai alapján e körben három erdészeti eljárásról lehet beszélni: 1) az erdő létét és kiterjedését megállapító – igazgatási feladatkörben végzett – körzeti erdőtervezésről, 2.) a körzeti erdőterv adatainak Adattáron történő átvezetéséről és 3.) az erdőgazdálkodók jogait és kötelezettséget megállapító erdőterv határozat kiadásáról.*

---

<sup>124</sup> Az AJB-2602/2013. számú jelentésben már kezdeményeztem az önerdősülésre vonatkozó szabályozás áttekintését.

Ezek közül csak az utóbbi kettő minősül hatósági eljárásnak.

A jogszabályi környezetet áttekintve észleltem, hogy egyes Evt. szerint belterületi erdőket – a jogi szabályozás hiányossága miatt – 2010 májusa előtt nem lehetett az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetni. Az egy hektár alatti belterületi erdők feltüntetését az Inyvtv. 23. § (3) bekezdés szerinti küszöbérték akadályozza, melynek visszásságát már az AJB-3335/2013. számú jelentésemben rögzítettem. Ez alapján megállapítottam, hogy miközben a jogi szabályozás 1997 óta lehetővé teszi belterületen az erdővé minősítést, addig annak teljes körű ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségét csak 13 évvel később teremtették meg, ami sérti a jogállamiság elvét és az abból fakadó jogbiztonság követelményét, valamint az érintett tulajdonosok – így a panaszos – tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.

A 2011. évi körzeti erdőtervezés során – bejegyzett erdőgazdálkodó hiányában – nem került sor a panaszos Evt. szerinti értesítésére, így az erdőtervezésbe nem vonták be, számára nem biztosították az erdőgazdálkodói véleményezési jogot, ami sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát. Az erdőtervezés a panaszos ingatlanait teljes egészében erdővé minősítette, ami érdemi és jogkövetkezményekkel járó változást okozott, azonban indokoltságának megítélése túlmutat hatáskörömon.

Megállapítottam, hogy az Evt. új területeket nem a törvény erejénél fogva (ex lege) „minősíti” erdővé, mert azokhoz minden esetben egyedi erdészeti eljárás és döntés kapcsolódik. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint még ex lege szabályozás esetén is alapkövetelmény a megfelelő jogorvoslat biztosítása, a hatályos jogi szabályozás azonban sem a körzeti erdőtervezés, sem az erdő adattári átvezetése ellen nem biztosít megfelelő, érdemi és hatékony jogorvoslati lehetőséget. Megállapítottam továbbá, hogy erdőgazdálkodó hiányában az erdővel érintett ingatlanok tulajdonosainak bevonása a körzeti erdőtervezésbe kötelező, ez garanciális követelmény.

A vizsgálat kapcsán áttekintettem a különböző nyilvántartások ágazati szabályozásait. Megállapítom, hogy a közhiteles hatósági nyilvántartások – így az ingatlan-nyilvántartás és az Adattár – összeütközése, az adatok esetleges ellentmondásainak feloldása jogilag nincs szabályozva. Emellett a körzeti erdőtervezéssel és a településrendezési eljárással kapcsolatos jogszabályi előírások az Adattár és a helyi településrendezési eszközök közötti ellentmondások kialakulását nem akadályozzák meg, nem rendezik azok feloldását. Részben ennek következménye, hogy az erdők közösséget szolgáló ökoszisztéma szolgáltatásainak megőrzése nem mindig biztosítható az egyéni beépítéssel szemben. A nyilvántartások ellentmondásai, a jogi szabályozás hiányosságai felvethetik a jogbiztonság követelményének sérelmét.

Az Alaptörvény P) cikkére – és az Evt. preambuluma, céljára – figyelemmel az erdők fenntartása és védelme kiemelten fontos közérdek, miként az azt biztosító állami szervek hatékony működése. Ez ugyanakkor nem jelentheti, hogy az érintett erdőtulajdonosok „kívülállók” lennének. Az erdők védelmével, mint kiemelt céllal összhangban az ő számukra is megfelelő garanciákat és jogosítványokat kell biztosítani, majd azokat a gyakorlatban is érvényesíteni kell.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

1. *a földművelésügyi minisztert*, hogy vizsgálja meg és kezdeményezze az Evt. körzeti erdőtervezési szabályainak olyan módosítását, amely megfelelően garantálja – elsősorban a belterületi és a rendezetlen erdőgazdálkodójú erdőterületek vonatkozásában – az ingatlan(erdő)tulajdonosok eljárásba történő bevonását és a jogorvoslatihoz való jog gyakorlását;



2. a miniszterelnökséget vezető minisztert, az igazságügyi minisztert, valamint a földművelésügyi minisztert, hogy vizsgálják meg az Evt., a Ket. és az Évt. szabályozását, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket az Adattár és az ingatlan-nyilvántartás adatainak, valamint a helyi településrendezési eszközök összhangjának biztosítására;
3. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a földművelésügyi miniszter, hogy a belterületi ingatlanok 1997-től történt erdővé minősítése kapcsán tekintse át, hogy a belterületi erdők ingatlan-nyilvántartási feljegyezhetőségének 2010-ig tartó hiányával okozott visszasságok és a rendezetlen erdőgazdálkodójú erdőrészek kapcsán szükséges-e központi intézkedés megtétele, vagy azok egyedileg orvosolhatók-e.
4. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – a jelentésemben tett megállapításokat szem előtt tartva – felkérem a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal vezetőjét, hogy a rendezetlen erdőgazdálkodói állapotú belterületi erdőrészek vonatkozásában vizsgálta felül a Budapesti Erdőtervezési Körzet 2011. évi körzeti erdőtervét, és az Evt. szabályainak maradéktalan érvényesítése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-825/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

A panaszos beadványában a Győr-Pér repülőtér bővítésével kapcsolatos 2012-ben lefolytatott előzetes vizsgálati eljárás során az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) által meghozott határozatot, valamint annak az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség<sup>1</sup> (a továbbiakban: Főfelügyelőség) által meghozott másodfokú – az elsőfokú határozatot helyben hagyó – határozatát sérelmezte. Véleménye szerint az ügyben eljáró hatóságok, illetve szakhatóságok a környezetvédelmi illetve természetvédelmi hatásokat nem vizsgálták meg elég körültekintően, azok tisztázása érdekében nem rendeltek el környezeti hatásvizsgálatot.

A beadvány indokolása szerint a kifutópálya hossza a bővítés után nem 2030, hanem 2230 méter lesz, ami alapján viszont a bővítés egységes környezethasználati engedélyhez kötött. A terv a kifutópálya két végén 100+100 méter „biztonsági sávot” jelöl, amelyet nem számol bele a kifutópályába. A panaszos véleménye szerint a forgalomhoz tervezett gépek egy része „normál esetben” is feltételezi a 2230 m-es kifutópályát – ilyen esetekben a környezeti hatások a kifutópálya teljes leburkolt hosszán jelentkeznek. A fentiek alapján (a 2230 méteres hossz figyelembevételével) a panaszos szerint a bővítéssel kapcsolatos eljárást a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25) Korm. rendelet I. számú melléklete alapján kellett volna lefolytatni.

A beadvány szerint a kifutópálya bővítéséből 680 méter Győr irányába esik, ezáltal az közelebb kerül a Győr-Sashegyen lévő nagytérségi kommunális lerakóhoz is, a két létesítmény közötti távolság kevesebb mint 13 km. Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény szabályozása szerint a repülőtér és nagykapacitású hulladéklerakó között 15 km védőtávolságot kell tartani. Ez véleménye szerint a repülőtéri forgalom miatt aggályos lehet, ugyanis a lerakón időnként madárrajok jelennek meg, illetve a lerakó már többször kigyulladt. Ezzel összefüggésben sérelmezte, hogy a hatóság eljárásában ezt nem vizsgálta, katasztrófavédelmi szakhatóság pedig nem vett részt az eljárásban. A panaszos álláspontja szerint egy polgári repülőtér bármikor igénybe vehető katonai célokra is, így minden polgári repülőtér közös felhasználásának tekintendő. Ebből következően a két létesítmény védőövezeten belüli egymás melletti működése ellentmond a vonatkozó területrendezési törvénynek, a nemzetközi szakmai előírásoknak.

A panaszos álláspontja szerint „*az érintett Natura 2000 terület 2010. évi hirtelen elvizesedése és ennek folytán az ürgék eltűnése nem megalapozott*”. A panaszban foglaltak szerint ebben ugyan a Felügyelőség sem biztos, de a tisztázás érdekében nem intézkedett: szakértői felmérés készítését nem rendelte el, valamint egyszerűsített lyukszámlálást sem végeztetett.

---

<sup>1</sup> Az egységes környezetvédelmi hatósági rendszert a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet, valamint a vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet megváltoztatta. Fenti jogszabályokra tekintettel a vizsgált szervek jelenlegi megnevezése Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség, illetve Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség.

A panaszos véleménye szerint erre való a környezeti hatásvizsgálat lefolytatása – a környezetvédelmi hatóság azonban ezek vizsgálatát a földmunkákat végző beruházóra bízta. „A természetvédelmi szempontból legfontosabb tény eldöntését arra a beruházóra bízta, akinek elsődleges érdeke a gyors földgyalulás és lebetonozás. A beruházó él is az alkalommal és ezért kérte az eredeti vízjogi létesítési engedélyben (9495-11/2012 sz. határozat) foglalt korlátozás eltörlését (abban a hatóság a földmunkák kivitelezését csak vegetációs időszakon kívül engedélyezte). A módosítás lényege: amennyiben a beruházó ürgét, vagy „közösségi jelentőségű növénytársulást” talál, szóljon a Nemzeti Park Igazgatóságnak.” A panasz szerint a hatóság a beruházónak szabad kezet ad, és úgy engedélyezi a földmunkákat, hogy azt nem igazítja az ürgék éves életciklusához.

A panaszos vitatja a hatóság azon megállapítását, miszerint a forgalmi struktúra alapvető megváltozása, a jelentősen megnövekvő mennyiségű nappali és éjszakai műveletszámok valóban nem okoznak nagyobb zajterhelést. A kifutópálya hosszabbítása a 120 tonnáig terhelhető sugárhajtású gépek megjelenése miatt szükséges (S 5.2 kategória: Boeing 737, Airbus 320) – a műveletszám pedig több mint duplájára nő. Véleménye szerint köztudott, hogy a megjelenő (jóval nagyobb) gépek korábban kezdik az ereszkedést és lassabban emelkednek, továbbá az is, hogy működtetésük nagyobb zajkibocsátással jár.

A környezetvédelmi hatóság által előírt hathavonta esedékes, előzetes bejelentéshez kötött és az üzemeltető által végzett/végeztetett zajkibocsátási mérések a beadvány szerint komolytalanok. A beadványozó véleménye szerint közismert az is, hogy – a tényleges gépforgalom, műveletszámok ellenőrizhetetlensége miatt – az utólagos modellszámítás eredménye sem mérvadó. A fentiek alapján kifogásolja, hogy a hatóságok a jelenleg is ismert repülési adatok és előrejelzések ellenére elfogadták a beruházó szakértőjének azon álláspontját, hogy a jelentősen megnövekvő forgalom ellenére a repülési zaj nem fog érzékelhetően növekedni, továbbá azt is, hogy a légügyi hatóság változatlanul megfelelőnek tartja a „C” zajgátló övezetet.

A panaszos aggályosnak találta továbbá, hogy – álláspontja szerint – a hatóság és a szakhatóságok elnagyoltan foglalkoztak a jelentősen megnövekvő forgalom levegőtisztaság-védelmi kérdéseivel.

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

### **Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *a 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.”)

## Vonatkozó jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25) Korm. rendelet (KHVr.)
- a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény Függetlékeinek kihirdetéséről szóló 2007. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény)
- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.)
- a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet
- a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet
- a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM-KTM együttes rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet
- az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet (NaturaKr.)
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

## A megállapított tényállás

A vizsgálat tárgyát képező repülőtér-fejlesztés részletei az alábbiak:

A fejlesztést megelőző létesítmények:

- 1450x30 méter szilárd burkolatú futópálya fordulóöblökkel
- 1 db 10,5 méter széles gurulóút
- 1 db burkolt forgalmi előtér
- 1db műszaki előtér
- Csapadékvíz-elvezető rendszer
- A futópálya szabványos fénytechnikai rendszere
- Főépület, hangárok, műhelyek
- Üzemanyag-tárolók

A fejlesztés tárgya:

- 2030 méterre meghosszabbított burkolt futópálya
- 2x100 méteres burkolt végbiztonsági övezet
- 15 méterre szélesített gurulóút
- 2 db ICAO C. repülőgép állóhely létesítése (16.000 m<sup>2</sup>)
- Fénytechnikai és navigációs rendszer korszerűsítése

A panasz vizsgálata érdekében megkerestem a Felügyelőséget, a Főfelügyelőséget, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatalát (a továbbiakban: Légügyi Hivatal).

**1.** A Főfelügyelőség az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adta.

1. Az előzetes vizsgálati eljárás során mind az elsőfokú<sup>2</sup>, mind pedig a másodfokú határozat<sup>3</sup> megállapítja, hogy a terület ürgeállományának egyedszáma nem ismert. Az elsőfokú határozat szerint a kérdés megválaszolására további vizsgálatok szükségesek. A másodfokú határozat ehhez annyit tesz még hozzá, hogy akár kipusztult az ürge a területről, akár nem, a kifutópálya bővítése „nincs jelentős hatással a területen még esetlegesen előforduló ürgékre”. Fenti kijelentésekre tekintettel végeztek-e vizsgálatokat az ürgék tényleges számának megismerésére? Amennyiben nem, mire alapozza a Főfelügyelőség a fenti megállapítását?

A Főfelügyelőség válasza<sup>4</sup> szerint a tárgyi területen Natura 2000 jelölő állatfajok a következők: ürge (*Spermophilus citellus*), kerecsensólyom (*Falco cherrug*), parlagi sas (*Aquila heliaca*), rétisas (*Haliaeetus albicilla*). A Natura 2000-es terület kijelölése az ürge és a vele táplálkozó ragadozó madarak jelenléte miatt történt. A kijelöléskor mintegy 2000 példányra becsülték az ürgeállományt. 2010 nyarán, a rendkívül magas csapadékmennyiség miatt az ürgék száma nagyon megcsappant, jelenlétét azóta nem tudták kimutatni. Azonban annak megállapítására, hogy a populáció megsemmisült-e, a Felügyelőség szerint további vizsgálatok szükségesek. A felmérések alapján az ürgelyukak eloszlása nem egyenletes a reptér területén, az állatok preferálták a rövidre nyírt fűvű, kifutópályához közelebb eső – ugyanakkor degradált – gyepfelületeket. A korábbi felmérések szerinti 2000 egyedes populációméret – amennyiben az állomány esetleg újra felszaporodna – a területen megtalálná létfeltételeit a kifutópálya bővítése után is, mivel a gyep kezelése a pálya közelében hasonló vegetációt eredményezne, mint korábban az ürgék által előnyben részesített rövidfűvű gyep. A 2010 előtti populációméret könnyen elérhető, vagy akár meg is haladható, mivel az ürgék többsége a gyep minősége miatt korábban is a kifutópálya közelében élt, így annak bővítése megnöveli a szegélyterület – mint potenciális élőhely – nagyságát is. Fentiek alapján a beruházás várhatóan nem veszélyezteteti vagy károsítja a kijelölés alapjául szolgáló ürgeállományt.

2. Az építési munkálatokkal kapcsolatban keletkezik-e kötelezettsége a kivitelezőnek az ürgék áttelepítésére, amennyiben az építkezés mégis érinti a ténylegesen ott előforduló egyedeket?

A Főfelügyelőség szerint az építési munkálatok során nem indokolt az áttelepítési kötelezettség megállapítása, mivel 2010 óta nem találtak ürgéket a területen.

3. A másodfokú határozat szerint a hulladéklerakó és a repülőtér közötti távolság területrendezési és településrendezési kérdéseket vet fel, azonban ezekkel kapcsolatban a Főfelügyelőség nem rendelkezik hatáskörrel. A másodfokú eljárás során mely indokok figyelembevételével tekintett el a hatóság a területrendezésért felelős szakhatóság megkeresésétől?

A Főfelügyelőség válasza alapján a szakhatóság bevonásának mellőzésével kapcsolatban az alábbi megállapítások tehetők: A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 4. számú melléklete szerint szakhatóságként kell megkeresni a területrendezésért felelős minisztert a területrendezési tervekkel való összhang tekintetében, ha a kérelem a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló jogszabály szerinti országos vagy térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra hálózatok és egyedi építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosítására irányul.

<sup>2</sup> A Felügyelőség 9590-24/2012. számú határozata

<sup>3</sup> A Főfelügyelőség 14/6086-21/2012. számú határozata

<sup>4</sup> A Főfelügyelőség 14/6086-30/2012. ügyszámú levele

Mivel a tárgyi másodfokú közigazgatási hatósági eljárás egy meglévő létesítmény bővítésének előzetes vizsgálatára vonatkozott, amely nem minősül a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti jelentős módosításnak, így nem szükséges a területrendezésért felelős szakhatóság megkeresése sem.

*4. A beruházás miatt előírtak-e a beruházó részére kompenzációs intézkedést?*

A tájékoztatás szerint mivel a jelölő élőhelyre, illetve jelölő fajokra kedvezőtlen hatás nem várható, kiegyenlítő intézkedések előírása nem szükséges az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 10. § (8) és (9) bekezdése alapján.

**2.** A Légügyi Hivatal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adta.

*1. Milyen határozatok vonatkoznak a légitölekedéssel összefüggő zaj megítélésére, valamint a zajgátló védőövezet kijelölésére a repülőtér bővítése előtt, valamint a beruházást követően?*

A Légügyi Hivatal tájékoztatása<sup>5</sup> alapján zajgátló védőövezet a repülőtér környezetének az a része, amelyen a repülőtér üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladja a közlekedésből származó környezeti zajnak külön jogszabályban<sup>6</sup> meghatározott zajterhelési határértékeit. A Győr-Pér Repülőtér Kft. figyelemmel a 176/1997. Kr. 4. § (3) bekezdésére<sup>7</sup> 2011. április 11-én kérelmezte a zajgátló védőövezet kijelölését. A Légügyi Hivatal „C” jelű zajgátló védőövezetet jelölt ki<sup>8</sup> a repülőtér körül. A Győr-Pér Repülőtér Kft. a repülőtér fejlesztésével kapcsolatban 2012. június 13-án ismételten zajgátló védőövezet kijelölésére irányuló kérelmet terjesztett elő. Az eljárás lefolytatását a repülőtér tervezett futópálya-hosszabbítása (1450 méterről 2030 méterre), valamint az újonnan megjelenő repülőgép típus (S 5.2) indokolták. A Légügyi Hivatal ismét „C” jelű zajgátló védőövezetet jelölt ki<sup>9</sup> a repülőtér körül.

*2. Mely szabályok vonatkoznak a kifutópálya hosszára, milyen szakmai előírások vonatkoznak a kifutópályához köthető biztonsági sávra. Miként dől el, hogy a repülőteret használó repülőgépek a kifutópálya mely szakaszát használják, illetve ezek alapján a biztonsági sávok a kifutópálya integráns részét képezik-e?*

A Légügyi Hivatal válasza szerint futópálya hosszára, a biztonsági sávok méretére, a futópálya használatára, futópálya integrált részeire vonatkozó hazai előírásokat a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény mellékletében kihirdetett 14. számú Annex tartalmazza.

A Győr-Pér repülőtér futópálya:

- – Meglévő 1450 m x 30 m
- – Fejlesztés 2030 m x 30 m, ICAO kategória 3C.

A futópálya sávja azt jelenti, hogy egy bizonyos távolságban 2%-os emelkedési szöggel számolva a repülést veszélyeztető fizikai akadályok nem lehetnek. Ez a távolság a Győr-Pér repülőtér futópályája esetében az ICAO 14. számú Annex 4-1 táblázata alapján 6,6 km-re adódik. A 2007. évi XLVI. tv. hivatkozásában kihirdetett ICAO Doc 9137 4.7.2. pontja ajánlasként megadja, hogy egy kereskedelmi repülőtér közelében 6,5 km távolságon belül ne legyen madarakat vonzó objektum.

<sup>5</sup> A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/A/782/1/2013. iktatószámú levele

<sup>6</sup> A 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 3. számú melléklete

<sup>7</sup> A 176/1997. Kr. 4. § (3) bekezdése szerint a repülőtér üzembekezdésének a zajgátló védőövezet kijelölését követően legalább tízévenként kezdeményeznie kell a zajgátló védőövezet újbóli meghatározását.

<sup>8</sup> A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/653/0/2012. iktatószámú határozata

<sup>9</sup> A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/383/0/2012. iktatószámú határozata

3. Az engedélyezési eljárásban részt vevő katasztrófavédelmi szakhatóság milyen álláspontra helyezkedett, véleménye szerint a Győr-Sashegyen létesült hulladéklerakó a repülés biztonsága szempontjából kockázatot jelent-e a repülőteret használó légi forgalom számára? Az engedélyezési eljárásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság vett részt és szakhatósági állásfoglalásában<sup>10</sup> feltétel nélkül hozzájárult a Győr-Pér repülőtér fejlesztéséhez. A Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság az alábbi indoklással adta a szakhatósági hozzájárulását: „A Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatal tárgyi engedélyezési eljárásban szakhatóságként kereste meg Igazgatóságunkat. A megkereséshez csatolt létesítési engedélyezési dokumentációt tűzvédelmi szempontból megvizsgáltuk és kikötés nélkül hozzájárultunk a Győr-Pér Repülőtér fejlesztés létesítési engedély kiadásához.”

Az OTTrT. 1/5. számú melléklete szerint Pér (Győr) repülőtér besorolása „Kereskedelmi (nemzetközi) repülőtérre fejleszhető repülőtér”, míg a nevezett törvény 22. § (2) bekezdés 1) pontja alapján az állami repülések célját szolgáló, valamint a közös felhasználású katonai és polgári repülőtér 15 km-es körzetében térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki. A nevezett törvényi meghatározás nem vonatkoztatható kizárólag polgári használatú repülőterekre (amilyen a Péri reptér is). A Légügyi Hivatal álláspontja szerint a panaszolt hulladéklerakó 7,5 km-re helyezkedik el a Győr-Pér repülőtértől, ami megfelel a repülőterekre vonatkozó jogszabályi előírásoknak és ajánlásoknak.

3. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala a repülőtér környezetvédelmi engedélye, valamint az azt módosító határozat megküldését kérte a Felügyelőségtől. Tájékoztatást kértünk továbbá arra vonatkozóan, hogy a környezetvédelmi engedély módosítását a Felügyelőség megküldte-e a panaszos civil szervezetnek. A Felügyelőség a kért határozatok másolatának elküldése mellett arról tájékoztattott, hogy a környezetvédelmi engedély módosításáról „az előzetes vizsgálati eljárásban értesült szervezeteket értesítette”.<sup>11</sup>

4. A beadvány és a tájékoztatások alapján a vizsgált eljárásokban releváns események és határozatok időrendje a következő:

- 2012. február 16.: A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/653/0/2012. iktatószámú határozata a régi műveletszámok alapján zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában
- 2012. június 13.: A Győr-Pér Repülőtér Kft. kérelme a Légügyi Hivatalhoz a – fejlesztés miatt szükségessé váló – zajgátló övezet kijelölésére irányuló eljárás megindítása tárgyában
- 2012. július 19.: A Felügyelőség 4108-6/2012. iktatószámon kiadott szakhatósági állásfoglalása a Légügyi Hivatal zajgátló védőövezet tárgyában folytatott eljárásában
- 2012. szeptember 7.: A Felügyelőség 9590-24/2012. iktatószámú elsőfokú határozata a repülőtér fejlesztésének előzetes vizsgálata tárgyában
- 2012. szeptember 7.: A Felügyelőség 5887-2/2012. iktatószámú határozata a repülőtér környezetvédelmi engedélyének módosítása tárgyában
- 2012. szeptember 24.: Fellebbezés a repülőtér fejlesztésének előzetes vizsgálata tárgyában kiadott elsőfokú határozattal szemben
- 2012. október 18.: A Főfelügyelőség 14/6086-21/2012. iktatószámú másodfokú határozata a repülőtér fejlesztésének előzetes vizsgálata tárgyában
- 2012. november 6.: A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/383/0/2012. iktatószámú határozata a fejlesztést követő állapot zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában.

<sup>10</sup> A Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság 1502-2/2012/H. sz. szakhatósági állásfoglalása

<sup>11</sup> A Felügyelőség 7756-10/2014. iktatószámú levele

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, a 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira. Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>12</sup>

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*.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazása elsőbbséget élvez. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jognak érvényesíthető elemei is vannak.

---

<sup>14</sup> 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

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.

**3.** Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A *tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybírói gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.<sup>15</sup>

A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.<sup>16</sup>

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

**4.** Az Alaptörvény P) cikke előírásként rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ezen túlmenően az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „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 életfeltételeit.”

Az Alkotmánybíróság – e rendelkezés újszerű voltára tekintettel – még nem adott iránymutatást annak pontos tartalmára, azonban a – fentiekben említett – határozataiban<sup>19</sup> kiemelte, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézményeknek elsőbbsége van, hiszen az emberi tevékenységek sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indítanak meg.

E magas szintű védelem miatt elvárt, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, amely a fenti – jövő nemzedékek érdekire figyelemmel lévő – védelmi kötelezettséggel összhangban áll. A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít.

---

<sup>15</sup> 315/E/2003. AB határozat

<sup>16</sup> 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

<sup>17</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>18</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

<sup>19</sup> Id. 996/G/1990., valamint 28/1994. AB határozatok

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.

### **III. Az ügy érdemében**

#### **III.1. A futópálya hosszára vonatkozó rendelkezések**

A futópálya fogalmát a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény 14. számú függeléke tartalmazza. A meghatározás szerint futópálya (runway): *egy szárazföldi repülőtéren meghatározott derékszögű terület, amelyet a légi jármű le és felszállására alakítottak ki.*<sup>20</sup>

Ettől eltérő fogalom a futópálya végbiztonsági terület (runway end safety area – RESA), *amely a futópálya meghosszabbított középvonalára szimmetrikus terület a futópálya sáv végén, amelyet elsősorban a futópálya előtt földet érő, vagy a futópályán túlfutó repülőgép sérülési kockázatának csökkentése érdekében alakítottak ki.*<sup>21</sup>

Fenti fogalmak mellett tartalmazza a függelék a futópálya sáv (runway strip) magyarázatát, *amely a futópályát, és ha ilyet kijelöltek, a biztonsági megállási területet magába foglaló meghatározott terület, amelynek feladata: a) a futópályáról lefutó légi jármű sérülési kockázatának csökkentése; és b) a terület felett le- és felszállás végrehajtása alkalmával átrepülő légi jármű védelme.*<sup>22</sup>

Az itt felsorolt meghatározások alapján a futópálya végbiztonsági terület fogalmilag eltér a futópálya meghatározásától, annak nem képezi részét. Ezt az is alátámasztja, hogy a részletes rendelkezések körében a különböző fogalmakkal meghatározott egységekre eltérő szabályok vonatkoznak (a 14. Függelék 3.1, valamint 3.5. pontja értelmében).

Fentiekre tekintettel – mivel a KHVr. mellékletében a futópálya fogalom szerepel – a környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából a futópálya 2030 méteres hossza az irányadó.

Ezzel kapcsolatosan ugyanakkor megjegyzendő, hogy a tárgyi beruházás már meglévő repülőtér bővítését foglalja magában. Ez azt jelenti, hogy a bővített futópálya csak akkor lenne a KHVr. 1. számú melléklet szerint környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenység, ha a bővítés maga meghaladná a 2100 métert.

#### **III.2. Az előzetes vizsgálati eljárásról**

A KHVr. a hatálya alá tartozó tevékenységeket érintően a repülőtérrel összefüggésben a következők szerint rendelkezik. Az 1. számú melléklet 40. pontja alapján környezeti hatásvizsgálat köteles létesítmény a legalább 2100 méter alaphosszúságú futópálya.

Továbbá a 3. számú melléklet 94. pontja szerint a felügyelőség előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységnek minősül az a repülőtér is, amely nem tartozik az 1. számú melléklet hatálya alá, azonban védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén található, annak burkolatára való tekintet nélkül.

---

<sup>20</sup> Nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény ANNEX 14/1. Repülőterek: Repülőtér tervezés és üzemeltetés, 1.1. Meghatározások. Magyar Közlöny, 70. szám II. kötet, 6655. oldal

<sup>21</sup> Nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény ANNEX 14/1. Repülőterek: Repülőtér tervezés és üzemeltetés, 1.1. Meghatározások. Magyar Közlöny, 70. szám II. kötet, 6655. oldal

<sup>22</sup> Nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény ANNEX 14/1. Repülőterek: Repülőtér tervezés és üzemeltetés, 1.1. Meghatározások. Magyar Közlöny, 70. szám II. kötet, 6656. oldal

A Felügyelőség az előzetes vizsgálat tárgyában kiadott határozatának<sup>23</sup> indokolása szerint *a hatóság az előzetes vizsgálati dokumentáció alapján megállapította, hogy a repülőtér tervezett fejlesztése a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet 3. számú mellékletének 94. és 129. pontja alapján előzetes vizsgálat köteles tevékenység. Az előzetes vizsgálat lefolytatásának eredményeképpen a Felügyelőség fenti határozatában megállapította, hogy „a beruházás során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért nem tartja indokoltnak környezeti hatásvizsgálat végzését.”*

### **III.2.1. A hatások jelentős voltának megállapítása az előzetes vizsgálat során**

A Kvt. szerint a környezetnek 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, amelynek célja, hogy a környezethasználók és a hatóságok a károk utólagos helyreállítása helyett a hangsúlyt a károk megelőzésére, elkerülésére fektessék. 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.<sup>24</sup>

Az előzetes vizsgálati eljárás, illetve az azon alapuló esetleges környezeti hatásvizsgálat, az egészséges környezethez való jog egyik fontos intézményvédelmi garanciája. Ez az eljárás minden más eljárást megelőzve vizsgálja a beruházások környezeti hatását a környezeti károk megelőzése érdekében.

KHVR 4. sz. melléklete szerint az előzetes vizsgálati dokumentációnak előzetes becslésének magában kell foglalnia a Natura 2000 területet érintő hatásokat és a jelölőfajokra gyakorolt hatásokat az 5. fd) pont szerint. A Felügyelőség a beruházás hatásainak jelentős voltát – és így a környezeti hatásvizsgálat elrendelésének szükségességét – a kérelmező által készített előzetes vizsgálati dokumentáció alapján vizsgálta.

A benyújtott dokumentáció alapján a Felügyelőség az előzetes vizsgálatáról szóló határozatában táj- és természetvédelmi szempontból az alábbiakat állapította meg: *„Az ürge populáció 2010. évben a leesett sok csapadék miatt nagyon lecsökkent, hogy megsemmisült-e, annak a kérdésnek a megválaszolására további vizsgálatok szükségesek. (...) Az ürge eloszlása (N2000 hatásbecslési dokumentáció, 20. oldal) azt mutatja, hogy a repülőtéren belül a három fűmagassági szintből a legrövidebbre vágott füves területet kedvelték legjobban az ürgek (pl. kispálya).”*

A határozat táj- és természetvédelmi részének összefoglalásaként tartalmazza, hogy *„a Natura 2000 gyepterület (nem jelölt élőhely) 4 ha-os csökkenése nem veszélyezteti az élőhely és a jelölőfaj fennmaradását. A jelenlegi megfigyelések alapján az ürge nagyon alacsony egyedszámban vagy egyáltalán nem található meg a területen (ennek vizsgálatát szükséges lefolytatni) de amennyiben felszaporodna, a jelöléskor meglévő 2000 darabos populáció a kisebb területen is teljes életteret talál, sőt növekedhet is.”*

<sup>23</sup> A Felügyelőség 9590-24/2012. iktatószámú határozata

<sup>24</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A Főfelügyelőség másodfokú határozatában<sup>25</sup> a kérdésre vonatkozóan a következő megállapításokat tette: „A [Natura 2000] kijelölés az ürge jelenléte, és a vele táplálkozó ragadozó madarak miatt történt. A jelöléskor mintegy 2000 példányra becsülték az ürgeállományt. 2010 nyarán, a rendkívül magas csapadékmennyiség miatt az ürgek száma nagyon megcsappant, 2010 óta jelenlétét nem tudták kimutatni. Az ürge létfeltételei közé tartozik a rendszeresen nyírt vagy legeltetett gyep, mely az 1970-es években mesterségesen létesített, vetett füves területen biztosított volt részére. A korábban szántóként létező terület alkalmatlan volt az ürge számára, ezért a reptér működése és az ezzel járó kaszálás-nyírás szükséges volt az ürgeállomány fennmaradásához. Annak eldöntésére, hogy az ürge kipusztult a területről, vagy kis egyedszámban még jelen van, további vizsgálatokat alapján lehetséges. Bármelyik eset áll is fenn, megállapítható, hogy a tervezett bővítés, mely a kifutópálya pereme körüli gyepet érinti, nincs jelentős hatással a területen esetlegesen még előforduló ürgekre.”

Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése a Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja az azokon található, az 1-3. számú mellékletben meghatározott fajok és a 4. számú mellékletben meghatározott élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása. A 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet 2. A) számú melléklet tartalmazza a közösségi jelentőségű állatfajokat, amelynek 26. pontja alatt szerepel a közönséges ürge.

Tekintettel arra, hogy a szóban forgó Natura 2000-es terület egyik jelölőfaja az ürge, a Natura 2000-es elvek és feladatok szempontjából kulcskérdés a faj jelenlétére vonatkozó ismeretek tisztázása. A határozatok megállapításai alapján mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú hatóság további vizsgálatok elvégzése nyomán látta lehetségesnek annak eldöntését, hogy a területen megtalálható-e az ürge, amelynek populációja hozzájárult a terület Natura 2000 védelem alá helyezéséhez. A határozatokban foglaltak ellenére azonban egyik hatóság sem rendelkezett arról, hogy milyen formában valósuljanak meg a tárgyi vizsgálatok.

A jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye a vizsgált eljárás kapcsán azt is jelenti, hogy a hatóság által megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetések összhangban álljanak a határozat rendelkező részében foglaltakkal. A hatóság döntésének ellentmondás-mentessége a jogbiztonságból fakadó alapvető igény.<sup>26</sup> A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy a jogbiztonsághoz tartozó igény, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek.<sup>27</sup> Hasonlóképpen fontos alkotmányos garanciális követelmény, hogy az állam minden egyedi aktusa (bírói ítéletek, közigazgatási határozatok) világosak legyenek.<sup>28</sup> A hatóságok világos, követhető és ellentmondásmentes döntései a jövőbeli jogalkalmazói döntések előreláthatósága miatt is fontosak,<sup>29</sup> hiszen azok közvetetten a jogkövető magatartás lehetőségének biztosítására is szolgálnak.

<sup>25</sup> A Főfelügyelőség 14/6086-21/2012. iktatószámú határozata

<sup>26</sup> 154/2008 (XII. 17.) AB határozat, párhuzamos indokolás

<sup>27</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 33. bekezdés

<sup>28</sup> Györfi Tamás, Jakab András, Salát Orsolya, Sonnevend Pál, Sulyok Gábor, Kovács Mónika, Tilk Péter: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jogi, In: Az Alkotmány Kommentárja II. (szerk: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2. § (185) pont.

<sup>29</sup> Györfi Tamás, Jakab András, Salát Orsolya, Sonnevend Pál, Sulyok Gábor, Kovács Mónika, Tilk Péter: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jogi, In: Az Alkotmány Kommentárja II. (szerk: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2. § (98) pont.

A jelen esetben a határozat döntési megfontolásai nem voltak világosak és követhetők, mivel a határozatban foglalt megállapítások (a vizsgálat szükségességéről) és az azokból levont következtetések (a vizsgálat el nem rendeléséről) ellentmondtak egymásnak.

A hatóságoknak a jogbiztonságból fakadó indokolási kötelezettsége továbbá kihatással van az előzetes vizsgálat, illetve a környezeti hatásvizsgálat intézményvédelmi garanciális funkciójára is. Az előzetes vizsgálat garanciális jellege ugyanis csak akkor érvényesül, ha a hatóságok az előzetes vizsgálati eljárásukban az általuk szükségesnek tartott vizsgálatok elvégzéséről rendelkeznek.

*A fentiek alapján tekintettel arra, hogy a Felügyelőség és a Főfelügyelőség a határozatában szükségesnek tartott további vizsgálatok elrendeléséről nem gondoskodott, eljárásával a jogbiztonsággal, valamint az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggő visszásságot okozott.*

### **III.2.2. A területrendezésért felelős szakhatóság bevonása**

Az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatásának idején az eljárásban kijelölt szakhatóságok körét a jelenleg már nem hatályos 347/2006. Kr. 4. számú melléklete tartalmazta.

A 4. számú melléklet 9. pontja szerint, ha a kérelem a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló jogszabály szerinti országos vagy térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra hálózatok és egyedi építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosítására irányul, a területrendezési tervekkel való összhang tekintetében az eljáró hatóság első fokú eljárásában meg kell keresnie az illetékes állami főépítést, másodfokú eljárásában pedig a területrendezésért felelős minisztert.

A kérdéssel összefüggésben a Főfelügyelőség a következő – fentiekben már idézett – választ adta: *„Mivel tárgyi másodfokú közigazgatási hatósági eljárás egy meglévő létesítmény bővítésének előzetes vizsgálatára vonatkozott, amely nem minősül a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti jelentős módosításnak, így nem szükséges a területrendezésért felelős szakhatóság megkeresése sem.”*<sup>30</sup>

A 347/2006. Kr. 4. számú melléklet 9. pontja alapján a kérelem a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló jogszabály szerinti országos vagy térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra hálózatok és *egyedi építmények* megvalósítására, valamint azok jelentős módosítására vonatkozik.

Az egyedi építmények fogalma az OTrT. 2. § 2. pontja szerint: a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló kormányrendelet szerint a *szerkezeti tervben megállapított* és alkalmazott építmények.

A szerkezeti terv tartalmát a *területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól* szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet tartalmazza. A Korm. rendelet 7. számú melléklete foglalja magában a területrendezési tervek tartalmi követelményeit. A 7. számú melléklet 1.3. pontja pedig tartalmazza a műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények térbeli rendjét, ezen belül pedig kereskedelmi (nemzetközi) repülőtérre fejleszthető repülőteret. Az OTrT. 1/5. számú melléklete szerint Pér (Győr) repülőtér besorolása „Kereskedelmi (nemzetközi) repülőtérre fejleszthető repülőtér”.

<sup>30</sup> A Főfelügyelőség 14/6086-30/2012. ügyszámú levele

A KHVr. 2. § (2) bekezdés a) pontja abg) alpontja szerint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából *jelentős módosítás* a 3. számú melléklet 130. pontjában felsorolt tevékenység olyan megváltoztatása, különösen a tevékenység bővítése, illetve technológia-, termékváltás, amelynek következtében az alábbiakban megadott feltételek valamelyike fennáll: a tevékenység volumene (különösen kapacitása, az előállított termék mennyisége, a létesítmény befogadóképessége) a tevékenység megvalósítására vonatkozó korábbi engedélyben meghatározott mértéket legalább 25%-kal meghaladja.

A repülőtérrel kapcsolatos KHVr.-beli rendelkezések küszöbértékként a repülőtér futópályájának a hosszát rögzítik, ez határozza meg a tevékenység környezeti hatásvizsgálat szerinti besorolását. Véleményünk szerint ezért ezt kell a repülőtér tevékenysége volumenének, így a repülőtér kapacitásának mutatószámaként figyelembe venni. A futópályát 1450 méterről 2030 méterre hosszabbították meg, ezáltal az eredeti méretéhez képest 40%-kal nőtt a hossza. Tekintettel arra, hogy jelen beruházás a repülőtér futópályájának 25%-ot meghaladó bővítésére vonatkozott, a KHVr. szerint jelentős módosításnak minősül. Emiatt a szóban forgó beruházás előzetes vizsgálati eljárásában a 347/2006. Kr. 4. számú melléklete 9. pontja szerint az eljáró hatóságnak meg kellett volna keresnie a területrendezésért felelős szakhatóságot.

*A Felügyelőség és a Főfelügyelőség a beruházást környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából nem jelentős módosításnak minősítette, és minősítése alapján nem vonták be a területrendezésért felelős szakhatóságot az eljárásba. A hatóságok eljárásukkal az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoztak.*

### **III.2.3. Az engedélyezési eljárásban vizsgálati tárgyak**

A környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának vizsgálatánál, ezáltal az előzetes engedélyezési eljárás során is lényeges tényező a futópálya tervezett hossza. A beruházás során a hosszabbítással a futópálya hossza 2030 méter lesz, amelynek mindkét végéhez 100-100 méter biztonsági övezetet is terveztek. Amellett azonban, hogy a futópálya bővítésének hossza határozza meg a tevékenység környezeti hatásvizsgálat szerinti besorolását, a futópálya végén elhelyezkedő biztonsági zónák is a tervezett beruházás részét képezik.

Ezzel kapcsolatosan az előzetes vizsgálati dokumentáció többször tartalmaz félrevezető ismertetéseket. A dokumentáció 1.3. pontja szerint: *„Az előzetes vizsgálati dokumentáció tárgyát a Győr-Pér repülőtér képezi a tervezett beruházásokkal, fejlesztésekkel (meglévő burkolt pálya megerősítése és meghosszabbítása (2030 m-re), a guruló út szélesítése, burkolat megerősítése, új előtér építése, a csapadékvíz elvezető rendszer bővítése, valamint a fénytechnikai és rádió navigációs rendszer korszerűsítése) együtt.”*<sup>31</sup>

A dokumentáció 2.2.1. pontja sorolja fel a repülőtéren tervezett beruházásokat, fejlesztéseket, amely a futópálya hosszabbítása vonatkozásában az alábbiakat tartalmazza: *„meglévő 1450 m x 30 m-es aszfaltburkolatú futópálya hosszabbítása 2030 m-re, a meglévő szakasz burkolatának megerősítésével.”*<sup>32</sup> Emellett azonban nem utal a 100-100 méteres biztonsági övezet megvalósítására. A dokumentáció 5.7. pontja mutatja be a beruházás tájvédelmi vonatkozásait. E körben a fejlesztés, bővítés tájra gyakorolt hatásként említi a futópálya 1450 m-ről 2030 m-re történő hosszabbítását, amelynek tájra gyakorolt hatásaként a burkolt felületek növelését, a biológiailag aktív felületek csökkenését, valamint a kedvezőtlen tájképi hatást említi.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 12. oldal

<sup>32</sup> Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 14. oldal

<sup>33</sup> Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 89. oldal

A dokumentáció itt sem említi a 2x100 méteres burkolatnövelést, holott annak megvalósítása nyilvánvalóan ugyanolyan tájképi jelentőséggel bír, mint a futópálya hosszának növelése.<sup>34</sup>

A Felügyelőség az előzetes vizsgálat tárgyában hozott határozatban szintén nem említi a tervezett beruházás tárgyaként a futópálya két végére tervezett 100-100 méteres biztonsági övezetet. A határozat a futópályát érintő változtatásként csak a 2030 méterre meghosszabbított burkolt futópályát tartalmazza, ugyanez állapítható meg a III.5. pont alatt említett, a Felügyelőség által a környezetvédelmi engedély módosítása tárgyában kiadott határozatról.

*Fentieknek megfelelően tehát nemcsak a futópályát hosszabbították meg, hanem azt biztonsági övezettel is bővítették, így összességében a burkolt felület hossza 1450 m-ről 2230 m-re nőtt. A Felügyelőség határozatának – tekintettel arra, hogy az is a beruházás részét képezi – ki kellett volna térnie a futópályán túl a biztonsági övezetre is. Mivel a Felügyelőség az engedélyezési eljárásban nem tért ki a beruházás minden részletére, a jobbiztonsággal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

### **III.3. A győri hulladéklerakó és a repülőtér közötti minimális távolság**

A beadvány hivatkozott a beruházás megvalósításakor hatályban levő OTÉK. 22. § (2) bekezdés l) pontjára, amely szerint *az övezet meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy az állami repülések célját szolgáló, valamint a közös felhasználású katonai és polgári repülőtér 15 km-es körzetében, térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki.*<sup>35</sup>

Fenti jogszabályhely ugyanakkor nem vonatkoztatható a reptér jelenlegi bővítésére, mivel az hulladéklerakó kijelölésére vonatkozik, ezáltal ebben az eljárásban a hatóságok számára nem irányadó. A reptér közelében levő fizikai akadályokra, valamint madarakat vonzó objektumokra vonatkozó szabályokat a 2007. évi XLVI. tv. függelékei tartalmazzák. Ahogy a Légügyi Hivatal válaszában is szerepel: „A 2007. évi XLVI. tv. hivatkozásában kihirdetett ICAO Doc 9137 4.7.2 pontja ajánlásként megadja, hogy egy kereskedelmi repülőtér közelében 6,5 km távolságon belül ne legyen madarakat vonzó objektum.”

Mivel tehát a hulladéklerakó ennél távolabb helyezkedik el a reptértől, megállapítható, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján a hulladéklerakó helyszíne nem képezi akadályát a reptér bővítésének.

### **III.4. A repülőtérrel kapcsolatos zajvédelmi rendelkezések**

Az előzetes vizsgálati dokumentáció zajvédelmi szempontból a repülőtér fejlesztése nyomán megállapította, hogy *„a légi forgalom és a közúti forgalom fejlődése következtében fellépő zajterhelés változást tekintve összegezve tehát megállapítható, hogy a létesítmény fejlesztésének hatása nem jelentős.”*<sup>36</sup>

A Légügyi Hivatal 2012. november 6-án kiadott határozatában<sup>37</sup> a repülőtér környezetében, a repülőtér területét magában foglaló „C” jelű zajgátló védőövezetet jelölt ki, amely megegyezik a repülőtér bővítése előtt, 2012. február 16-án kijelölt zajgátló védőövezet besorolásával.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Ezzel ellentétben a Péri Repülőtér fejlesztési kérelem Natura 2000 Hatásbecslése tartalmazza a biztonsági övezet megvalósítását, mind a hatásbecslés 3.1., mind pedig a 3.2. pontja alatt.

<sup>35</sup> A rendelkezést 2014. január 1-jei hatállyal az egyes törvények területrendezéssel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIX. törvény 38. § g) pontja hatályon kívül helyezte.

<sup>36</sup> Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 82. oldal

<sup>37</sup> A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/383/0/2012. iktatószámú határozata

<sup>38</sup> Ezt a Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/653/0/2012. iktatószámú határozatában jelölte ki.



A környezeti hatásvizsgálat tárgyában mind a Felügyelőség elsőfokú, mind pedig a Főfelügyelőség másodfokú határozata szerint a „Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatala az LR/RK/NS/B/0/2012. számú határozatában a repülőtér területét magába foglaló „C” zajgátló védőövezetet jelölt ki.” A hivatkozott iktatószám ugyanakkor nem egyezik a Légügyi Hivatal határozatának iktatószámával.

A Felügyelőség határozata a fenti hivatkozást 1.5. pontja: „A fejlesztést követően tervezett légitforgalom nagysága és felosztása” alatt tartalmazza, amely a fejlesztést követő műveletszámokat foglalja magában. A határozat indokolásában pedig hozzáteszi, hogy „a fejlesztést is figyelembe véve a védőterületet a repülőtér magában foglalja, azon nem terjed túl. A zajgátló védőterület kijelöléséhez a Felügyelőség az alábbi zajvédelmi előírások teljesítése mellett járult hozzá a 4108-6/2012 számú szakhatósági állásfoglalásában: A tervezett repülőtér-fejlesztés megvalósulását követően, a használatbavételi engedély jogerőre emelkedése után 6 hónaponként a Felügyelőséggel előre egyeztetett időpontokban és helyszíneken a repülőtér üzemeléséből származó környezeti zajkibocsátást méréssel kell ellenőrizni. A zajvizsgálatokról készült mérési jegyzőkönyveket a Felügyelőség rendelkezésére kell bocsátani.”<sup>39</sup>

A másodfokú határozat is hivatkozik a Légügyi Hivatal határozatára, a hivatkozás szövegekörnyezete pedig szintén azt a látszatot kelti, mintha a másodfokú hatóság a fejlesztést követő légi forgalom tárgyában meghozott határozatára utalna.

Mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú, az előzetes vizsgálat tárgyában meghozott határozat azonban időben megelőzte a Légügyi Hivatalnak a fejlesztést követő légi forgalom tárgyában kiadott határozatát, ugyanis a Légügyi Hivatal a tárgyi határozatát a Felügyelőség határozatánál két hónappal, a Főfelügyelőség határozatánál pedig 3 héttel később adta ki. A környezetvédelmi hatóságok határozatuk kiadásakor így nem hivatkozhattak a Légügyi Hatóságnak a fejlesztést követő műveletszámok alapján meghozott határozatára, mivel azt akkor a Légügyi Hatóság még nem hozta meg. A hivatkozások mindenek ellenére azt a látszatot keltik, mintha az első- és a másodfokú környezetvédelmi hatóság határozata a Légügyi Hivatalnak a már megváltozott műveletszámok alapján hozott határozatára épülne. Fentiek alapján a Felügyelőség és a Főfelügyelőség a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Felügyelőség és a Légügyi Hivatal határozatai alapján tisztázatlan továbbá a műveletszámok pontos mértéke, mivel a határozatokban megadott műveletszámok nem egyeznek egymással a PROP 1B, a PROP 2, az S 5.1, valamint az S 5.2 kategóriájú légi járművek tekintetében, amely a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot idéz elő.<sup>40</sup>

### **III.5. A repülőtér környezetvédelmi engedélyének módosítása**

A Felügyelőség a repülőtér részére a bővítést megelőző működésére vonatkozóan 2000-ben H-10940-5/2000-I. számú határozatával adott környezetvédelmi engedélyt. 2012-ben – a fent leírtak szerint – előzetes vizsgálati eljárást folytatott le a repülőtér bővítéséről, amelynek eredményeképp kiadta 9590-24/2012. számú határozatát. Az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozat nem első fokon emelkedett jogerőre, mivel az eljárásban részt vevő civil szervezet a határozattal szemben fellebbezést nyújtott be. A Felügyelőség ugyanakkor ettől függetlenül, az előzetes vizsgálatban meghozott jogerős határozat hiányában (az előzetes vizsgálat tárgyában kiadott határozattal azonos napon) 5887-2/2012. számú határozatával módosította a repülőtér környezetvédelmi engedélyét.

<sup>39</sup> A Felügyelőség 9590-24/2012. számú határozata, 5-6. oldal

<sup>40</sup> Az eltérés PROP 1B kategóriában 6db, PROP 2 kategóriában 288 db, S 5.1 kategóriában 6 db, míg S 5.2 kategóriában 40 db művelet.

A környezetvédelmi engedélyt módosító határozatának indokolása szerint a Felügyelőség „megállapította, hogy a beruházással kapcsolatban kizáró ok nem merült fel, a bővítés során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, így nem tartotta indokoltnak környezeti hatásvizsgálat végzését, ezért a H-10940-5/2000-I. számú határozattal kiadott környezetvédelmi engedélyt az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását követően a Korm. rend 10. § (8) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint módosította.”

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség úgy módosította a repülőtér környezetvédelmi engedélyét, hogy az annak alapját képező határozat még nem emelkedett jogerőre, a jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot okozott.

Mivel a panaszos beadványában kiemelte, hogy a környezetvédelmi engedély módosításáról nem értesült, a Felügyelőség tájékoztatását arra vonatkozóan is kértem, hogy a fenti határozatot mely szerveknek vagy személyeknek küldte meg. A Felügyelőség válaszában arról tájékoztatott, hogy határozatáról „az előzetes vizsgálati eljárásról értesült szerveket értesítette, így az ügyfélként bejelentkezett Reflex Környezetvédelmi Egyesületet is.”

A Felügyelőség ugyanakkor a fenti kijelentését semmilyen dokumentummal nem támasztotta alá, továbbá magából a környezetvédelmi engedélyt módosító határozatból sem derül ki, hogy azt kinek kézbesítették. A Felügyelőség ezáltal a tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okozott.

### **III.6. A katasztrófavédelmi szakhatóság részvétele az eljárásban**

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy az előzetes engedélyezési eljárásba az eljáró hatóság nem vonta be a katasztrófavédelmi szakhatóságot. A kérdéssel összefüggésben megállapítottuk, hogy az előzetes vizsgálati eljárás kapcsán nincs olyan előírás, amely alapján az eljáró Felügyelőségnek vagy Főfelügyelőségnek a katasztrófavédelmi szakhatóságot be kellett volna vonnia, így e tekintetben nem merült fel visszásság gyanúja.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a Felügyelőség és a Főfelügyelőség eljárásaiban a megelőzés szempontjai szerint gondoskodjon a természetvédelmi értékek megfelelő megóvásáról, valamint a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a földművelésügyi minisztert, hogy a jelentésben megállapítottak figyelembe vételével – a Ket. 115. §-ában foglalt jogkörében – tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-2421/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Ecséd község három utcájából: az Orgona, a József Attila és a Gárdonyi Géza utcából az ott lakó 25 panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert beadványuk szerint a hulladékszállítást végző közszolgáltató – annak ellenére, hogy utcáikban azok rossz, gépjármű közlekedésre nem alkalmas állapota miatt nem végzett 2010-2013 között szemétszállítást – az első fokú adóhatóságnál kezdeményezte a végrehajtást az elmúlt három évben keletkezett hulladékszállítási díjtartozásaikra. A panaszosok azt is sérelmezték, hogy az álláspontjuk szerint jogosulatlan díjkövetelés számításának az alapja a választható edényméretek közül a nagyobb, 120 literes űrtartalmú hulladékgyűjtő edény szerinti díjtétel.

Beadványukat megelőzően a panaszosok a díjtartozásra indított végrehajtás miatt panasszal fordultak az önkormányzat jegyzőjéhez és a közszolgáltatóhoz is.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. A vizsgálatot az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján kiterjesztette a település hulladékgazdálkodásában a panasz benyújtását követően történt egyes változásokra is, mert a visszásság gyanúja természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

A biztos a vizsgálat során megkereste Ecséd község polgármesterét, az AVE Hevesi Városfenntartó Kft.-t (továbbiakban: közszolgáltató) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében, továbbá a tényállás feltárása érdekében a panaszosokat hiánypótlásra hívta fel, illetve helyszíni ellenőrzést is szükségesnek tartott.

**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)]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (régi Ptk.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (új Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)

- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (HgKr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet (OTSZ.)

### **A megállapított tényállás**

A beadvány, a polgármester, a közszolgáltató tájékoztatása, valamint a helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

Ecséden jelenleg az Orgona utca Szabadság utca és Ady Endre utca közötti kb. 0,25 km hosszú szakasza hozzávetőlegesen 10%-os lejtésű, rendkívül szűk, vízelvezetés nélküli, döngölt földút. A panasszal érintett másik két utca az Orgona utca ezen szakaszáról merőlegesen nyíló zsákutca: a József Attila út földút, a Gárdonyi Géza utca növényzettel részben benőtt földút két házzal. A beadvány és az ahhoz csatolt iratok szerint a korábban földút Orgona utcát a 2010-ben elvégzett csatornázást követően lekövezték, azonban a csapadék hatására több helyen is jelentősen megsüllyedt és állapota olyan mértékben romlott, hogy a személy-gépjárművel való közlekedésre sem volt alkalmas.

Ecséd Község Önkormányzat Képviselő-testülete beadványhoz mellékelte 2013. január 22-i ülésének jegyzőkönyve szerint a csatornázás kivitelezője nem állította helyre az út burkolatát, ezért több helyen 50 cm-es talajsüllyedés keletkezett. Az ülésen a polgármester ígéretet tett az út helyreállítására, elismerve, hogy „a Hámán Kató utcában olyanok a terepviszonyok, hogy a követ leviszi a víz, így marad a sár.”

A beadványhoz mellékelte dokumentumok másolata szerint a jegyző 2012. november 20-án a korábbi években keletkezett díjtartozásra, mint adók módjára behajtandó köztartozásra a végrehajtás megindításáról értesítette a panaszosokat.

Az értesítést követően panaszosok az önkormányzat jegyzőjéhez és a közszolgáltatóhoz is benyújtott panaszbeadványukban vitatták a díjtartozás jogalapját, álláspontjuk szerint a végrehajtási eljárás megindítása jogtalan volt, mert az útviszonyok következtében a közszolgáltató nem szállította el a hulladékot. A jegyző – első fokú adóhatóságként – a panaszt a közszolgáltatóhoz tette át. A közszolgáltató arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy ha az időjárási viszonyok megengedték, úgy megtörtént a hulladékszállítás, amennyiben az út járhatatlan volt, akkor a következő héten szállították el az előző heti hulladékot is.<sup>1</sup>

A hulladékgazdálkodás rendjét a község közigazgatási területén Ecséd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 7/2010. (IX.16.) önkormányzati rendelete (továbbiakban: Ör.) szabályozza. Az Ör. szerint az ingatlanulajdonos a hulladék gyűjtéséhez 60 literes és 120 literes kuka gyűjtőedényzet közül választhat. A választott edényméretet a szolgáltatónál köteles bejelenteni, illetve a választása szerinti gyűjtőedényt az ingatlanulajdonos köteles beszerezni.<sup>2</sup> Az Ör. rendelkezik arról is, hogy a szolgáltató a hulladék elszállítását az önkormányzattal kötött megállapodás szerint hetente, a csütörtöki napon végzi. A szállítási útvonalba Ecséd Község valamennyi utcája beletartozik. A járatkimaradást legkésőbb a szombati napon köteles pótolni. A járatkimaradásról, az ünnepnapok miatti járatmódosításról köteles az ingatlanulajdonosokat és az önkormányzatot értesíteni.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> 188-27/2013. iktatószámú, 2013. február 26-án kelt tájékoztatás

<sup>2</sup> Ör. 3. § (3) bekezdés és 8. § (1) bekezdés

<sup>3</sup> Ör. 5. § (1)-(2) bekezdései

A polgármester vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint az önkormányzati iratok között a 2010-2012. évekből nem találtak olyan értesítést, amelyben a közszolgáltató a fenti utcákat érintő, vagy bármely más járatkimaradásról értesítette volna az Önkormányzatot, vagy a lakosságot, a panasszal érintett utcákban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ezekben az években is zavartalan volt. A közszolgáltató tájékoztatása szerint 2010-2013. között az Orgona, valamint a József Attila utcában végeztek hulladékszállítási közszolgáltatást, a Gárdonyi Géza utcában azonban az Önkormányzattal egyeztetett címjegyzék alapján nem volt olyan ingatlan, amelyet be kellett volna vonniuk a közszolgáltatásba.

Az Orgona és a József Attila utcákban lévő ingatlanhasználók hulladékának gyűjtése és elszállítása jelenleg az Orgona utca két végén 2013. április 30-án kihelyezett 1.100 literes hulladékgyűjtő edényből történik heti egyszeri rendszerességgel, mivel az utcák fizikai állapota és adottsága nem teszi lehetővé azt, hogy az utcákban a gyűjtést végző tehergépjármű közlekedjen. Az érintett utcák – a tájékoztatásban foglalt közszolgáltatói nyilatkozat szerint – nem rendelkeznek szilárd burkolattal, illetve nem tekinthetők kielégítően sík felületűnek sem. Az azokon történő közlekedés a tömörítő felépítménnyel rendelkező tehergépjármű futóművének károsodását okozhatja, illetve a célgépjárművel való közlekedés az érintett útszakaszt jelentősen megrongálná.

A közszolgáltató a járatkimaradások tekintetében azt a tájékoztatást adta, hogy ilyen nem történt a településen, a hulladék gyűjtését és szállítását a közszolgáltatási szerződésnek megfelelően elvégezték, a járatok üritési időpontjának módosítását a települési önkormányzattal egyeztették, ezzel kapcsolatosan mellékelte a 2012. évi ünnepnapok miatti járatnap-módosításról szóló, az Önkormányzat részére megküldött tájékoztatás másolatát.

A közszolgáltató tájékoztatása alapján nem megállapítható, hogy a konténer 2013. április 30-án történt kihelyezését megelőzően az Orgona utca és József Attila utca lakói a keletkező hulladékot hogyan gyűjtötték, és milyen módon adták át a közszolgáltató részére.

A közszolgáltató arról tájékoztatott, hogy ezen utcák ingatlanhasználói közül nyolcan 60 literes hulladékgyűjtő edény használatát jelentették be az Ör. rendelkezései alapján. Arra ugyanakkor nem tért ki, hogy az 1.100 literes konténer kihelyezését követően ezen ingatlanhasználók a hulladékgazdálkodási kötelezettségeiket a 60 literes gyűjtőedény, vagy a kihelyezett konténer(ek) használatával teljesítik.

A 2014. november 27-én tartott helyszíni vizsgálat során megállapítottuk, hogy a Gárdonyi Géza utcában két használatban lévő ingatlan található, amelyek használói a panaszbeadványt is aláírták. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján nem zárható ki az illegális hulladékégetés részleges és időleges gyakorlata sem, amelynek megelőzését, illetve megszüntetését a panasszal érintett utcák állapota, illetve ezzel összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás korlátozott hozzáférhetősége sem segítette. Az Orgona utca burkolatát helyreállították, és az Ady Endre utca felőli végén egy darab 1.100 literes konténert helyeztek ki, amely a gyűjtési körzet kiterjedésére figyelemmel a távolabbi ingatlanoktól kb. 300 méterre volt.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő

személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

## II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>4</sup> hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

---

<sup>4</sup> 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>5</sup> hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elért 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.<sup>7</sup>

### **III. A vizsgálat érdemében**

#### **III.1. A vizsgálat panasszal összefüggő megállapításai**

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében.

---

<sup>5</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>6</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg. A Möt. 13. § (1) bekezdésének 2., 5. és 19. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: a településüzemeltetés (...a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása...); a környezet-egészségügy (...); és a hulladékgazdálkodás.

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, a vizsgált időszakban hatályos<sup>8</sup> régi Ptk. 198. § (3) bekezdése szerint. 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 ingatlantulajdonot szerez.

Az Alkotmánybíróság tehát az ingatlantulajdon megszerzéséhez kapcsolja az ingatlantulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek és jogosultságainak keletkezését, illetve a 174/2011. (XII. 29.) AB határozat azt is megállapította, hogy „A szervezett módon történő gondoskodás az egyetlen hatásos módja a hulladéktermelők, illetőleg a hulladék elszállításában, elhelyezésében érdekelt személyek és szervezetek önkényétől függő, rendezetlen hulladéklerakás megakadályozásának és az ebből fakadó súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyhelyzetek megelőzésének, kiküszöbölésének. Az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítenek meg. A környezetvédelmi és a közegészségügyi célok védelmére az Ör. főszabályként előírja az ingatlant ténylegesen használók szolgáltatási díjfizetési kötelezettségét.”

A panasszal érintett 2012-2013-as időszak átmenetinek tekinthető a hulladékgazdálkodásra vonatkozó törvényi szabályozás szempontjából: a Hgt.-t 2013. január 1-jétől hatályosan a Htv. váltotta föl. A vizsgált kérdések közül a panasszal érintett végrehajtási eljárást a Hgt. szabályai szerint értékeljük, a hulladékgazdálkodás helyi rendeleti szabályozásával kapcsolatos egyéb, a panasszal közvetetten összefüggő kérdéseit azonban a jelenleg hatályos, új Htv. szerint ismertetjük. A hulladékgazdálkodást az önkormányzatok 2012. december 31-ig hatályosan a Hgt. 23. §-a alapján az önkormányzati rendeletben a közszolgáltatás megállapított tartalma, valamint a közszolgáltatóra, a közszolgáltatás ellátásának módjára, területére, a közszolgáltatás megkötésére és igénybevételének módjára vonatkozóan megállapított rendelkezések szerint, a közszolgáltatóval megkötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosították.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> A régi Ptk. 2014. március 14-ig volt hatályos, 2014. március 15-től az új Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelezettek, a kötelezettek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.” A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

<sup>9</sup> Hgt. 27. § (3) bekezdés d) pont, 2013. január 1-től hatályosan a Htv. 33. § (1) bekezdés



Ugyancsak az önkormányzati rendelet állapította meg az ingatlantulajdonosok díjfizetési kötelezettségét, a díj mértékét és megfizetésének rendjét.<sup>10</sup> A vizsgálattal érintett Ör. 1. § (1)–(4) bekezdései szerint a kötelező közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége az Ör.-ben foglalt rendelkezések szerint Ecséd község közigazgatási területén valamennyi ingatlantulajdonosra kiterjed, az Ör. 9. § (1) bekezdése szerint a *közszolgáltatást igénybevevőknek* kell a díjat megfizetnie.<sup>11</sup> A panasszal érintett ügyben a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősültek.<sup>12</sup> A tényállás szerint a vizsgált esetben az önkormányzat jegyzője a közszolgáltatónak a végrehajtás megindítása kezdeményezésére irányuló kérelmére indította meg a végrehajtási eljárást.<sup>13</sup>

Nem vitatható, hogy a hulladékgazdálkodással kapcsolatos a fentebb ismertetett jogszabályi rendelkezések – közöttük a közszolgáltatási díjfizetésre, illetve az adók módjára behajtható köztartozásként a közszolgáltatási díjhátraléokra vonatkozó szabályok – a hulladékgazdálkodás fenntartható működését és rendjét biztosítják annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodás rendje a környezet védelme, használata szempontjából a legkíméletesebb módon valósulhasson meg.

*Az Alkotmánybíróság határozataira is figyelemmel megállapítható, hogy önmagában az, hogy az első fokú adóhatóság a köztartozásra a jogszabályok alapján a végrehajtási eljárást megindította, a panaszosok alapvető jogaival összefüggő visszásságot nem okozott.*

2. Beadványukat megelőzően a panaszosok a díjtartozásra indított végrehajtás miatt panasszal fordultak az önkormányzat jegyzőjéhez és a közszolgáltatóhoz is. A jegyző – első fokú adóhatóságként – a panaszt a közszolgáltatóhoz tette át, amely arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy ha az időjárási viszonyok megengedték, úgy megtörtént a hulladékszállítás, amennyiben az út járhatatlan volt, akkor a következő héten szállították el az előző heti hulladékot is. A panasszal érintett ügyben azonban a közszolgáltatás biztosítása és ellátása tekintetében – a tényállásban ismertetettek alapján – nem egyértelmű, hogy a települési önkormányzat megfelelően teljesítette-e a Möt. 13. § (1) bekezdés 2. pontjában foglalt, a településüzemeltetéssel, a helyi közutak és tartozékainak kialakításával és fenntartásával kapcsolatos közfeladatait, illetve a helyi közút kezelőjeként az ezzel kapcsolatos feladatait, és ezért az sem megállapítható, hogy a panasszal érintett három utcában az ingatlanhasználók az út állapota miatt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást folyamatosan és zavartalanul igénybe vehették-e.

A *polgármester* tájékoztatása szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a panasszal érintett időszakban mindhárom utcában zavartalan és folyamatos volt.

A *közszolgáltató* ezzel szemben tájékoztatásában kifejtette, hogy az érintett utcák nem rendelkeznek szilárd burkolattal, illetve nem tekinthetőek kielégítően sík felületűnek sem, ezért az azokon történő közlekedés a tömörítő felépítménnyel rendelkező tehergépjármű futóművének károsodását okozhatja, illetve a célgépjárművel való közlekedés az érintett útszakaszt jelentősen megrongálná. A közszolgáltató arról is tájékoztatást adott, hogy a panasszal érintett három utca közül a Gárdonyi Géza utcában nem végez közszolgáltatást, mert ott nincsen a közszolgáltatás igénybevételére köteles ingatlanhasználó.

<sup>10</sup> Hgt. 23. § f) pont, 2013. január 1-től hatályosan 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 rendeletében meghatározott feltételek szerint.

<sup>11</sup> Ör. 9. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásáért az azt igénybevevők az önkormányzat által meghatározott mértékű díjat kötelesek fizetni, melyet a jelen rendelet 1. melléklete tartalmaz.

<sup>12</sup> A Hgt. 26. § (1) bekezdése szerint Ugyanezen rendelkezést jelenleg hatályosan a Htv. 52. § (1) bekezdése tartalmazza az ingatlanhasználó vonatkozásában.

<sup>13</sup> A Hgt. 26. § (4) bekezdése, valamint az Art. 145. § (1) bekezdés c) pontja és a 146. § (2) bekezdés a) pontja alapján

A panaszbeadvány és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai ennek ellentmondanak: a panaszbeadványt a Gárdonyi Géza utcában lévő lakóház ingatlanhasználója is aláírta. A helyszíni szemle tapasztalatai alapján a közszolgáltatás igénybevételének lehetősége szempontjából az is kérdéses, hogy kötelezettségük alapján a választott méretű hulladékgyűjtő edényt a panaszosok valamennyien beszerezték-e, valamint hogyan teljesítették hulladékgazdálkodással kapcsolatos, Ör. 8. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségeiket. Így a vizsgálattal érintett ügyben nem dönthető el az, hogy a közszolgáltató valamennyi, a közszolgáltatási területen lévő ingatlan tekintetében végzett-e közszolgáltatást, a panasszal érintett utcákban lakó ingatlanhasználókat az önkormányzat megfelelően tájékoztatta-e arról, hogy az Ör. szerint a hulladékgyűjtő edényeket nekik kell beszerezniük, az ingatlanhasználók a hulladékgyűjtő edényeket beszerezték-e, valamint az sem megállapítható, hogy az utcák fizikai állapota miatt a közszolgáltatás hogyan volt biztosított a panasszal érintett három utcában.

Annak megállapítása ugyanakkor, hogy a közszolgáltatás ellátásával és igénybevételével összefüggő jogai és kötelezettségei tekintetében a közszolgáltatási jogviszony alanyait, illetve harmadik személyt terhel-e, s ha igen, milyen mértékben felelősség, mind a régi Ptk. 7.§ (1) bekezdése, mind az új Ptk. 1:6 §-a alapján *bírói útra tartozik. Megállapítottuk, hogy a tényállásban feltártakon túl a közszolgáltatással összefüggő jogok és kötelezettségek teljesítése, illetve az ezzel kapcsolatos polgári jogi felelősség megállapítása nem tartozik az alapvető jogok biztosának az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerinti hatáskörébe.*

3. A Htv. 35. §-a pontosan meghatározza azokat a szabályozási tárgyköröket, amelyeket a települési önkormányzat képviselő-testületének rendelettel szükséges szabályoznia annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megfelelően rendezett keretek között, a közszolgáltató és az ingatlanhasználók jogviszonyát tekintve a Ptk. szerződésekre vonatkozó rendelkezései, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének is megfelelően érvényt szerezve valósuljon meg.

A közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti kötelelem tartalma tekintetében a Htv. 35. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (...) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját. A közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit.

Az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit, az üdülőingatlanok esetében végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. A Htv. 35. § (2) bekezdése 2015. január 1-jétől hatályosan úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. A szelektív hulladékgyűjtés kötelezettségével kapcsolatosan a közszolgáltató és az ingatlan tulajdonosok feladatait, jogait és kötelezettségeit az ugyancsak 2015. január 1-jétől hatályos Hvhr. állapítja meg<sup>14</sup>, a települési önkormányzatok rendeleteinek a Hvhr.-t kiegészítő rendelkezéseket kell tartalmazniuk a szelektív hulladékgyűjtés helyi feltételeivel összefüggésben.

---

<sup>14</sup> Hvhr. 4. § (2) bekezdés, 9. § (4)-(7) bekezdései

Jóllehet, a Htv. a közszolgáltatási díjak megállapítását – a korábbi szabályozáshoz képest eltérően – közvetlenül a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja<sup>15</sup>, a díjmegállapítással összefüggő, az ingatlan tulajdonosok, ingatlanhasználók hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeire vonatkozó szabályrendszer megalkotása azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei tehát változatlanul (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtődény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre irányadó 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 OTÉK 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Az Ör. 5. § (1) és (2) bekezdése szerint a közszolgáltató a hulladék elszállítását az önkormányzattal kötött megállapodás alapján hetente, csütörtöki napon végzi. A járatkimaradást legkésőbb szombati napon köteles pótolni, illetve a járatkimaradásról, az ünnepnapok miatti járatmódosításról köteles az ingatlan tulajdonosokat és az önkormányzatot értesíteni. A tényállásban foglaltak szerint a közszolgáltató<sup>16</sup> a panaszosok részére azt a tájékoztatást adta, hogy ha az időjárási viszonyok megengedték, úgy megtörtént a hulladékszállítás, amennyiben az út járhatatlan volt, akkor a következő héten szállították el az előző heti hulladékot is. *E tájékoztatás alapján megállapítható, hogy a közszolgáltató nem teljesítette minden esetben a panasszal érintett utcák vonatkozásában a jogszabályok szerinti heti legalább egyszeri hulladékszállítási kötelezettségét. Megállapítottuk, hogy ezen mulasztásával a közszolgáltató az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a visszásságot adott időjárási körülmények mellett az út állapota idézte elő, ez az önkormányzat felelősségét is felveti.*

III.2. A vizsgálat önkormányzati szabályozással, valamint a panason túlmutató kérdésekkel összefüggő megállapításai

1. Ecséd Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör.-t a Hgt. 23. §-ában kapott felhatalmazás alapján alkotta meg.

A 2013. január 1-től hatályba lépő Htv. a Hgt.-t egyidejűleg hatályon kívül helyezte.

A Htv. 35. §-a – a korábbi Hgt. 23. §-ához képest – részben eltérő rendelkezésekkel állapítja meg azokat a szabályozási tárgyköröket, amelyeket a települési önkormányzatnak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló rendeletében kell szabályoznia.

A Htv. 88. § (4) ad felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testülete részére, hogy rendeletben állapítsa meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

<sup>15</sup> Htv. 47/A. § (1) bekezdése

<sup>16</sup> 188-27/2013. iktatószámú, 2013. február 26-án kelt tájékoztatás

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Megállapítható, hogy Ecséd Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazása szerint a Jat. 5. § (4) bekezdésében foglalt jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta. *Megállapítottuk, hogy jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával az önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

2. A közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint a panasz benyújtását követően, 2013. április 30-tól két 1100 literes hulladékgyűjtő konténert helyezett el a panasszal érintett Orgona utca két végében. A helyszíni vizsgálat időpontjában – 2014. november 27-én – ugyanakkor csak egy darab 1100 literes konténer volt az Orgona utcában, annak Ady Endre utca felőli végén.

Az ingatlanhasználók által választható hulladékgyűjtő edények, valamint az alkalmi többlethulladék gyűjtésére használható zsákok méretére vonatkozó szabályozást az Ör. 3. § (3)-(4) bekezdései tartalmazzák, amelyek 60 és 120 literes edény választására és használatára, valamint az alkalmi többlethulladék gyűjtésére 70 és 120 literes zsákok használatára biztosítanak jogot az ingatlanhasználók részére.

*Megállapítható, hogy 1100 literes hulladékgyűjtő konténerre vonatkozó szabályozást a közszolgáltató tájékoztatásában foglalt kihelyezési idő szerint hatályosan a jogszabályok, illetve az Ör. egyáltalán nem tartalmaztak, valamint nem tartalmazták a konténerhasználattal összefüggően az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeit sem.*

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltató nyilatkozata szerint a hulladékszállítást végző tömörítő felépítménnyel ellátott jármű behajtása az Orgona utcába, valamint az arról nyíló két zsákutcába nem lehetséges, és a közszolgáltató csak a konténerben összegyűjtött szemetet szállítja el, a házaknál lévő hulladékgyűjtő edénybe elhelyezett nem, megállapítható, hogy mindenképpen szükséges a konténeres hulladékgyűjtés módjának, a konténeres hulladékszállítás esetén az ingatlanhasználók jogainak és kötelezettségeinek önkormányzati rendeletben való meghatározása a Htv. 35. § c) pontja alapján.

A Hvhr. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) A választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, az érintett ingatlan használó természetes személyek számát, valamint a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot.

Több korábbi ombudsmani jelentés<sup>17</sup> is megállapította, hogy „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. 7. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, a vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben

---

<sup>17</sup> AJB-7898/2013, AJB-1537/2013. AJB-7483/2013.

kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.”

A vizsgálat lezárását megelőzően, 2015. január 1-től hatályos Hvhr. 9. § (6) bekezdése szerint ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális *területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg*, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére *ideiglenes jelleggel konténeres gyűjtést biztosít*. Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani. Ugyane szakasz (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (6) bekezdés szerinti konténeren tájékoztató táblát kell elhelyezni annak érdekében, hogy az ingatlanhasználó számára egyértelmű legyen, hogy a fémkonténerben milyen fajtájú hulladék helyezhető el.

*Megállapítható, hogy bár a közszolgáltató az 1100 literes konténereket jogsértő módon, az Ör. erre vonatkozó rendelkezései hiányában helyezte ki, azonban a vizsgálat során feltárt tényállás alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot – a jelentés III.2.1. pontjában megállapított visszássággal összefüggésben – az önkormányzati rendelet szabályozásának hiányossága okozza.*

3. Ahogyan a jelentésben erre már többször is utaltunk, a feltárt tényállás szerint nem megállapítható pontosan, hogy a panasszal érintett időszakban a közszolgáltatás teljesítése mennyiben volt lehetséges a közút állapota, a közszolgáltató szállítójárművének behajtási lehetőségei, illetve a gyűjtődények megléte, vagy azok hiánya szempontjából, illetve ezzel kapcsolatosan a jogalanyok közül kit mennyiben terhel polgári jogi felelősség. Ugyanakkor a helyszíni ellenőrzés eredményei alapján nem zárható ki a lakosság körében az illegális hulladékégetés eseti gyakorlata sem.

Az alapvető jogok biztosa korábban, AJB-6236/2012. számú jelentésében az illegális hulladékégetéssel kapcsolatosan megállapította, hogy „a háztartási és egyéb könnyen hozzáférhető hulladékfajták szabálytalan elégetésének súlyos közegészségügyi hatásai vannak. A jog csak a már bekövetkezett szennyezést, környezeti ártalmat tudja büntetni, szankcionálni. Az eredeti állapot helyreállítására, a kibocsátott mérgező, egészségkárosító anyagok légkörből való eltávolítására, az esetleg bekövetkezett egészségkárosodás megszüntetésére nincs lehetőség, így egészségünk és a jövő nemzedékek érdekében a környezetkárosítás megelőzése az elsődleges feladat.”

A Lr. 27. §-a általános jelleggel kimondja a hulladék nyílt téri, illetve a nem erre a célra rendelt hulladékkezelő/hulladékártalmatlanító berendezésben történő hulladékégetés tilalmát, valamint a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetésének tilalmát.<sup>18</sup> A Lr. 27. § (1) bekezdése alapján ugyanakkor jogszabály engedhet eltérést az általános tilalom alól, tehát például önkormányzati rendelet megengedheti meghatározott feltételekkel az avarégetést.

A vizsgálat lezárását megelőző friss fejlemény, hogy 2015. március 5-től hatályosan az OTSZ 225. § (1) bekezdése is kimondja a hulladék szabadtéri égetésének általános tilalmát.

<sup>18</sup> Lr. 27. § (1) E § rendelkezéseitől jogszabály eltérően rendelkezhet. 2) Hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad. (3) Lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetése tilos.

A rendelkezés szerint ha jogszabály másként nem rendelkezik, a lábon álló növényzet, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetése tilos.

A Jat. 3. § szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

*Megállapítható, hogy az OTSZ 225. § (1) bekezdése a jogszabályi hierarchia szerint magasabb szintű Lr. 27. §-ában foglalt jogszabályi rendelkezést változatlan tartalommal ismétli meg, amely ellentétes Jat. 3.§-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmával.*

E korábbi jelentés megállapította azt is, hogy a jogi eszközök mellett a hulladékégetés környezetszennyező gyakorlatának megfékezése, illetve a hulladékégetés megelőzése érdekében szükség van a közvetett, továbbá a nem jogi jellegű, jogon túli eszközök alkalmazására is.

A jogon túli eszközök között szükség van például a hulladékégetés súlyosan környezetszennyező és egészségkárosító hatásairól szóló tájékoztatásra, illetve a hulladék mennyiségének csökkentését célzó hulladékgazdálkodási eszközökkel kapcsolatos tájékoztatásra, közöttük a termékdíjas csomagolószerek elkülönített gyűjtésének fontosságára, az ezzel kapcsolatos gazdasági ösztönzőkről szóló tájékoztatásra is, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szakigazgatási szervekkel együttműködve.

Ehhez segítséget jelenthet az Országos Környezet-egészségügyi Intézet által elkészített „Tájékoztató az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatairól” című részletes szakmai anyag, amelynek megfelelő közlésével (pl. az önkormányzati lapban, plakátokon, hirdetményeken közzétéve, stb.) az illegális hulladékégetés kockázatainak megismertetésével, különösen a gyerekek veszélyeztetettségének hangsúlyozásával megelőzhető vagy legalább csökkenthető a hulladékégetés gyakorlata.

A korábbi jelentés megállapításai alapján továbbá szükséges a szociális támogatások között mérlegelni a tűzifa biztosításának lehetőségeit és módját annak érdekében, hogy az illegális hulladékégetésnek a nélkülözés, illetve a szolidaritás megfelelő biztosításának hiánya ne lehessen a tévesen értelmezett, „legitim” oka sem.

A már idézett jelentés megállapítása szerint „Az Szt. szerint, a szociálisan rászorult háztartásoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásaik viseléséhez nyújtott támogatást, azaz a lakásfenntartási támogatást – a támogatás célzottságának biztosítása érdekében – 2011. szeptember 1-jétől elsődlegesen természetben kell biztosítani a települési önkormányzatoknak.

A támogatás bármely fűtési módhoz (gáz-, és villamos energia, szén, olaj, fa) igénybe vehető. Az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a természetbeni támogatásban részesülőknek csupán 4,9%-át teszi ki a tüzelőanyag költségeihez kapcsolódó természetbeni ellátás. Álláspontom szerint ezt az arányt az elkövetkező években növelni szükséges, hogy minél több rászoruló család számára részben vagy egészben biztosított legyen a téli tüzelő.

*A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a meghatározott célra adott szociális támogatást nem a juttatás céljának megfelelően használják fel”*

A korábbi jelentésben foglalt megállapítást kiegészítő szempont, hogy a normatív lakásfenntartási támogatás mellett az Szt. 45. § (1) bekezdése nem zárja ki azt sem, hogy az önkormányzati segélyre vonatkozó szabályozás keretében az önkormányzat a segélyt természetben (pl. szociális tűzifa juttatással) biztosítsa.

Az Szt. 133. § (4) bekezdés e) és g) pontja a normatív lakásfenntartási támogatásra jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályok, illetve az önkormányzati segély megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint felhasználása ellenőrzésének szabályai megalkotásához biztosítja a felhatalmazást.

A tájékoztatás, a szociális támogatások és segélyekre vonatkozó önkormányzati szabályozás közvetett eszközei mellett a települési önkormányzat képviselő-testületének a hulladékgazdálkodás rendjét olyan módon kell szabályoznia, hogy ezekkel a feladatköréhez tartozó szabályozási eszközökkel is segítse a hulladékégetés gyakorlatának elkerülését, és megelőzését.

Az Ör. 8. § (1) bekezdés szerint az ingatlan tulajdonosa köteles a választása szerinti gyűjtőedényt beszerezni. Álláspontunk szerint – fenti szempontokra figyelemmel – az önkormányzat képviselő-testületének a hulladékégetés megelőzése, és a jogkövető hulladékgyűjtés elősegítése érdekében a hulladékgazdálkodási rendelet megalkotásakor mérlegelnie szükséges annak lehetőségét, hogy a hulladékgyűjtő edényeket a közszolgáltató biztosítsa az ingatlanhasználók számára, és ezek beszerzése ne az ingatlanhasználók kötelezettsége legyen.

*Megállapítottuk, hogy az OTSZ 225. § (1) bekezdésében foglalt felesleges rendelkezés a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába ütközik, és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk, hogy az illegális hulladékégetés valószínűsített gyakorlata miatt az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság hatékony megelőzése és kiküszöbölése érdekében az önkormányzatnak a jogalkotás során, valamint a közvetett, jogi és nem jogi jellegű eszközök megalkotásakor azok összhangja megteremtésére szükséges törekednie.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás azzal, hogy a közszolgáltatási díjtartozást adók módjára behajtandó köztartozásként szabályozza, illetve azzal, hogy az első fokú adóhatóság a közszolgáltató kezdeményezésére a végrehajtást a jogszabályok rendelkezései alapján megindította a díjtartozásra, önmagában nem okoz alapvető jogokkal összefüggő visszásságot.

A vizsgálat eredményei alapján nem dönthető el az, hogy a közszolgáltató valamennyi, a közszolgáltatási területen lévő ingatlan tekintetében végzett-e közszolgáltatást, a panasszal érintett utcákban lakó ingatlanhasználókat az önkormányzat megfelelően tájékoztatta-e arról, hogy az Ör. szerint a hulladékgyűjtő edényeket nekik kell beszerezniük, az ingatlanhasználók a hulladékgyűjtő edényeket beszerezték-e, valamint az sem állapítható meg, hogy az utcák fizikai állapota miatt a közszolgáltatást hogyan lehetett biztosítani a panasszal érintett három utcában. Annak megállapítása, hogy a közszolgáltatás ellátásával és igénybevételevel összefüggő jogai és kötelezettségei tekintetében a közszolgáltatási jogviszony alanyait, illetve harmadik személyt terhel-e, s ha igen, milyen mértékben felelősség, bírói útra tartozik.

A közszolgáltató tájékoztatása alapján megállapítható, hogy a közszolgáltató nem teljesítette minden esetben a panasszal érintett utcák vonatkozásában a jogszabályok szerinti heti legalább egyszeri hulladékszállítási kötelezettségét, e mulasztásával az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott. Tekintettel arra, hogy a visszásságot adott időjárási körülmények mellett az út állapota idézte elő, ez az önkormányzat felelősségét is felveti. A jelentésben megállapítottuk azt is, hogy a 2013. január 1-jétől hatályos új Htv. felhatalmazó rendelkezése alapján a rendeletalkotásra vonatkozó jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával az önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Ennek alapján egyfelől az, hogy a közszolgáltató a vizsgálatához adott tájékoztatása szerint két darab 1100 literes konténert úgy helyezett ki, hogy a jogszabályok és az Ör. 1100 literes konténerre vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazott, önmagában ellentétes a jogszabályok rendelkezéseivel. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot ugyanakkor nem a közszolgáltató, hanem a törvényi felhatalmazásnak megfelelően, a helyi viszonyokra tekintettel megalkotott önkormányzati rendelet hiánya okozza.

A helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján nem zárható ki a lakosság körében az illegális hulladékégetés eseti gyakorlata sem, amelynek megelőzése és kezelése a jogi és nem jogi eszközök (köztük a lakosság tájékoztatása, valamint hulladékégetés megelőzése érdekében a rászoruló családok részére a téli időszakban szociális tűzifa juttatása) összehangolt megalkotása és alkalmazása révén mind az egészséges környezethez való alapvető jog, mind pedig a testi-lelki egészséghez való alapvető jog szempontjából sürgető feladat.

Ehhez kapcsolódóan állapítottuk meg, hogy a lábon álló növényzet, tarló, növénytermesztéssel összefüggésben és a belterületi ingatlanok használata során keletkezett hulladék szabadtéri égetésének tilalmát Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló BM rendelet<sup>19</sup> a levegő védelméről szóló kormányrendelettel<sup>20</sup> párhuzamosan mondja ki, amely a párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába<sup>21</sup> ütközik és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

## **Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy gondoskodjon a jelentésben megállapított visszásság kiküszöböléséről, és helyezze hatályon kívül az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdését.
2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Ecséd Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésben tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Ecséd Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon az illegális hulladékégetés gyakorlatának megfékezése és megelőzése érdekében a megfelelő jogi és nem jogi eszközök összhangjának megteremtéséről.
4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri az AVE Hevesi Városfenntartó Kft. ügyvezető igazgatóját, hogy a jelentésben megállapított visszásság elkerülése érdekében a jövőben a közszolgáltatást minden esetben a jogszabályok szerint végezze.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

---

<sup>19</sup> Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdése

<sup>20</sup> A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 27. §

<sup>21</sup> A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3316/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Lovasberényi Szőlőhegyi Vízitársulat (a továbbiakban: Vízitársulat) megalakulásának és működésének jogszerűségét vitatja. Tájékoztatása szerint 2012. év folyamán a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatósághoz (a továbbiakban: Igazgatóság) fordult a vízitársulattal kapcsolatos panaszával, választ azonban egy év múlva sem kapott.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amely a panaszügyben érintett állami szervezet eljárására terjed ki.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem az Igazgatóságot, a Vízitársulatot és Lovasberény Község polgármesterét.

A vizsgálat ideje alatt, 2015 januárjában a panasszal érintett vízitársulat végelszámolás alá került, tehát tárgyi ügyben a panasz oka szűken értelmezve megszűnik, azonban a konkrét panasszal érintett élethelyzetben túlmutatóan, annak kialakulását előidéző jogalkalmazói magatartás, hiányos jogszabályi környezet indokoltá teszik a vizsgálat jelentéssel való lezárását, és intézkedések megfogalmazását.

**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.”)*

**Alkalmazott jogszabályok**

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: Vttv.)
- a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Cégtv.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos először 2012 januárjában fordult Hivatalunkhoz a Vízitársulat működése kapcsán. A Vízitársulat megalakítását, működését és a megállapított fizetési kötelezettséget sérelmezte. A beadvány szerint a Vízitársulat a felszámított éves működési költséget jogi úton követeli a panaszostól, mivel azt önként nem fizette meg, tekintettel arra, hogy ő a közműves ivóvíz szolgáltatásra a Fejér Megyei Önkormányzatok Víz- és Csatornamű Zrt.-vel kötött szerződést, és véleménye szerint a Vízitársulat valódi tevékenységet nem is végez. Az akkor hatályos szabályozás szerint a vízitársulatok törvényességi felügyeletét a területileg illetékes cégbíróság, a közfeladatok ellátása feletti szakmai felügyeletet a vízitársulat működési területe szerinti vízügyi igazgatási szerv látta el<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vttv.40. § (1) és (2) bekezdése

A beadványból kiderült, hogy a panaszos még nem kereste meg a vízügyi igazgatóságot, így nem merítette ki a jogorvoslathoz való jogát, ezért vizsgálat megindítására nem volt lehetőségünk. A hatáskör hiányában történt ombudsmani elutasítást követően 2012 márciusában a panaszos megkereste az Igazgatóságot, azonban választ nem kapott, így 2013 áprilisában ismét az intézkedésünket kérte. Hivatalom 2013 szeptemberében kereste meg a vízügyi igazgatóságot, amelynek vezetője még abban a hónapban tájékoztatott arról, hogy a megkeresés során azt állapították meg, hogy az ügy elintézése azért maradt el, mert a panaszos beadványa más iratokkal keveredett össze. Az Igazgatóság a vizsgálatot 2013 novemberében zárta le, amely során jogszabálysértésre utaló körülményt nem tárt fel, és erről levélben tájékoztatta a panaszost.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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. ugyanakkor lehetőséget ad 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 vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervezetnek vagy az Alkotmánybíróságnak a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

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

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a 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 Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Ugyanakkor a IV. Alaptörvény módosítást követően az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában elvi élel rámutatott arra, hogy az Alaptörvény-módosítást követően „az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.” Az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

*Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a *jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. *A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás.* Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

*Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>2</sup> Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybíróági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybíróági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

*A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszásságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.*

---

<sup>2</sup> Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

### III. Az ügy érdemében

#### *Jogsabályi háttér*

A vízgazdálkodási társulatnak két formája lehet az ellátandó közfeladat jellegétől függően: *víziközmű társulat* és *vízitársulat*<sup>3</sup>.

A *víziközmű társulat* a Vgtv. 38. §-a alapján közfeladatként a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási intézkedéseket hoz létre, illetve fejleszt.

A *vízitársulat* a Vttv. 3. § (2) bekezdése alapján közfeladatként a működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási intézkedéseket hoz létre, karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. Működési területén környezetvédelmi, természetvédelmi táblán, illetve üzemben belüli meliorációs és mezőgazdasági vízszolgáltatási feladatokat végezhet. A (3) bekezdés szerint a társulat alapszabályban meghatározott közfeladatait elősegítő vállalkozási tevékenységet is folytathat.

A jogalkotó a két vízgazdálkodási társulati formát egyértelműen elhatárolja egymástól, nincsen arra vonatkozó megengedő feltétel, hogy a két forma egymással vegyíthető lenne. A két társulati forma tekintetében eltérően alakul a külső ellenőrzés, felügyelet szervezetrendszere is.

A Vgtv. 39. § (1) bekezdésének a panaszos beadványának benyújtásakor hatályos megfogalmazása alapján a víziközmű társulat törvényességi felügyeletét – ideértve a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését is – a társulat székhelye szerint illetékes vízügyi igazgatási szerv gyakorolta<sup>4</sup>. A Vgtv. 39. § (2) bekezdése kimondta, hogy a törvényességi felügyelet kiterjed a társulat megalakulásának, működésének, ellenőrzésére, továbbá annak vizsgálatára, hogy *a)* alapszabálya, valamint más belső szabályzatai, *b)* szerveinek határozatai és a testületi szervek működése, *c)* az érdekeltségi (tagsági) jogviszony keretében a jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése megfelel a jogszabályoknak, továbbá a testületi szervek határozatainak és a társulat alapszabályának. A (3) bekezdés pedig alkalmazni rendelte a közfeladat ellátás állami ellenőrzésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit.

A Vttv. 2012 márciusában – és jelenleg is – hatályos 40. § (1) bekezdése szerint a vízitársulat felett a törvényességi felügyeletet a cégbíróság látja el. A (2) bekezdés szerint a társulat közfeladatainak ellátása feletti szakmai felügyeletet a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter, az irányítása alatt álló, a társulat működési területe szerinti vízügyi igazgatási szerv útján látja el.

<sup>3</sup> Vgtv. 34. § (1) bekezdés

<sup>4</sup> 2013. január 2-ától a törvényességi felügyeletet már a cégbíróság hivatott ellátni, eljárására pedig a Cégtv. előírásait kell alkalmazni. A törvényességi ellenőrzés maradt a társulat székhelye szerint illetékes vízügyi igazgatóságok hatáskörében, amelynek keretén belül: *a)* tagja a szervező bizottságnak és nyomon követi annak munkáját, továbbá részt vesz a taggyűlésen, *b)* ellenőrzi a víziközmű társulat alapszabályát, belső szabályzatát és határozatait, *c)* vizsgálja a víziközmű társulat szerveinek működését, *d)* ellenőrzi, hogy a végzett tevékenység mennyiben jelenti a 38. §-ban foglalt közfeladat ellátását, *e)* vizsgálja a közfeladat teljesítésének végrehajtását követően az elszámolási eljárás lefolytatását. A (4) bekezdés szerint, ha a vízügyi igazgatási szerv a jogszabályban, az alapszabályban vagy a belső szabályzatban foglaltak megsértését észleli, felhívja a víziközmű társulatot a jogsértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a vízügyi igazgatási szervet tájékoztatni. Az (5) bekezdés szerint, ha a megadott határidőn belül a jogsértést a víziközmű társulat nem szüntette meg, a vízügyi igazgatási szerv tizenöt napon belül kérelmezi a cégbíróságnál a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.

A Cégtv. 72. §-a alapján a törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a cégnyilvántartás közhitelességének biztosítása érdekében a cégbíróság intézkedéseivel a cég törvényes működését kikényszerítse. A törvényességi felügyelet célja, hogy a jogalanyok jogaik gyakorlása és kötelezettségeik teljesítése során a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően járjanak el, működésük feleljen meg a hatályos jogszabályok előírásainak. A törvényességi felügyeleti eljárás mivel formai ellenőrzést jelent, érthetően okirati bizonyítás alapján kerül lefolytatásra, szükség szerint az érintettek személyes meghallgatásával kiegészítve.

A szakmai felügyelet intézménye arra szolgál, hogy az adott tevékenység céljának, társadalmi rendeltetésének<sup>5</sup> megfelelőségét, különösen az adott terület szakmai szabályainak betartását, azoknak való megfelelőségét vizsgálja, értelemszerűen ennek ellátása az adott tevékenység értékeléséhez szükséges speciális szakismeret birtokában lehetséges. A jogalkotó a vízitársulatok esetében azonban nem határozta meg a szakmai felügyelet tartalmát, a vizsgálati és az intézkedési eszközöket.

## **Megállapítások**

1. A panaszos 2012 márciusában fordult bejelentéssel az Igazgatósághoz, vitatva a Vízitársulat létrejöttének, működésének, valamint a működési költség fizetési kötelezettsége megállapításának jogszerűségét. A vizsgálatot a vízügyi igazgatóság csak másfél éves késéssel, 2013 őszén folytatta le. Az Igazgatóság az általa víziközmű társulat törvényességi ellenőrzéseként nevesített vizsgálat<sup>6</sup> során a Vízitársulat működésében nem talált jogszerűtlenséget, így nem fordult a cégbírósághoz.

*A vízügyi igazgatóság azzal, hogy a 2012-ben tett bejelentést másfél éven keresztül nem vizsgálta ki, az eljárás jelentős elhúzódnását idézte elő, és a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

2. A részemre megküldött iratanyag alapján az Igazgatóság eljárása csak arra terjedt ki, hogy a Vízitársulat az alapszabályának megfelelően hozza-e meg belső határozatait, nem terjedt ki viszont annak vizsgálatára, hogy alapszabálya megfelel-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, valóban fejt-e ki tényleges és alapszabályának megfelelő tevékenységet.

A Vízitársulat cégkivonata szerint vízitársulati formában működik. Hivatalomnak megküldött – 2013. május 4-én kelt módosításokkal egységes szerkezetű – alapszabályának bevezetőjében az áll, a Vízitársulat tevékenysége és feladata, hogy a társulat működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási létesítményeket hoz létre karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. A működési területen telektulajdonnal rendelkező természetes és jogi személyek által megvalósított vízvezeték rendszert működteti, fejleszti és tartja fenn, amely biztosítja a tag telektulajdonosok részére a vízfogyasztást, és lehetőséget nyújt kertek ápolásához, növények termesztéséhez, valamint a tűz elleni védelemhez járul hozzá. Az Alapszabály I.5. pontja szerint a társaság fő tevékenységi köre: víztermelés, vízkezelés és vízellátás.

---

<sup>5</sup> A Vttv. 4. § (1) bekezdése szerint a társulat szakmai feladatai: a) vízrendezés: a káros többletvizek rendezett elvezetésének, visszatartásának biztosítása; b) vízkárelhárítás: belvízkárok és helyi vízkárok elhárítása, mérséklése; c) árvízmentesítés: a folyók árterületét mentesítése az időszakos elöntésektől; d) mezőgazdasági vízhasznosítás, öntözővíz biztosítása mezőgazdasági termelők számára, vízpótlás, vízszolgáltatás halastavak számára; e) vízvisszatartási, víztározási feladatok. (2) bekezdés: a társulat a vízrendezési feladatok ellátása érdekében közcélú vízgazdálkodási létesítményeket (csatornákat, szivattyútelepeket, tározókat) létesít, fejleszti, újít fel, tart fenn és üzemeltet, továbbá vízfolyásokat tart fenn és üzemeltet.

<sup>6</sup> Szfvár-2298 0007/2013. számú tájékoztatás

*Azaz a Vízitársulat fő tevékenységi köreként olyan tevékenységet jelölt meg, amely a Vgtv. alapján csak víziközmű társulati formában végezhető. Valamint a vízellátás, vízfogyasztás biztosítása nem képezheti vízgazdálkodási társulás feladatát sem víziközmű társulat, sem vízitársulati forma esetén sem.*

Fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a Vízitársulat 2014. december 31-ével a tulajdonában lévő egyéb célú vízvezeték rendszert<sup>7</sup> további üzemeltetés, fenntartás céljából átadta Lovasberény község Önkormányzatának. A társulat 2015. január 31-ével végelszámolás alá került, a 2015. július 25-ére meghirdetett küldöttgyűlés napirendi pontja a végelszámolási zárómérleg elfogadásáról, a jogutód nélküli megszűnéséről való döntés meghozatala. Azzal, hogy a társulat a létrehozott vízművet az önkormányzat kezelésébe adja át, a Vgtv. 44/A. § (3) bekezdésének tesz eleget. Ugyanis a Vttv. 61. § (2) bekezdése szerint a vízitársulat jogutód nélkül való megszűnése esetén a társulat megszűnését követően az új társulat megalakulásig a társulat elkülönített vagyonát a társulati mű fekvése szerint illetékes vízügyi igazgatási szerv veszi át felelős őrzésbe és külön törvény szerint gondoskodik a társulati művek működtetéséről.

Előbbieket ellenére az Igazgatóság mégis azt állapította meg, hogy a Vízitársulat nem víziközmű társulat, ám saját eljárását ennek ellenére mégis a víziközmű társulat feletti, Vgtv. szerinti törvényességi ellenőrzésnek nevezi, s ezt később, 2014 áprilisában Hivatalunknak írt válaszlevelében ismét megerősítette.

Ellentmondásos tehát az Igazgatóság eljárása több szempontból is, egyrészt, ha azt állapította meg az okiratokból, hogy a Vízitársulat nem víziközmű társulat, akkor a Vttv. által előírt szakmai felügyeletet lett volna köteles lefolytatni a panaszos kérelme alapján, és nem a Vgtv. által szabályozott törvényességi felügyeletet (nem ellenőrzést!). Másrészt, ha már a Vgtv. volt eljárásának alapja, akkor a Vgtv. 39. §-ának a panasz beérkezésekor hatályos rendelkezései szerint kellett volna eljárnia, azaz a Ket. alapján kellett volna döntést (végzést, vagy határozatot) hoznia, biztosítva egyúttal a jogorvoslati jogot, ehelyett azonban tájékoztató levél formájában válaszolt a panaszosnak.

*Figyelemmel arra, hogy az Igazgatóság 2013 őszén vízitársulatként értékelte a Lovasberényi Szőlőhegyi Vízitársulatot, mégis a Vgtv. szabályait tekintette alkalmazandónak, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot idézett elő. A tekintetben pedig mindenképp aggályos az igazgatósági eljárás, hogy az alapszabály alapján miért nem érzékelte, hogy a társulat nem a jogszabályoknak megfelelő formában került cégbejegyzésre, illetve, hogy tevékenységi köre jogszabály által nem engedélyezett tevékenységet is tartalmaz. Továbbá a panasz megalapozottságának - azaz hogy a Vízitársulat végez-e valódi tevékenységet - elbírálása pusztán okiratok elemzésével nem volt elvégezhető, ezért szükséges lett volna helyszíni bejárás során meggyőződni arról, hogy mi valósult meg a jogszabályi előírásokból, alapszabályi vállalásokból.*

**3.** Az Igazgatóságnak 2013 őszén, majd 2014 márciusában írt leveleinkben felhívtuk a figyelmét arra, hogy a Vízitársulat 2012. május 19-én megtartott küldöttgyűlésén<sup>8</sup> elfogadott 5. számú küldöttgyűlési határozata szerint a Küldöttgyűlés a polgárőrségnek 70.000 Ft támogatást nyújt és az önkormányzatnak 150.000 Ft támogatást ad a jelenlegi fahíd rekonstrukciójára. A küldöttgyűlési határozat értékelése annak fényében lett volna fontos, hogy a Vttv. 2012-ben hatályos 41. §-a szerint a társulat az állam és az érintett települési önkormányzat költségvetési hozzájárulásából, egyéb támogatásokból, továbbá a vállalkozásból származó eredményéből végzi közcélú tevékenységét<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Magyar Energetikai és Közmű-Szabályozási Hivatal 1780/2014. számú határozata nem minősítette víziközművé a vizilétesítményt.

<sup>8</sup> Az erről készült jegyzőkönyvet a Vízitársulat képviselőjében eljáró ügyvédi iroda küldte meg részünkre.

<sup>9</sup> A Vttv. 42. § (1) bekezdése szerint a társulat közfeladata ellátásához szükséges elkülönített vagyona és a vállalkozásaiból származó nyeresége a tagok között nem osztható fel. (2) A társulat a közfeladatok ellátásához

A jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy a víziközmű társulat és a víztársulat milyen közfeladatokat láthat el.

Az Igazgatóság véleménye szerint nem feladata a pénzügyi felhasználás jogszerűségének vizsgálata, és kapacitással sem rendelkezik ehhez.

Arra való tekintettel, hogy mindkét típusú társulat a működéséhez kapott pénzügyi forrásokat csak és kizárólag a törvényben megjelölt közfeladat megvalósítására használhatja fel<sup>10</sup>, nem értünk egyet azzal, hogy az Igazgatóság nem vizsgálta meg a fent említett küldöttgyűlési határozatot, hiszen hatásköre fennáll, mind a víziközmű (törvényességi felügyelet), mind a víztársulati (szakmai felügyelet) forma esetében. Ez elsősorban nem általános pénzügyi vizsgálatot jelentett volna, hanem a végzett tevékenység ellenőrzését. Más ügyben a Győri Ítéltábla kimondta<sup>11</sup>, hogy a víziközmű társulat által kivetett összeg felhasználásának törvényessége a társulat működésének és gazdálkodásának törvényessége vizsgálata körében a Vgtv. 39. § (1) bekezdésébe foglaltak alapján a társulat székhelye szerint illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság hatáskörébe tartozik.

*Megállapítom, hogy a vízügyi igazgatóság az 5. /2012.05.19./ számú küldöttgyűlési határozat vizsgálatának elmulasztásával, sem a víztársulatokról szóló törvényben előírt szakmai felügyeletet, sem a Vgtv-nek megfelelő törvényességi felügyeletet nem folytatta le, így a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

4. 2010. január 2-án lépett hatályba az az előírás, amely szerint a víztársulatok felett a szakmai ellenőrzést a vízügyi igazgatóságok gyakorolják<sup>12</sup>. A Vttv. azonban részletező rendelkezést nem tartalmaz ezzel kapcsolatban. A törvény nem rögzíti, mit jelent a szakmai felügyelet tartalma, illetve ennek keretében milyen intézkedések tehetők. A részletszabályok hiányában nem egyértelmű, hogyan jár el a vízügyi igazgatóság, mit vizsgál, milyen intézkedéseket tehet, így a szabályozás alkalmazása jogbizonytalanságot okoz. *Megállapítom, hogy a hiányos jogi szabályozás miatt a vízügyi igazgatóságok a víztársulatok esetében nem tudják megfelelően gyakorolni a szakmai felügyeleti hatáskörüket. A jogalkotói mulasztás a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.*

Tárgyi ügyben megállapítottam, hogy az Igazgatóság jelentős késedelemmel járt el és nem vizsgálta ki a hozzá beérkezett panasz megalapozottságát. Azonban arra való tekintettel, hogy a panasszal érintett víztársulat jelenleg már végelszámolás alatt áll, az Igazgatóság felé a konkrét ügy kapcsán nem fogalmazok meg intézkedést, hanem általános jelleggel hívom fel a hatóság figyelmét az érvényesítendő alkotmányos szempontokra.

## **Intézkedések**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóságot arra, hogy a jövőben nagyobb körültekintéssel, a jogszabályok maradéktalan betartásával járjon el a vízgazdálkodási társulatok ellenőrzése, felügyelete során;

---

szükséges elkülönített vagyonával gazdasági társaságot, közhasznú társaságot, alapítványt nem hozhat létre, gazdasági társaságban, közhasznú társaságban érdekeltséget nem szerezhethet, alapítvány részére pénzbeli vagy egyéb hozzájárulást nem teljesíthet. A közfeladat ellátásához szükséges elkülönített vagyon nem terhelhető meg, nem vonható végrehajtás alá, azt a társulat mértékének és értékének csökkenése nélkül használhatja. A tárgyévben a közfeladat ellátásához juttatott pénzeszközök közfeladatai ellátására fordítja.

<sup>10</sup> Vgtv. 44. § (1) bekezdése szerint a víziközmű társulat a tagok hozzájárulásából, valamint az érintett helyi önkormányzat és az állam költségvetési, illetve egyéb támogatásaiból látja el a közcélú feladatait.

<sup>11</sup> GYIT-H-GJ-2013-49. számú bírósági határozat

<sup>12</sup> Vttv. 40. § (2) bekezdés.

2. az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a vizitársulatok kapcsán a szakmai felügyelet ellátása részletszabályainak a kidolgozását.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3422/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult a hivatalomhoz, mert indokolatlannak tartja a gyorsvonati pótjegyek bevezetését; tapasztalatai szerint a magas ár nem nyújt többlet szolgáltatást. Sérelmezte továbbá, hogy a vasúti szolgáltató a 2013. május 15-től hatályos gyorsvonati pótdíjról szóló rendelkezését május 1-jén, csak 15 nappal a hatálybalépítést megelőzően tette közzé honlapján<sup>1</sup>.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján alapvető jogok sérelmének gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – kiterjesztettem vizsgálatomat a távolsági buszokon bevezetett ún. kiegészítő jegyvásárlás problémájára is.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól és a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vezérigazgatójától.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A fogyasztói jogok védelme: „ (...) Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” (Alaptörvény M) cikk (2) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, valamint a panaszbeadvány idején hatályos 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről<sup>2</sup>
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Sztv.)
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.)
- Az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendelet
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A gyorsvonati pótjegy bevezetését nem követte többletszolgáltatás (így helybiztosítás, légkondicionálás, rövidebb menetidő). A Budapest – Veszprém viszonylaton például a 18 óra 30 perckor induló gyorsvonat menetideje az akkori menetrend szerint 1 óra 26 perc, a 20 óra 30 perckor induló személyvonaté mindössze egy perccel több, 1 óra 27 perc. A panaszos szerint az egy perccel rövidebb menetidő nem indokolhatja a gyorsvonati kiegészítő jegy felárát. A pótdíjas vonalak kiválasztásáról, a rendszer indokairól, értelmezéséről nem áll(t) rendelkezésre az utasok számára információ. A megváltozott rendszer miatt már nem hatéves, hanem csak hároméves kor alatt ingyenes a vonatozás. A 6 év alattiak és a 65 éven felüliek – kedvezményként – viszont vásárolhatnak 1500 forintért egy hónapra szóló gyorsvonati felár-bérletet, így nem kell minden egyes esetben pótjegyet vásárolni.

---

<sup>1</sup> ([http://www.mav-start.hu/kozerdeku\\_informaciok/szabalyzat.php](http://www.mav-start.hu/kozerdeku_informaciok/szabalyzat.php) ,  
<http://www.mav-start.hu/hirek/hir.php?mid=1517f9063ba775> )

<sup>2</sup> Hatályon kívül helyezte: 2013. évi CLXXVII. törvény 67. § b). Hatálytalan: 2014. III. 15-től.

A megkeresett szervektől elsősorban arra vártam választ, hogy mi indokolta a gyorsvonatokon a pótjegy bevezetését és melyek azok a többletszolgáltatások, amelyek megalapozzák a gyorsvonati pótjegy felárát?

A MÁV-START Zrt. vezérigazgatója részletesen tájékoztatott a **pótdíj természetéről**. Válaszában – többek között – kifejtette, hogy a gyorsvonati pótjegy *ára a távolságtól függ*. A megvásárolt gyorsvonati pótjeggyel – annak viszonylatán és érvénytartamán belül – bármely ún. gyorsvonati pótjegy-köteles vonat igénybe vehető. A gyorsvonati pótjegy *nem vonathoz kötött és nem jelenti az ülőhely biztosítását*. A gyorsvonati pótjegy a díjszabási rendszertan szerint a felár egyik típusa. A MÁV-START Zrt. a belföldi felárak következő típusait alkalmazza: - IC pót- és helyjegy; - helyjegy; - gyorsvonati pótjegy.

A gyorsvonati pótjegy bevezetésének célja a MÁV-START Zrt. szolgáltatásjavító intézkedései anyagi fedezetének megteremtése volt. A tarifarendszer felülvizsgálatának eredményeként 2013. május 15-től feláras körbe került át 258 db hibrid, gyors- és sebesvonat. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: NFM) a szolgáltatással arányos díjszintek kialakításával teszi érdekeltté a közlekedési vállalatokat a magasabb színvonalú kínálat megteremtésében és fenntartásában. A feláras vonatok körét az NFM hagyja jóvá.

A felár kiterjesztésével érintett vonatok:

- Budapest-Szeged viszonylatban közlekedő valamennyi hibrid IC vonat
- Budapest-Békéscsaba viszonylatban közlekedő valamennyi hibrid IC vonat (a regionális utazások érdekében Lőkősháza és Békéscsaba között nem kell pótjegyet váltani)
- Budapest-Eger viszonylatú hibrid IC vonat
- Budapest-Győr-Sopron/Szombathely viszonylatú gyorsvonatok
- Budapest-Miskolc-Sátoraljaújhely sebesvonatok
- Budapest-Debrecen-Záhony sebesvonatok (kivételem: a Záhony-Nyíregyháza szakaszon a sebesvonatok felár nélkül igénybe vehetők)
- a Balaton északi és déli partján, továbbá a megyeszékhelyekről a Balatonra közlekedő gyors és sebesvonatok heti ingázó forgalom hétvégi közvetlen budapesti vonatai
- Szombathely/Zalaegerszeg-Székesfehérvár-Budapest gyorsvonatok
- Pécs-Budapest sebesvonatok

Ezek a vonatok több megyén keresztül közlekednek, megyeszékhelyeket kötnek össze egymással, illetve Budapesttel. A felár bevezetése tehát *nem az eljutási idővel vagy a fedélzeti szolgáltatások szintjével*, hanem a vonatok funkciójával, *viszonylatával függött* össze. A vezérigazgató arról is tájékoztatott, hogy a „bevont vonatok kiválasztása az NFM megbízásából fellépő Közlekedéstudományi Intézet munkatársaival közösen történt, ekkor az említettekén kívül *további szempontok* is felmerültek, melyekre a végül kialakult díjszabási rendszer választ kellett adjon”. Egy hosszú útvonalon közlekedő távolsági *vonatnak útja során több funkciója is lehet*, amennyiben a nagyvárosok térségében elővárosi-hivatásforgalmi feladatokat is ellát, vagy a kiindulási állomásától távolodva egyre gyakrabban megállva regionális szerepe is van. A vonatnem ettől nem változik: nincs olyan díjszabási vagy menetrendi értelmezés, amely alapján egy gyorsvonat a viszonylata egy részén személyvonatként közlekedne. *A megállási rend és a vonatnem között nincs szoros összefüggés, azaz összfunkciói értékelése után jogos az olyan vonat gyorsvonatként történő megrendelése és meghirdetése is, amely útvonala egy részén olyan megállási rendet mutat, mint amelyet személyvonatok szoktak*. A többes funkciójú vonatok esetében az NFM-mel egyeztetve *több viszonylaton mentességet vezettek be*. A szolgáltató vizsgálta a bevezetés előtt, hogy 100 km utazási távolságig *egyáltalán ne kelljen* gyorsvonati pótjegyet vásárolni, ezt azonban visszaélési lehetőség miatt el kellett vetni: mivel sem saját szabályaikkal, sem jogszabály útján nem tudják korlátozni, hogy az utas hosszabb utazását több menetjeggyel teljesítse.

Az ismertetett szempontokat követően született meg az a döntés, hogy a gyorsvonati pótjegy a vonatnemhez kapcsolódik, és *nem függ a szolgáltatási színvontól vagy a megállási rendtől*. Ez a következetes, de *látszólag merev* rendszert az utasok érdekében *több ponton finomították*. Ezek:

a) 2013. decembertől *számos vonat* személyvonati menetrendet kapott, amely korábban gyorsvonat volt, holott megállási rendje, menetideje nem változott. Például Budapest és Kelebia között „gyorsvonati megállási renddel” közlekednek személyvonatok, hogy a kizárólag ilyen vonatokkal kiszolgált települések utasai mentesülhessenek a felár megfizetésének kötelezettsége alól.

b) A többé-kevésbé rendszeres utasokat a gyorsvonati pótjegy bevezetése egyáltalán nem érinti, mert mind a bérlet, mind a START-Klub kártya bármely típusa mentességet biztosít ennek megváltása alól.

c) A közszolgáltatás megrendelője a szolgáltató javaslatára több viszonylaton (például Nyíregyháza – Záhony, Békéscsaba – Lökösháza) általános gyorsvonati pótjegy-*mentességet engedélyezett*, ahol a regionális utazások nagy számban ilyen vonatokkal történnek.

Menetrendváltással összefüggésben további mentesített viszonylatokra vonatkozó *javaslat tételére lehetőség van*, melyek jóváhagyásában az NFM illetékes.

Az NFM államtitkára válaszlevelében a fentieket kiegészítette azzal, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Sztv.) 2. §-a határozza meg a személyszállítási szolgáltatások szegmenseinek definícióit, amelyek szerint az országos, a regionális és az elővárosi személyszállítási szolgáltatások állami ellátási felelősségi körbe tartoznak, és az egyes szegmensekbe való besorolást az Sztv. 25. § (2) bekezdésének megfelelően a menetrendben kell feltüntetni. A gyorsvonati pótjegy bevezetése azokon az országos besorolású járatokon történt meg, amelyek az Sztv. szerint legalább három megyét érintenek, vagy legalább 100 km távolságra közlekednek. A pótjegy alkalmazását az Sztv. 32. § (1) bekezdésének b) pontjában foglaltak teszik lehetővé, amely szerint egyéb díj alkalmazására magasabb komfortfokozat, kiegészítő szolgáltatás vagy a szolgáltatás egyéb jellemzői által indokolt esetben kerülhet sor.

A szolgáltatás egyéb jellemzői közé tartozik a gyorsabb eljutás, illetve *a nagy távolságú közvetlen és átszállás nélküli eljutási lehetőség* biztosítása is, így ezek a jellemzők indokolták a gyorsvonati felárak alkalmazását. Mindemellett *nem* az utas által megtett utazási *távolság és a viszonylat, hanem* az adott járat *besorolása* határozza meg a pótjegyváltás kötelezettségét.

A vasúti járatok 84%-a továbbra is pótjegy nélkül vehető igénybe. A minisztérium álláspontja szerint az Sztv. 27. § (2) bekezdésében szereplő, az alapvető szükségletek kielégítését szolgáló, valamint a hivatásforgalmi és iskolalátogatás célú utazások pótjegy megváltása nélkül is elérhetőek, illetve nagy távolságú utazás esetén átszállással továbbra is pótjegy megváltása nélkül lehet utazni. *Abból a célból, hogy az utasok számára kedvezőbb helyzet jöjjön létre*, a 2013. decemberi menetrend-váltástól több korábbi gyorsvonat személyvonati besorolást kapott, holott megállási rendje, menetideje nem változott. Válaszában kifejtette, hogy a közösségi közlekedési kínálat versenyképességének növelése megvalósítandó cél, ugyanakkor az alaptarifák az elmúlt négy évben változatlanok voltak, az utazási kedvezmények rendszere sem változott.

A közszolgáltatási személyszállítási rendszerrel kapcsolatos legfontosabb elvárás mind a megrendelő, mind az utazóközönség részéről a hatékonyan és utasigényeknek megfelelő működés.

A gyorsvonati pótjegy *meghirdetésének* előkészítésekor kizárólag a minisztérium utasítására hagyatkozott a szolgáltató, melyben felkérte a MÁV-START-ot a kommunikáció időpontjára is.

Az egyes járatok igénybevételi feltételeit a közszolgáltatási menetrend fejrésze tartalmazza, így a meghirdetésre a menetrend közzétételi kötelezettségére vonatkozó, az országos működési engedély alapján végzett vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló 271/2009. (XII. 1.) Korm. rendeletnek, valamint a közszolgáltatási szerződésnek megfelelő időpontban került sor. A vasúti társaságokkal kötött közszolgáltatási szerződések szerint a szolgáltató a tárgyévi menetrend évközi módosítása során az engedélyezett módosításokat azok életbe lépését legalább 14 nappal megelőzően meghirdeti, amely előírásnak eleget tett a vasúti társaság, vagyis a 2013 májusában történt intézkedés megfelel a vonatkozó előírásoknak.

A vasúti közlekedésben alkalmazott pójtjegyek bevezetésére nem 2013 májusában került sor, hanem csaknem két évtizeddel korábban, az InterCity szolgáltatások bevezetésekor. *A vasúti közszolgáltató társaságok üzletszabályzata és díjszabása ezt megelőzően is tartalmazta a pójtjegyeket, tehát nem új díjtétel bevezetéséről született döntés, hanem annak 2013. május 15-től más vonatokon történő kiterjesztéséről.*

Arra a kérdésemre, hogy milyen szempontokon alapul *a távolsági buszok* kiemelt járatainak kijelölése, amelyeken kötelező a kiegészítő jegy megváltása, továbbá mi a kiegészítő jegy rendeltetése, megváltása biztosít-e többlétszolgáltatást, az alábbi tájékoztatást kaptam:

A távolsági autóbuszok esetében a kiegészítő jegy alkalmazására az országos, nagy távolságú, közvetlen eljutást biztosító, jellemzően autópályán közlekedő járatokon került sor, illetve ott, ahol a járat *menetideje a hasonló viszonylatban esetleg átszállással elérhető járatokhoz képest alacsonyabb*, illetve valódi „expressz” busz szerepet tölt be. A kiegészítő jeggyel igénybe vehető autóbuszok a regionális és elővárosi autóbuszokhoz képest eltérő minőséget jelentenek az *üléskomfortban* (magnövelt lábtér), a *csomagok elhelyezésében* (önálló csomagtér a kényelmesebb utazás érdekében), valamint a jármű utastere *léghőszigetelt berendezéssel* is felszerelt. A kiegészítő jegy rendeltetése, hogy az emelt szolgáltatást nyújtó járatok a díjszabásban is megkülönböztetésre kerüljenek az eltérő besorolású járatoktól, továbbá az, hogy *a bevételek további fejlesztések alapját képezzék.*

*A bérlettel rendelkezőknek* a vonatokra és a távolsági buszokra nem kell gyorsvonali pójtjegyet, illetve kiegészítő jegyet váltani. A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése alapján az utazási kedvezmény a helyjegyre, valamint a pójtjegyre nem vonatkozik. Az említett bekezdés azonban kivételt is megfogalmaz bizonyos személyek tekintetében, akik mentesülnek a vasúti közlekedésben a pójtjegy és a helyjegy megfizetése alól.<sup>3</sup> Ezen kívül a 65 éven felüliek, valamint a 6 éven aluliak számára kedvezményes pójtjegy bérlet érhető el a vasúti közlekedésben, amely jelentősen csökkenti a rendszeresen, kedvezménytel utazó csoport terheit, figyelemmel az említett utascsoportok életkorából és esetleges korlátozott mobilitásukból adódó speciális helyzetükre is.

Arra a kérdésemre, hogy mi indokolja a bérlettel és a menetjeggyel utazók közötti megkülönböztetést, továbbá azt, hogy *az utazási kedvezmények nem vehetőek igénybe a pójtjegyek és kiegészítő jegyek tekintetében*, a minisztérium azt válaszolta, hogy a közösségi közlekedés megszervezése során kiemelt jelentőségű szempont az utazási igényekhez igazított menetrend kialakítása. Ezzel összefüggésben határozták meg a 2013. május 15-ével történő, pójtjegyes járatok körének bővítése során a pójtjegy fizetése alól mentesített utasköröket is.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Felár megfizetése nélkül utazhat

- a nemzetközi menetjeggyel rendelkező utas,
- a FIP (nemzetközi menetkedvezményi egyezség) okmánnyal rendelkező utas,
- a havi/félhavi bérlettel, 30 napos bérlettel rendelkező utas,
- a vasúti utazási igazolvánnyal rendelkező, tényleges vasúti dolgozó
- aki felmutatóra szóló szabadjeggyel és vasutas IC kártyával rendelkezik

A hivatkozott intézkedés szerint nem kell pótjegyet és kiegészítő jegyet fizetnie a bérletes utasoknak, a biztosított kedvezményt a hivatásforgalmi és iskolalátogatási célú utazások prioritása indokolja. A menetrendek módosítása, illetve a pótjegyes járatok körének bővítése során is lényeges szempont a közösségi közlekedést rendszeresen igénybevevő utasok érdekeinek figyelembevétele. Ehhez kapcsolódóan a szolgáltató a törzsutasokat a vasúti közlekedésben más kedvezménnyel is jutalmazza.<sup>5</sup>

## **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 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. § (2) bekezdés alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik –, az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok 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 eljárására vizsgálati hatásköröm kiterjed. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a szolgáltatás megrendelője, illetve az ágazati jogszabályok felelőse.

### **2. Az alapjogok és alapelvek tekintetében**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata szerint ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybíróság 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 3 éven aluli gyermek, ha külön ülőhelyet nem foglal el

– a hadirokkantak utazási kedvezményére jogosult

– az országgyűlési és európai parlamenti képviselő a jogszabályi feltételek fennállása esetén.

<sup>5</sup> Ld. az AJB-7077/2012. számú jelentés

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.<sup>6</sup> Az ombudsmani gyakorlat kiemeli, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, így az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia. A jogállamiság elve magába foglalja azt is, hogy a jogalanyok szerződéses viszonyainak kereteit a jog határozza meg. Ez következik az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is, amely szerint az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. A jobbiztonságot sértő visszásságot eredményezhet, ha a magánjogi jogviszonyra is kiható egyoldalú rendelkezés nincs összhangban a jogi normákkal.

Az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdése értelmében Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és *védi a fogyasztók jogait*. A verseny tisztasága mellett tehát az államnak a fogyasztók jogait is biztosítani kell. Ezzel a cikkel az Alaptörvény a versenynek a közjó általi ésszerű korlátozását rögzíti. Az Alkotmánybíróóság 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.<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóságnak 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”*.

### **3. Az ügy érdemében**

1. A gyorsvonati pójtjegy bevezetésének célja a mind a szolgáltató, mind a minisztérium tájékoztatása szerint szolgáltatásjavító intézkedéseik anyagi fedezetének megteremtése. Az árak megállapítása a minisztérium döntése alapján történik, nem hatósági áras szolgáltatásról van szó<sup>8</sup>. Az Sztv. indokolása szerint: *A személyszállítás működtetése – hasonlóan más közszolgáltatásokhoz – jelentős mértékű, különféle célú támogatásokkal valósítható meg, amely folyamatos finanszírozási igényt jelent.*

<sup>6</sup> Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.

<sup>7</sup> Lsd. pl. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat

<sup>8</sup> Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 1. § (1) bek. j) pont

*A személyszállítási szolgáltatások egyik legnagyobb gyengesége ma részben a megfelelő szintű szolgáltatásokhoz szükséges közforrások és fizetőképes kereslet közötti szakadékban, részben a közforrások felhasználásának alacsony hatékonyságában mutatkozik meg.*

A pótjegy alkalmazását az Sztv. 32. § (1) bekezdésének b) pontja teszi lehetővé, amely szerint egyéb díj alkalmazására magasabb komfortfokozat, kiegészítő szolgáltatás vagy a szolgáltatás *egyéb jellemzői* által indokolt esetben kerülhet sor. A megkeresett szervek válasza alapján a jogszabály fogalmába („egyéb jellemző”) tartozik a *gyorsabb eljutás*, illetve a *nagy távolságú közvetlen és átszállás nélküli eljutási lehetőség* biztosítása. Mindemellett a kapott válaszok alapján egyértelmű, hogy *„nem az utas által megtett utazási távolság és a viszonylat, hanem az adott járat besorolása határozza meg a pótjegyváltás kötelezettségét”*. Az, hogy egy bizonyos útszakaszra kell-e pótjegyet váltani, az utasok által elérhető szolgáltatás színvonalával nincs összefüggésben. Tovább árnyalja a helyzetet – az utasok szempontjából az átláthatóságot –, hogy általános gyorsvonati pótjegy-mentességet vezettek be ott, ahol a regionális utazások nagy számban ilyen vonatokkal történik. A további mentesített viszonylatokra vonatkozó *javaslat tételére is van lehetőség*, melyek jóváhagyásában az NFM illetékes. Ugyanakkor elérhető információ az utasok (esetleg utas-érdekképviselői szervezetek) számára nem áll rendelkezésre, és jogszabály vagy az általános szerződési feltételek sem rendezik a javaslattétel módját, illetve a döntés szempontjait. A buszközlekedésben azoknál a buszoknál vezettek be plusz díjat, melyek *„menetideje a hasonló viszonylatban esetleg átszállással elérhető járatokhoz képest alacsonyabb, üléscomfortban magasabb, csomagtér és légkondicionálás áll rendelkezésre.”*

A szolgáltató szerint *„a megállási rend és a vonatnem között nincs szoros összefüggés, azaz összefüggési értékelése után jogos az olyan vonat gyorsvonatként történő megrendelése és meghirdetése is, amely útvonala egy részén olyan megállási rendet mutat, mint amelyet személyvonatok szoktak.”* Mivel több funkcióval rendelkezik egy bizonyos vasúti vonalon közlekedő vonat, attól függetlenül gyorsvonati pótjegy köteles, hogy ugyanannyiszor áll meg, mint egy személyvonat, eljutási ideje azonos, vagy hosszabb.

A klasszikus polgári jogi értelemben vett szerződési szabadság magában foglalja a szerződés megkötése vagy meg nem kötése közötti választás, a szerződő fél kiválasztásának, a szerződési típus megválasztásának és a szerződés tartalma meghatározásának a szabadságát. A közszolgáltatások igénybe vételekor a döntési szabadság korlátozott, hiszen vagy kötelezően igénybe veendő szolgáltatásról van szó, vagy alternatíva hiányában, vagy annak aránytalanul magasabb ára miatt, a fogyasztó (utas) nem áll abban a pozícióban, hogy választani tudjon. Az *egyenértékűség elve az jelenti, hogy a szerződéssel kikötött szolgáltatásért egyenértékű ellenszolgáltatás jár, vagyis olyan, amelynek értéke a szolgáltatás értékéhez viszonyítva nem mutat feltűnően nagy különbséget.*<sup>9</sup>

Mindemellett az Sztv. 32. § (1) bekezdés c) pontja szerint a közszolgáltatási szerződésben rögzítendő áralkalmazási elvek érvényesítésekor biztosítani kell, hogy [...] az egyes közlekedési módok tekintetében *a díjak rendszere biztosítsa az egyéni közlekedéssel szembeni versenyképességet.*

A bevezetett pótjegy leginkább az addig is viszonylag magas, teljes árat fizető utasokat érinti a legjobban, éppen azokat, akik emiatt mégsem a közösségi közlekedést választják. Álláspontom szerint támogatnia kellene a jogalkotónak, hogy minél több ember vehesse/vegye igénybe a kötött pályás közösségi közlekedést, szemben az egyéni közlekedési eszközökkel. A pótjegy bevezetése érinti a vasúti és buszos párhuzamos járatok összehangolását is. Az összehangolás szükségességét szintén rögzíti a Sztv.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ptk. 201. § (1), Új Ptk. 60:61.§

<sup>10</sup> Már az OBH-1232/2007 számú jelentésben, a vasúti szárnyvonalak csökkentésével kapcsolatban a biztos megállapította, hogy a közlekedési rendszerek ésszerű összekapcsolását kell megvalósítani.

Az Sztv. indoklása tartalmazza, hogy „a személyszállítási közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés kulcsa az utasok egységes tájékoztatása, informálása az igénybe vehető szolgáltatásokról, az egységes ár- és áralkalmazási feltételrendszer”, amelynek feltételei immáron törvényi szinten kerültek szabályozásra. A szolgáltatás színvonala emelésének megvalósítása, fedezetének megteremtése jelenleg a több megyét érintő vonalakon utazó utasokat terheli, a megkeresett szervek szerint is merev besorolási rendszer alapján. Mégis több vonalon mentességet vezettek be. Egységes, átláthatóbb, jól kommunikált árképzési, áremelési elvek bevezetése igazságosabb rendszert eredményezne.

A 26/1997. (IV. 25.) AB határozat alkotmányos követelménynek nyilvánította, hogy valamely közszolgáltatás díja megállapításánál „a jogalkotó az érintett csoporthoz tartozók körülményeit megfelelő figyelemmel, körültekintéssel és méltányossággal értékelje”. Az Alkotmánybíróság kifejezetten felhívta a figyelmet arra is, hogy a díjmegállapítás „nem lehet önkényes, az objektív ismérveknek megfelelően meghatározott igénybevevői körre (körökre) pedig azonos tartalmú, illetve joghatású rendelkezéseket kell alkotni.” [55/1998. (XI. 27.) AB határozat]

Álláspontom szerint jogállamban – az idézett Alkotmánybírósági megállapítások alapján – az Sztv.-ben alkalmazott, „a szolgáltatás egyéb jellemzője” fogalom tartalmi kifejtése szükséges; a fogalom pontosításával átláthatóbb, egyértelműbb lenne az utasok számára, hogy milyen szempontok alapján történhet a pótdíj bevezetése.

*Álláspontom szerint a pótdíj bevezetésének indokai, a pótdíjköteles vonatok meghatározása, a Sztv. „egyéb jellemző” megfogalmazásának általánossága, az utasok szempontjából a jogbiztonság követelményének és a fogyasztói jogok védelmének közvetlen veszélyét hordozzák magukban.*

2. A panasz szerint a bérlettel rendelkezőkkel szemben az egyedi jegyvásárlókat megkülönböztetés éri, sérül a diszkrimináció tilalma. *A hátrányos megkülönböztetés tilalma<sup>11</sup>* kiterjed az egész jogrendszerre, ideértve azokat a jogokat is, amelyek nem tartoznak az emberi jogok, illetőleg az alapvető állampolgári jogok közé. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz önkényesen 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 különbség-tételt, 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. A bérlettel rendelkezők nagy része iskolába és munkába járási célra használja napi szinten az adott vonalat, ezért a kedvezmény biztosítása nem önkényes. „Az utazási kedvezményekre való jogosultság nem alapjog, hanem az állam által biztosított juttatás.” (531/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1335, 1338., 611/B/2009. AB határozat) Az Alkotmánybíróság gyakorlatát követve álláspontom szerint a bérlettel rendelkezők számára biztosított *kedvezmény nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának szabályába*.

3. A menetrendváltás és a pótdíj bevezetése a jogszabályban megjelölt időben történt, ezért *ezzel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel*. Az Sztv. indoklása szerint a *személyszállítási közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés kulcsa az utasok egységes tájékoztatása, informálása az igénybe vehető szolgáltatásokról, az egységes ár- és áralkalmazási feltételrendszer*.

---

<sup>11</sup> Id: 9/1990. (IV. 25.) AB hat; 21/1990. (X. 4.) AB hat; 61/1992. (XI. 20.) AB hat; 35/1994. (VI. 24.) AB hat; 30/1997. (IV. 29.) AB hat



*Erre tekintettel a jövőben az utasok (fogyasztók) jogainak teljesebb érvényesülése érdekében indokoltnak tartom, hogy a sokakat érintő, anyagi terheket növelő döntésről szóló előzetes tájékoztatás kellő időben történjen. Az Sztv. szerint vasúti igazgatási szerv a Nemzeti Közlekedési Hatóság. Az Sztv. 17. § (1) pontja szerint a vasúti igazgatási szerv felügyeli a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogaira vonatkozó jogszabályi rendelkezések vasúti társaságok és a közlekedésszervező általi megtartását. E tevékenysége körében hivatalból ellenőrzi és elemzi az 1371/2007/EK rendeletben, illetve a törvényben, a vasúti személyszállítás részletes feltételeiről szóló rendeletben, a vasúti társaságok és a közlekedésszervező személyszállítási üzletszabályzatban foglaltak megtartását.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *a nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy – a Nemzeti Közlekedési Hatósággal együttműködve – fontolja meg a pótdíjjal érintett vasúti vonalak átláthatóbb rendszerének kidolgozását, illetve fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy arról az utasok megfelelő időben kapjanak tájékoztatást.
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *MÁV-START Zrt. vezérigazgatóját*, hogy az utasok pótdíjakkal kapcsolatos tájékoztatása egységes, átlátható, jól kommunikált legyen.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Jelentése  
az AJB-3992/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos amiatt fordult az alapvető jogok biztosához, mert – álláspontja szerint – a környezet- és természetvédelem egyik legfontosabb állami intézménye, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (továbbiakban: Főfelügyelőség) működése, irányítása, számos ügyben megmutatkozóan az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmét okozza.

A beadvány szerint a 2013 májusát megelőző időszakban a Főfelügyelőség hatósági eljárásai rendszeresen és jelentősen elhúzódtak, nem fejeződtek be ésszerű időn belül, valamint sérültek az ügyféli és információs jogok. A Főfelügyelőség nem működtet ügyfélszolgálatot, a konkrét ügyekről nem lehet tájékozódni az ügyintézőnél, a feltett kérdésekre nem válaszolnak, az iratbetekintés jogát is korlátozzák, a határozatokat nem teszik közzé, a Főfelügyelőség honlapja hiányos, a közlemények rovat 2010 tavasza óta a panasz benyújtásáig terjedő időben nem frissült. A hatósági ügyekben kizárólag személyesen, konzultációs díj ellenében lehet tájékozódni.

A panasz kiterjed arra is, hogy sajtóinformációk szerint a Főfelügyelőség megbénította a zöldgazdaság klímavédelemhez kötődő részét azzal, hogy közel egy éven át nem írta alá az ún. „kibocsátási egységeket”, miközben a kvótaegységek világpiaci ára zuhant. A beadvány szerint a Magyarország által is aláírt Kiotói Jegyzőkönyv egyik fontos kiegészítő mechanizmusa az ún. együttes végrehajtás, amelynek révén adott országok más országokban finanszírozhatnak – Magyarországon is – kibocsátás csökkentési beruházásokat. Cserébe az adott ország illetékes hatósága kibocsátási kvótákat hagy jóvá a beruházó cégnek, amit az értékesíthet. Ezt a jóváhagyást mulasztotta el és halasztotta el a beadványban foglaltak szerint egyes esetekben a Főfelügyelőség.

A panaszos felvetette azt is, hogy a Főfelügyelőség gyakorlatában egyes engedélyek kiadása során felmerül a korrupció gyanúja.

A beadvány kiterjed arra is, hogy sajtóhír szerint a Budapest Airport Zrt. engedélyének meghosszabbítására irányuló eljárás a hatóság hibájából elhúzódik, az engedély nélküli működés miatt a Főfelügyelőség által kiszabott bírság összege 50.000 Ft/nap, amely nem szolgálja engedély hiányában a jogszerű működés elősegítését.

Végül a panasz szerint az állattartó telepek korszerűsítésére kiírt uniós pályázaton támogatást elnyert vállalkozások projektindítását ellehetetlenítette a Főfelügyelőség azzal, hogy a törvényes eljárási határidőt túllépve 2013 májusa előtt több mint nyolc hónapja nem adta meg a környezetvédelmi engedélyt. Emiatt a támogatás elszámolási kötelezettségüket sem tudják teljesíteni a vállalkozások.

A panasz alapján a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot és az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget az üggyel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében, továbbá a vidékfejlesztési minisztert az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja szerinti vizsgálat lefolytatására kértem.

## **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

## **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi LXXXII. törvény (UNFCCC)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Felek Konferenciájának 1997. évi harmadik ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi IV. törvény (Kiotó Jkv.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény (Éhvt.)
- Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény (ÜHGtv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkt.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (KTVFr.)
- Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 323/2007. (XII. 11.) Korm. rendelet (Éhvt.Vhr.)
- Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (ÜHGTvVhr.)
- Az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet (Hszr.)
- A környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (KHVr.)

## **A megállapított tényállás**

A vidékfejlesztési miniszter (továbbiakban: Miniszter), valamint a Főfelügyelőség Főigazgatójának (továbbiakban: Főigazgató) vizsgálatomhoz adott tájékoztatásában foglaltak és a rendelkezésemre álló iratok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A Főfelügyelőséget két ízben kerestem meg: először 2013. július 29-én, majd a tájékoztatás kiegészítésére irányulóan 2013. október 11-én.

A Főigazgató az ügyek ügyszámának, tárgyának, iktatási idejének, határidejének és az ügyintézés elhúzódása okának megjelölésével arról tájékoztatott, hogy a Főfelügyelőség Hatósági Főosztályán 2013. július 1-jei állapot szerint 273 db, 6 hónapnál régebben érkezett ügy volt, amelyből 114 db július 1-jét követően lezárásra, illetve a döntés postázásra került. Ezen ügyek közül az 1 évnél régebbi ügyek száma 50 db volt, amelyből július 1-jét követően 22 zárult le a döntés kipostázásával 2013. augusztus 30-ig. A tájékoztatás alapján a vizsgált időszak tekintetében megállapítható, hogy 159 darab hat hónapnál régebbi folyamatban lévő ügy volt, amelyek közül 2013. augusztus 30. után fennmaradt egy éven túli ügy 28 (31) db volt.<sup>1</sup>

Az egy éven túli ügyek közül az ügyintézési határidő túllépése miatt a fellebbezési díjnak, valamint illetéknek, vagy kétszeresének visszatérítésére a 22 db, döntéssel 2013. július 1. és augusztus 30-a között lezárt ügy esetében – egy kivétellel – minden esetben sor került.

Az ügyintézés elhúzódását a Főigazgató részben a Főfelügyelőség feladatkörének bővülése miatti általános ügyteher növekedésével és a 2012. évi létszámcsökkentéssel indokolta, további indokként pedig az ügyintézési határidőbe be nem számító időszakok közül a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá 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, az eljárás felfüggesztésének időtartama okokat jelölte meg.

A feladatkör bővülés tekintetében a Főigazgató tájékoztatásában a jogszabály alapján a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal együttműködésben 2012 januárjában folytatott, az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzésére irányuló Demeter II. akciót említette meg, amelynek ideje alatt a Főfelügyelőség 24 órás ügyeletet is működtetett.

Az ellenőrzés eredményei alapján a Zöld Kommandó akcióterv keretében a Főfelügyelőség munkatársai jogszabály alapján az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzését minden hónapban ügyeleti szinten látják el.

E feladatkörhöz kapcsolódóan többszörösére emelkedett az ügyfelek irat-betekintési és konzultációs találkozó iránti igénye, amely az ügyintézők számára többletmunkát jelent, akárcsak az ellenőrzésekkel összefüggésben szükséges iratok, bírsághatározatok ellen benyújtott bírósági keresetekre készített ellenkérelmekre és a bíróság előtti képviselőre fordított extra munka és idő.

A kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően a Főfelügyelőség, valamint a felügyelőségek létszámából összesen 236 főt bocsátottak el, a Főfelügyelőség állományából a létszámcsökkentés összesen 15 főt érintett.

A döntések nyilvánosságával kapcsolatban a Főigazgató arról tájékoztatott, hogy a Főfelügyelőség döntéseinek túlnyomó részét másodfokú hatóságként hozza, így ezek közzétételéről a jogszabályok alapján az első fokú hatóság gondoskodik. A Főfelügyelőség első fokú döntéseinek teljes szövege megtalálható a Főfelügyelőség honlapján, kivételt ez alól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatói, országos szállítási, kereskedelmi és közvetítői engedélyek, valamint az országos kereskedelmi és közvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről szóló határozatok képeznek, amelyek esetében speciális rendelkezések vonatkoznak a közzététel tartalmára és módjára.

---

<sup>1</sup> A Főigazgató 14/7614-5/2013. sz. tájékoztatása 3. pontjában kiemelte, hogy 2013. augusztus 30. után a korábbi, 14/7614-3/2013. számú tájékoztató jelentésben foglalt táblázat szerint 31 db (egy éven túl elhúzódó) ügy volt, a 28 db elszámolás, vagy elírás lehetett. A Főigazgató utólagos tájékoztatásában ugyanakkor arra nem tért ki, hogy az egy éven túli, 2013. július 1-i állapot szerinti ügyek számát (50 db) ez az elírás, vagy elszámolás érinti-e.

A panasz kibocsátás-csökkentési egységek átadásával kapcsolatos felvetése tekintetében arról tájékoztattott a Főigazgató, hogy a Magyarországon megvalósuló, az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszere szerint megvalósuló együttes végrehajtási projekt támogatására irányuló kérelmet a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz kell benyújtani. A kérelmek tekintetében a Minisztérium – az erre vonatkozó követelményeknek való megfelelés alapján – támogató nyilatkozatot ad ki, vagy elutasítja azt.

A Főigazgató tájékoztatása szerint így a kibocsátás-csökkentési egységek átadásáról nem a Főfelügyelőség dönt, hanem a Minisztérium, a Főfelügyelőség, mint forgalmi jegyzék kezelő csupán átvezeti az egységeket az állami számláról az együttes végrehajtási projekt átvevőjének számlájára, amelyet a Főfelügyelőség mindig rendben teljesít. A Főfelügyelőség egyetlen esetben nem utalta át az egységeket az átvevő számlájára, amikor a kötelezettségvállalási időszakot követő második évben adta meg a miniszter a támogató nyilatkozatot, s emiatt az egységek átadása már jogellenes lett volna. A minisztérium az egységek átadására irányuló döntését ebben az esetben később visszavonta.

A vidékfejlesztési minisztert a Főfelügyelőség munkájával kapcsolatosan a minisztériumhoz beérkező panaszok vizsgálatára, és ennek eredményéről szóló tájékoztatásra kértem.

A Miniszter tájékoztatása szerint a Minisztériumhoz átlagosan havonta néhány ügyben érkezik panasz, kérés, vagy kifogás a Főfelügyelőség munkájával, illetve a Főfelügyelőségen folyamatban lévő ügyekkel kapcsolatosan. Az ügyeket a minisztériumra vonatkozó előírások alapján eljárva kivizsgálja, és tájékoztatja a panaszost, illetve dönt az esetlegesen szükséges intézkedések megtételéről.

Tipikus ugyanakkor, hogy a panaszokban és a beadványokban folyamatban lévő hatósági ügy kapcsán kérnek a minisztériumtól beavatkozást, vagy jogértelmezési kérdések adják a panasz alapját. Ilyen esetekben a panaszosok – a hatáskörrelvonás tilalmára figyelemmel – általános tájékoztatást kapnak arról, hogy a minisztérium, mint elsősorban a jogszabály-előkészítésért felelős kormányzati szerv nem rendelkezik feladat-és hatáskörrel egyedi eljárásokban felmerült jogkérdések eldöntésére, illetve az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a szabályozatlan keretek között kiadott minisztériumi állásfoglalásokkal való irányítás alkotmányellenes.

Az ügyintézési határidő hatóság általi be nem tartása miatt érkezett panaszok alapján a minisztérium illetékes szervezeti egységei kivizsgálják a mulasztás okát. Gyakran előfordul, hogy időközben a hatóság már meghozta a döntését, vagy megtette a szükséges eljárási cselekményt, így nincs szükség a minisztérium részéről intézkedésre.

Felügyeleti eljárás lefolytatását a Főfelügyelőség döntéseivel szemben több esetben kezdeményeztek, eljárásjogi szempontból a határidők túllépésének oka mellett tartalmi okból is. A Miniszter ismertette azon eseteket, amelyekben felügyeleti döntés meghozatalára került sor.

A Hunland Pork Állattenyésztő Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. ügyében folytatott felügyeleti eljárásban a Kft. egy 20.000 sertés befogadására alkalmas sertéstelep létesítésére szóló, jogerős egységes környezethasználati engedéllyel<sup>2</sup> szemben egy civil szervezet által kezdeményezett közigazgatási perben alperes Főfelügyelőségnek az engedélyt visszavonó határozatát a Minisztérium határozatával<sup>3</sup> megsemmisítette, mert a Főfelügyelőség egységes környezethasználati engedélyről szóló határozatának visszavonásáról a perbeli ellenkérelem előterjesztését követően intézkedett, amely jogszabálysértő.

---

<sup>2</sup> 2010. július 21-én kelt 14/0882-13/2010. számú határozat

<sup>3</sup> 2010. november 10-én kelt XIX/1132/5/2010. számú határozat

Az Aurubis Bulgaria AD ügyében a felüyeleti eljárás a Főfelügyelőség hulladékgazdálkodási bírság, valamint eljárási költség megfizetésére kötelező határozatának<sup>4</sup>, illetve ezt a határozatot a jogorvoslati tájékoztatás vonatkozásában módosító határozatnak, valamint ebben az ügyben a Főfelügyelőség lefoglalást elrendelő végzésének<sup>5</sup> és a lefoglalást megszüntető végzés<sup>6</sup> vizsgálatára vonatkozott. A Minisztérium 2012 júliusában hozott felüyeleti döntésével a Főfelügyelőség részére megfizetett 39.854.000 Ft összegű hulladékgazdálkodási bírság, valamint 405.000 Ft eljárási költség, továbbá további 327.450 Ft laborvizsgálattal kapcsolatos eljárási költség visszafizetését rendelte el, valamint az elsőfokú lefoglalást elrendelő végzést a megszüntető végzésre is kiterjedőleg megsemmisítette.

Az OTTO FUCHS Hungary Kft. ügyében lefolytatott felüyeleti eljárása során 2013 áprilisában a Minisztérium megsemmisítette a Főfelügyelőség hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelező határozatát<sup>7</sup> és a Főfelügyelőséget új eljárás lefolytatására utasította, valamint a részletfizetést engedélyező végzést<sup>8</sup> is megsemmisítette.

A 20 állattartó telep korszerűsítése projektindítását ellehetetlenítő Főfelügyelőségi engedélyezési gyakorlattal kapcsolatban a Miniszter azt a tájékoztatást adta, hogy az állattartó telepek korszerűsítésére kiírt uniós pályázatokkal kapcsolatos környezetvédelmi engedélyek kiadása az illetékes első fokú környezetvédelmi hatóságként eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőségek hatáskörébe tartozik. A Főfelügyelőség a környezetvédelmi engedélyek tekintetében csak az engedélykérelemre vonatkozó első fokú döntést követő esetleges jogorvoslati eljárásban, mint másodfokú hatóság jár el. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a megkeresésből nem derül ki, hogy mely ügyekben merült fel a Főfelügyelőség esetleges mulasztása, a Miniszter arról értesített, hogy a Főfelügyelőségen a tájékoztatás megadása idején nem volt folyamatban állattartó telepre vonatkozó másodfokú környezetvédelmi engedélyezési eljárás, a 2012-ben és 2013-ban indult eljárások pedig minden esetben döntéssel lezárultak.

A Budapest Airport Zrt. környezetvédelmi működési engedélyének meghosszabbítására indított eljárással kapcsolatosan a Miniszter – vizsgálata eredményeként – arról tájékoztatott, hogy az eljárás elhúzódása nem az első-, illetve a másodfokú környezetvédelmi hatóságok mulasztására vezethető vissza, hanem az a jogorvoslati eljárások következménye.

A Budapest Airport Zrt. 2004 augusztusában indult eljárás során kapott környezetvédelmi működési engedélyt a repülőtér üzemeltetésére, amelynek érvényességi idejét a Felügyelőség 2011. december 31. napjában határozta meg. 2011 októberében a Budapest Airport Zrt. a környezetvédelmi működési engedély érvényességi idejének meghosszabbítását kérte a Felügyelőségtől, amely eljárása során megállapította, hogy az engedély érvényességi ideje meghosszabbításának nincsen környezetvédelmi, természetvédelmi, illetve vízügyi akadálya, így döntésével az engedély érvényességi idejét 2016. december 31. napjára módosította.<sup>9</sup>

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

<sup>4</sup> 2012. március 1-jén kelt 14/965-8/2012. számú határozat

<sup>5</sup> 2012. február 10-én kelt, 14/965-1/2012. (Főig-h.986) számú végzés

<sup>6</sup> 2012. március 20-án kelt 14/965-11/2012. számú végzés

<sup>7</sup> 2013. január 28-án kelt 14/915-10/2012. számú határozat

<sup>8</sup> 2013. február 26-án kelt 14/915-13/2012. számú határozat

<sup>9</sup> A Budapest Airport környezetvédelmi engedélyével kapcsolatban panasz alapján AJB-5434/2013. számon vizsgálatot folytatott.

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

## II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>12</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

---

<sup>10</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>11</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>12</sup> 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>13</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>14</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>15</sup>.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki<sup>16</sup>. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

<sup>13</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>14</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>15</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>16</sup> ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat



Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>17</sup>, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak). Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>18</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>19</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

### III. A vizsgálat érdemében

1. Az üvegházhatású gázok kibocsátás-csökkentési egységeinek kereskedelme az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, és a Részes Felek Konferenciájának 1997. évi 3. ülészakán elfogadott Kiotói Jegyzőkönyv keretében valósul meg, amely Magyarország tekintetében 2005. február 16-án lépett hatályba. A Keretegyezmény 3. cikkelye szerint a Felek tegyenek elővigyázatossági intézkedéseket az éghajlatváltozás okainak megelőzésére, megakadályozására vagy okainak csökkentésére és káros hatásainak enyhítésére. továbbá a Felek működjenek együtt egy segítő és nyitott nemzetközi gazdasági rendszer kimunkálása terén, ami a Felek összessége, de különösen a fejlődő országot képviselő Felek számára elvezethet a fenntartható gazdasági növekedéshez és fejlődéshez, ezzel lehetővé téve számukra, hogy hatékonyabban foglalkozhassanak az éghajlatváltozás problémáival.

<sup>17</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat

<sup>18</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslatihoz való jog egységessége is.

<sup>19</sup> pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

A 4. cikkely 2. a) pontja úgy rendelkezik, hogy fejlett országot képviselő, valamint az I. mellékletben szereplő egyéb Felek mindegyike nemzeti politikát fogad el és – az üvegházgáz emisszióinak korlátozásával, valamint az üvegház-gáz nyelők és tárolók megvédésével és fejlesztésével – megfelelő intézkedéseket tesz az éghajlatváltozás enyhítésére. Az e) pont szerint pedig a Felek mindegyike (i) szükség szerint más Felekkel koordinálja az ezen Egyezmény célkitűzéseinek elérésére kidolgozott vonatkozó gazdasági és igazgatási eszközöket.

Magyarországon az ÜHG kibocsátás-csökkentési egységek kiosztása, allokációja az üvegházhatású gázok Európai Unióban alkalmazott kereskedelmi rendszerében való részvétellel valósul meg. A kibocsátási egységek kereskedelmére, valamint az energiatermeléssel kapcsolatos tevékenységekre, a fémek termelése és feldolgozása, az ásványanyagipar, egyéb tevékenységek és a vegyipar meghatározott<sup>20</sup> eseteiben e tevékenységek üvegházhatású gázok kibocsátására kiterjedő ÜHGtv. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az 1. melléklet I-XXI. pontjában meghatározott tevékenység – ideértve a próbaüzemet is – kizárólag a környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban: hatóság) által kiadott jogerős kibocsátási engedély alapján folytatható. Az ÜHGtv. 4. § (1) bekezdése szerint a hatóság a létesítményt vagy annak egy részét az 1. melléklet szerinti üvegházhatású gáz kibocsátására feljogosító kibocsátási engedélyt akkor állítja ki, ha az üzemeltető képes a kibocsátások – a 601/2012/EU bizottsági rendelet, e törvény és az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályok szerinti – nyomon követésére és jelentésére. Az ÜHGtv. 31. §-a szerint az ÜHG-egységek kereskedelmével kapcsolatos adatok, így különösen a) a kiadott kibocsátási engedélyekre, b) a hitelesített kibocsátási jelentésekre és a hitelesítő kapcsolódó jelentésére, c) a kiosztási határozatokra, d) az e törvény alapján alkalmazott jogkövetkezményekre, valamint e) az e törvény szerinti nemzetközi jelentésekre vonatkozó adatok környezeti információnak minősülnek.<sup>21</sup> Az ÜHGtvVhr. 5. §-a szerint (1) A forgalmi jegyzékben vezetett magyar nemzeti folyószámlán lévő kibocsátási egységeket és légiközlekedési kibocsátási egységeket (a továbbiakban: ÜHG-egység) a miniszter a nemzeti tisztviselő útján tartja nyilván. (2) A magyar nemzeti folyószámlákat a nemzeti tisztviselő (a továbbiakban: jegyzékkezelő) kezeli. (3) A jegyzékkezelő feladatait az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség látja el.

A Keretegyezményhez kapcsolódó Kiotói Jegyzőkönyv 6. cikke (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 3. cikk szerinti kötelezettségvállalásának teljesítése érdekében az I. mellékletben szereplő bármely fél átadhat vagy átvehet egy másik ilyen féltől olyan projektekből származó kibocsátás-csökkentési egységet, amelyek célja bármely gazdasági ágazatban az üvegházhatást okozó gázok emberi eredetű forrásokból való kibocsátásának csökkentése vagy nyelők általi eltávolítása, feltéve, hogy: a) az érintett felek mindegyike jóváhagyta a projektet; b) a projekt forrásokból való kibocsátás-csökkenést vagy nyelők általi eltávolítást eredményez azon felül, amely egyébként is bekövetkezne; c) a fél nem vesz át kibocsátás-csökkentési egységet, ha nem teljesíti az 5. és a 7. cikk szerinti kötelezettségeit; továbbá d) a kibocsátás-csökkentési egységek megszerzése kiegészíti a 3. cikk szerinti kötelezettségvállalás teljesítése érdekében szükséges nemzeti intézkedéseket. Az Éhvt. 11. §-a szerint (1) Magyarország területén megvalósítandó együttes végrehajtásban jogi személyek a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban, külön jogszabályban meghatározottak szerint a miniszter jóváhagyása alapján vehetnek részt. (2) Magyarország területén a nemzetközi kötelezettségvállalásoknak, és a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelően megvalósított együttes végrehajtás teljesítése után a miniszter kibocsátás-csökkentési egységeket állapít meg és ad át az együttes végrehajtásban résztvevő befektető országnak, illetve a befektető ország meghatalmazásával rendelkező szervezetnek.

<sup>20</sup> Ld. ÜHGtv. 1. § (1) és 1. melléklet

<sup>21</sup> Ld. <http://www.hunetdata.hu/default>

Az Éhvt. 5. § (1) bekezdése szerint a kiotói egységek kiadásának, átruházásának és törlésének nyilvántartása közhiteles és nyilvános forgalmi jegyzékben történik, amelynek kezelője a környezetvédelmi hatóság. Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a kiotói egységek átruházásához a forgalmi jegyzékben vezetett számlán történő nyilvántartásba vétel is szükséges.

Az Éhvt.Vhr. 9. § bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyarországon megvalósuló együttes végrehajtási projekt támogatására, illetve jóváhagyására magyarországi székhellyel rendelkező jogi személyek kérelmet nyújthatnak be.

Az Éhvt.Vhr. 10. § (1) bekezdése szerint a Magyarországon megvalósuló együttes végrehajtási projekt támogatására irányuló kérelmet a miniszter által vezetett minisztériumnak a 2. mellékletben meghatározott projektleírás szerint elektronikus adathordozó mellékelésével vagy elektronikus levélben és írásban is be kell nyújtani. A kérelemben nyilatkozni kell arról, hogy az együttes végrehajtási projekt megvalósítása során nem közvetlen kettős elszámolású kibocsátás-csökkentés vagy közvetett kettős elszámolású kibocsátás-csökkentés valósul meg.

Az Éhvt.Vhr. 10. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a miniszter – az érintett miniszterek véleményének figyelembevételével – a kérelem hiánytalan benyújtásától számított 45 napon belül a Projektleírás alapján *támogató nyilatkozatot* ad ki az együttes végrehajtási projektre, vagy elutasítja azt.

Az Éhvt.Vhr. 11. § (1) bekezdése szerint a Szállító miniszteri jóváhagyás céljából a Támogató Nyilatkozat kézhezvételétől számított hat hónapon belül elektronikus úton és írásban nyújthatja be az együttes végrehajtási projekt tervdokumentumát a 3. mellékletnek megfelelően a miniszternek.

Ugyane szakasz (6) bekezdése szerint a miniszter – az érintett miniszterek véleményének figyelembevételével – a hiánytalan beküldéstől számított 130 napon belül a Tervdokumentum alapján *jóváhagyó nyilatkozatot* (a továbbiakban: Jóváhagyó Nyilatkozat) ad ki az együttes végrehajtási projektre, vagy a Tervdokumentumot elutasítja. A (10) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a Jóváhagyó Nyilatkozatot a miniszter a kérelmező által kért időtartamra, legfeljebb azonban 2012. december 31-éig adja meg.

Az Éhvt.Vhr. 12. § (1) bekezdése szerint a Szállítónak a Jóváhagyó Nyilatkozat kézhezvételét követő 90 napon belül be kell nyújtania az Átvevővel kötött kibocsátás-csökkentés értékesítési szerződést.

Az Éhvt.Vhr. 13. § (1) bekezdése szerint a jóváhagyott együttes végrehajtási projektek megvalósításáról és működtetéséről a Szállító minden év március 31-éig jelentést készít, továbbá rendkívüli esetben, a miniszter felhívására 30 napon belül rendkívüli jelentés benyújtására köteles. A jelentés tartalmát a 4. melléklet határozza meg. A jelentést elektronikus úton és írásban kell benyújtani.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (1) bekezdése szerint az együttes végrehajtási projekt eredményeként a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban megvalósult, hitelesített kibocsátás-csökkentésnek megfelelő kibocsátás-csökkentési egységmennyiség jön létre, amely az állami vagyron részét képezi.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a kibocsátás-csökkentési egységek átadásának feltétele: a) érvényes Jóváhagyó Nyilatkozat, b) érvényes kibocsátás-csökkentés értékesítési szerződés, és c) a 13. § (1) bekezdése szerinti éves jelentéshez csatolt, a 13. § (2) bekezdés szerinti, nem negatív hitelesítői záradékkal ellátott Együttes Végrehajtási Projekt Hitelesítői Jelentés bemutatása, valamint d) amennyiben Átvevőként nem a Keretegyezmény I. mellékletében felsorolt részes állam jár el, csatolni kell az Átvevőnek a részes állam által kiállított érvényes felhatalmazását.

Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a Szállító a (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelő kibocsátás-csökkentési egységek átadására irányuló kérelem benyújtásával kezdeményezi a kibocsátás-csökkentési egységek átadását a minisztériumnál.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (4) bekezdése szerint a kibocsátás-csökkentési egységek átadásáról a miniszter – az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével – a benyújtástól számított 30 napon belül írásban dönt. A (2) bekezdésben foglaltaknak nem megfelelő tartalommal benyújtott kibocsátás-csökkentési egységek átadására irányuló kérelmet a miniszter – az államháztartásért felelős miniszter egyetértése esetén – elutasítja. Az elutasítást indokolni kell.

Az Éhvt.Vhr. 15. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 12. § (2) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelő mennyiségű kibocsátás-csökkentési egységet a forgalmi jegyzék kezelője a miniszternek az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben meghozott döntése alapján a kötelezettségvállalási időszak minden évét követő május 31-éig, a kibocsátás-csökkentés értékesítési szerződésnek megfelelően vezeti át az Átvevő részes állam számlájára, illetve megfelelő felhatalmazással rendelkező Átvevő esetében az Átvevő által megnevezett számlára.

A panasz általánosan az együttes végrehajtási projektek jóváhagyásával kapcsolatos mulasztások miatt vetette fel az egészséges környezethez való jog veszélyeztetettségének gyanúját a Főfelügyelőség érintettségével. Az együttes végrehajtási projektek jóváhagyására, a kibocsátási egységek átvezetéséről való döntés meghozatalára azonban a jogszabályok alapján nem a Főfelügyelőség, hanem a miniszter (utóbbi esetben az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben) jogosult, a Főfelügyelőség pedig a forgalmi jegyzék kezelőjeként működik közre a kibocsátási egységek átvezetésében.

A Főigazgató ezzel kapcsolatos tájékoztatása szerint a Főfelügyelőség egyetlen esetben nem utalta át az egységeket az átvevő számlájára, amelynek oka az volt, hogy a kibocsátás-csökkentési egységek csak a kötelezettségvállalási időszakot követő év május 31-ig adhatók át, azonban az egységek átadására vonatkozó miniszteri döntés csak a kötelezettségvállalási időszakot követő második évben született meg. A Főigazgató tájékoztatása szerint az egységek átadása – az Éhvt.Vhr. 15. § (5) bekezdése alapján – emiatt már jogellenes lett volna. A minisztérium az egységek átadására irányuló döntését ezért ebben az esetben később – az Éhvt.Vhr. 14. §-a alapján – visszavonta.

*Tekintettel a panasz általános jellegére, valamint arra, hogy a Főigazgató tájékoztatásában foglaltak a jogszabályoknak megfelelnek, alkotmányos visszásság hiányában további vizsgálat folytatását a panasz e vonatkozásában nem látom indokoltnak.*

2. 2014. január 1-jétől hatályosan az Ajbt. 38/C. § bekezdése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosahoz, ha a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

A Pkbt. 4. § (1) bekezdése szerint a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni. A közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről az alapvető jogok biztosa gondoskodik.

Az Ajbt. Közérdekű bejelentések vizsgálatára vonatkozó fejezetében a 38/A. § szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

Az Ajbt. 38/B. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer üzemeltetéséről.

Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban. Az Ajbt. 38/D. § szerint a Hivatal a közérdekű bejelentések közvetlen vizsgálatával kapcsolatos feladatokat ellátó munkatársai nemzetbiztonsági ellenőrzés hatálya alá tartozó munkakörben és személyi biztonsági tanúsítvánnyal rendelkező látják el e feladataikat.

*A panasz korrupció gyanúját felvető vonatkozása tekintetében korábban már tájékoztattam a panaszost új hatásköröm alapján arról a lehetőségről, hogy az általam működtetett elektronikus rendszeren keresztül – anonimitásának megőrzése mellett – a fenti rendelkezések alapján közérdekű bejelentést tehet.*

3. A Kvt. 66. § (1) bekezdés a) pontja szerint a környezethasználat – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén – a b) pontban foglaltak kivételével – a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható. A KHVr. 1. számú melléklete 1. pontja szerint az Intenzív állattartó telep [a) baromfitelepnél 85 ezer férőhelytől broilerek számára b) baromfitelepnél 60 ezer férőhelytől tojók számára c) sertéstelepnél 3 ezer férőhelytől 30 kg feletti sertéshízők számára d) sertéstelepnél 900 férőhelytől sertéskocák számára] környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység.

A KHVr. 3. számú melléklete 6. pontja szerint az intenzív állattartó telep (amennyiben nem tartozik az 1. számú mellékletbe) a) baromfitelepnél 100 számosállattól broilerek számára, b) baromfitelepnél 200 számosállattól tojók számára, c) sertéstelepnél 500 számosállattól sertéshízők számára, d) sertéstelepnél 150 számosállattól sertés kocák számára, e) egyéb állatok számára hígtrágyás technológia alkalmazása esetén 200 számosállattól, f) vízbázis védőövezetén (ha a tevékenység megkezdését a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási művek védelméről szóló jogszabály a védőövezeten nem zárja ki), védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén baromfi esetében 10 számosállattól, egyéb állat esetében 50 számosállattól a felügyelőség előzetes döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység.

A vizsgált időszakban hatályos KTVFr. 5. § (5) bekezdése szerint, ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik a felügyelőség által első fokon hozott döntés esetében másodfokon az OKTVF jár el. A KTVFr. 8. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy környezetvédelmi hatóságként – ha e rendelet másként nem rendelkezik – a felügyelőség jár el.

A panasz 20 intenzív állattartó telep korszerűsítése projektindítását ellehetetlenítő Főfelügyelőségi engedélyezési gyakorlattal kapcsolatos vonatkozása tekintetében a Miniszter az általa lefolytatott vizsgálat eredményeként arról tájékoztattott, hogy az állattartó telepek korszerűsítésére kiírt uniós pályázatokkal kapcsolatos környezetvédelmi engedélyek kiadása az illetékes első fokú környezetvédelmi hatóságként eljáró környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőségek hatáskörébe tartozik és a Főfelügyelőség az első fokú döntést követő esetleges jogorvoslati eljárásban, mint másodfokú hatóság jár el.

A Miniszter tájékoztatása megfelelt a vizsgált időszakban hatályos jogszabályok rendelkezéseinek. A Miniszter arról szóló értesítése, hogy a Főfelügyelőségen a tájékoztatás megadása idején nem volt folyamatban intenzív állattartó telepre vonatkozó másodfokú környezetvédelmi engedélyezési eljárás, a 2012-ben és 2013-ban indult eljárások pedig minden esetben döntéssel lezárultak, megfelel a Főigazgató válaszában a 273 6 hónapnál régebben indult eljárásokról adott tájékoztatásnak is. *A Miniszter vizsgálatának eredményei alapján a panasz intenzív állattartó telepek környezeti hatásvizsgálati eljárásának elhúzódásával kapcsolatos vonatkozásában – alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja hiányában – további vizsgálat folytatását nem tartom indokoltnak.*

4. A Ket. 80/A. § (1) bekezdés j) pontja szerint a hatóság közzéteszi azt a jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, amelyet törvény rendelkezése szerint nyilvánosan közzé kell tenni. Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a hatóság a határozatot a hirdetményi közlés szabályai szerint teszi közzé azzal, hogy a hirdetményben a határozat rendelkező részének és indokolásának kivonata vagy indokolásának kivonata is közzétehető.

Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatóság a személyes adatokat a 69/A. § (2) bekezdésének megfelelően megismerhetetlenné teszi.

A Kvt. 71. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi hatóság a határozatát – annak jogerőre emelkedésére tekintet nélkül – nyilvánosan közzéteszi.

A hulladékgazdálkodási engedélyek nyilvánossága tekintetében a Htv. 80. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezetvédelmi hatósági nyilvántartásnak legalább a következő adatokat kell tartalmaznia: a) a nyilvántartásba vételre jogosult azonosító adatait (név, cím, KÜJ- és KTJ-azonosítók, statisztikai számjel), b) a nyilvántartásba vett hulladékgazdálkodási tevékenység megnevezését, c) a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző telephelyének pontos címét, valamint d) a hulladékgazdálkodási tevékenységgel érintett hulladék fajtáját, jellegét.

A Htv. 80. § (3) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkezők (1) bekezdésben, valamint a nyilvántartásba vettek (2) bekezdésben meghatározott adatairól nyilvántartást vezet, és azokat – a személyes adatnak minősülő adatokat ide nem értve – honlapján ingyenesen és naprakész állapotban közzéteszi.

A panasz döntések nyilvánosságával kapcsolatos vonatkozása tekintetében a Főigazgató arról tájékoztatott, hogy a Főfelügyelőség döntéseinek túlnyomó részét másodfokú hatóságként hozza, így ezek közzétételéről a jogszabályok alapján az első fokú hatóság gondoskodik. A Főfelügyelőség első fokú döntéseinek teljes szövege megtalálható a Főfelügyelőség honlapján<sup>22</sup>, kivéve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatói, országos szállítási, kereskedelmi és közvetítői engedélyeket, valamint az országos kereskedelmi és közvetítői tevékenység nyilvántartásba vételéről szóló határozatokat, amelyek esetében speciális rendelkezések vonatkoznak a közzététel tartalmára és módjára.

Az Ajbt. 36. § bekezdése szerint, ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

*Fentebbi jogszabályok, a Főigazgató tájékoztatása, valamint a Főfelügyelőség honlapjának a vizsgált időszakot érintő, a vizsgálat befejezésekor megismerhető adatai alapján a panasz döntések nyilvánosságával kapcsolatos vonatkozásai tekintetében a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot nem észleltem, ezért a panasz, valamint a rendelkezésemre álló tájékoztatás és adatok alapján nem fordultam bejelentéssel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.*

*Ehhez kapcsolódóan a panaszban foglaltak alapján meg kívánom jegyezni ugyanakkor, hogy AJB-1772/2013. számon a Főfelügyelőség és a felügyelőségek konzultációs eljárására, szolgáltatására és a konzultációs díj megállapítására vonatkozó szabályozásával kapcsolatosan korábban jelentést adtam ki. A jelentés megállapításaival és ajánlással a közigazgatási és igazságügyi miniszter egyetértett és a konzultációs eljárás alapvető szabályai, lényeges garanciái és díja mértéke törvényi szintű meghatározásnak, valamint a konzultációs eljárás alkalmazásának lényeges feltételeit tartalmazó kormányrendelet megalkotásának előkészítését kezdeményezte.*

<sup>22</sup> Ld. a vizsgált időszak vonatkozásában <http://www.orszagoszoldhatosag.gov.hu/kozerdekudontesek-2012-13.php>

5. A Budapest Airport Zrt. környezetvédelmi engedélyezésével kapcsolatban – több panasz alapján – AJB-5434/2013. számon önálló vizsgálatot folytatok, így a panasz e vonatkozásait, valamint ezzel kapcsolatosan a Miniszter tájékoztatását e vizsgálat keretében értékelem.

6. A Ket. 4. § (1) bekezdése szerint az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

A Ket. 7. §-a úgy rendelkezik, 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. Az általános ügyintézési határidőkre vonatkozó rendelkezéseket a Ket. 33. § – 33/B. §-ai tartalmazzák. A Ket. 33/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni.

Vizsgálatom során a panasznak a Főfelügyelőség ügyintézési határidővel kapcsolatos mulasztásait érintő részét abból a szempontból vizsgáltam, hogy hány darab hat hónapnál régebben indult ügy volt folyamatban a vizsgált időszakban, valamint az egy évnél régebben indult ügyek esetében mi volt az ügyintézés elhúzódásának az oka, illetve hány ügy esetében került sor a határidő Ket. 33/A. §-a szerinti túllépése miatt az eljárás lefolytatásáért megfizetett illeték, díj, illetve ezek kétszeresének a visszafizetésére.

A tényállásban már ismertetettek szerint a Főfelügyelőség Hatósági Főosztályán 2013. július 1-jei állapot szerint 273 db, 6 hónapnál régebben érkezett ügy volt, amelyből 114 db július 1-jét követően lezárásra, illetve a döntés postázásra került. Ezek közül az 1 évnél régebbi ügyek száma 50 db volt, amelyből július 1-jét követően 22 zárult le a döntés kipostázásával 2013. augusztus 30-ig. A tájékoztatás alapján a vizsgált időszak tekintetében megállapítható, hogy 159 darab hat hónapnál régebbi folyamatban lévő ügy volt, amelyek közül 2013. augusztus 30. után fennmaradt egy éven túli ügy 28 (31) db volt.

Az ügyintézés elhúzódását a Főigazgató részben a Főfelügyelőség feladatkörének bővülése miatti általános ügyszer növekedésével és a 2012. évi létszámcsökkentéssel indokolta, további indokként pedig az ügyintézési határidőbe be nem számító időszakok közül a Ket. 33. § (3) bekezdés b) pontja szerinti jogsegélyeljárás időtartama, továbbá a 36. § (2) bekezdése alapján adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő, c) a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, és d) a szakhatóság eljárásának időtartama, az eljárás felfüggesztésének időtartama okokat jelölte meg.

A kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozatban foglaltaknak megfelelően a Főfelügyelőség, valamint a felügyelőségek létszámából összesen 236 főt bocsátottak el, a Főfelügyelőség állományából a létszámcsökkentés összesen 15 főt érintett. Emellett a Főigazgató a Főfelügyelőségnek az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzésével kapcsolatos új, a tényállásban már ismertetett feladatai miatti feladatkör bővüléssel indokolta általánosan az ügyek elhúzódását.

A Hszr. 1. § (1) bekezdése a Főfelügyelőséget jelöli ki eljáró hatóságként a hulladék behozatal, kivitele és átszállítása során, illetve a KTVFr. 9. § (2) bekezdése szerint a Ht. 20., 29., 68., 69., 78. valamint 81. §-ában foglalt esetekben környezetvédelmi hatóságként az OKTVF jár el, amelyet a Főfelügyelőség a jogszabályi előírások szerint a Nemzeti Közlekedési Hatósággal, a rendőrséggel, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatallal együttműködésben látott el.

A Főigazgató tájékoztatásában foglaltakhoz kapcsolódóan meg kell jegyezni, hogy a Hszr. 1. § (1) bekezdését ugyan módosította az 527/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet, azonban a rendelkezés módosítása csak a Főfelügyelőség nevének megváltozása<sup>23</sup> miatt volt szükséges, ezen hatáskörét a Főfelügyelőség a Hszr. hatálybalépésétől, vagyis 2007. július 12-től már gyakorolta, így a vizsgált időszak tekintetében ilyen súllyal vehető csak figyelembe.

A vizsgálathoz rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján megállapítható, hogy a Ket. 33/A. § (1) bekezdése alapján amiatt, hogy az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, a fellebbezési illeték kétszeresének megfelelő összeg visszafizetéséről az egy évnél régebben indult ügyek esetében – egy kivétellel – összesen 21 alkalommal<sup>24</sup> hozott döntést a Főfelügyelőség.

A megküldött iratok alapján megállapítható az is, hogy a fellebbezési illetékek kétszeresének megfelelő összeg visszatérítéséről a Főfelügyelőség csak második, 2013. október 10-én kelt, AJB-3992-9/2013. számú megkeresésemet követően hozott kiegészítő határozataiban, illetve – az alap-döntés formája szerint – végzéseiben döntött.

Azon ügyek esetében, amelyekben a Főfelügyelőség a fellebbezési illeték kétszeresének megfizetését elrendelő, e kiegészítő döntései mellett a másodfokú döntés másolatát is megküldte, az látható, hogy az alapdöntést általában a Főfelügyelőség jóval korábban, 2013. június-júliusában hozta.

A Ket. 72. § (1) bekezdés ee) pontja szerint a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy hogy a 33/A. § alkalmazásának van helye.

A Ket. 81/B. § (1) bekezdése szerint, ha döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.

Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint nincs helye a döntés kiegészítésének, ha a) a döntés jogerőre emelkedésétől számított egy év már eltelt, vagy b) az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A (3) bekezdés szerint pedig a kiegészítést a hatóság a) önálló kiegészítő döntéssel és – lehetőség szerint – e ténynek a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzésével vagy b) a hiányos döntés bevonása mellett az eredeti döntést és a kiegészítő döntést egységes döntésbe foglalva a döntés kicserélésével teljesíti.

A Főfelügyelőség a fellebbezési illeték kétszeresének az ügyintézési határidő kétszeresének az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból való elmulasztása miatti visszatérítését elrendelő kiegészítő döntéseit a Ket. 33/A. § (1) bekezdése, 72. § (1) bekezdés ee) pontja, 81/B. § (1) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja alapján hozta meg.

A vizsgált időszakban az 50 darab, 1 évnél korábban kezdődött ügyből 22 darab ügy érdemi döntéssel való lezárását követően kiegészítő döntéssel 21 ügy esetében a fellebbezési illeték kétszeresének a Ket. 33/A. § (1) bekezdése alapján való visszafizetése összesen 1.352.000 Ft, kiadást jelentett a Főfelügyelőség számára.

<sup>23</sup> Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség elnevezése 2014. január 1-jétől Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

<sup>24</sup> Ld.: 2013. november 12-én kelt 14/02957-5/2012., 14/04439-12/2012. számú határozatok; 2013. november 14-én kelt 14/00650-6/2012. számú határozat; 2013. november 19-én kelt 14/3874-11/2012., 14/1846-11/2012., 14/1666-11/2012. számú határozatok; 2013. november 25-én kelt 14/4208-6/2012. számú határozat; 2013. december 20-án kelt 14/1765-5/2012., 14/1467-6/2012., 14/2551-9/2012., 14/2874-9/2012., 14/3316-8/2012., 14/206-4/2012., 14/2388-7/2012., 14/4127-11/2012., 14/1830-6/2012., 14/2666-4/2012. 14/00289-6/2012., 14/2395-6/2012. számú végzések, illetve határozatok; 2014. január 23-án kelt 14/3861-10/2012. számú határozat; és 2014. február 4-én kelt 14/961-6/2012. számú határozat



Tekintettel arra, hogy a vizsgálat befejezésekor 159 darab hat hónapnál régebbi folyamatban lévő ügy volt, amelyek közül a Főigazgató tájékoztatása szerint egy éven túli ügy 28 (31) db<sup>25</sup> volt, megállapítható – a Főigazgató tájékoztatásában foglalt indokok figyelembe vétele mellett – hogy az Főfelügyelőség gyakorlatában az ügyek ügyintézési határidejének az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból való jelentős elhúzódása nem tekinthető egyedi esetnek.

Az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg, vagy ezek kétszeresének visszafizetési kötelezettsége alkalmazásából adódó, jelentős halmozódó összeg, és az ügyek jelentős elhúzódása a Felügyelőség általános gyakorlatában ellentétes a Ket. 7. §-a szerint a hatóság azon kötelezettségével, hogy a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezze meg a tevékenységét, hogy az az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

Korábban több ombudsmani jelentés<sup>26</sup> is megállapította, hogy az eljárási határidő jelentős elhúzódása az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való alapvető jogával egyidejűleg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét is veszélyezteti.

*A vizsgálatlal érintett időszakban a Főfelügyelőség azzal, hogy az ügyintézési határidőt jelentős számú ügyben, az előírtnál többszörös mértékben elmulasztotta, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, és veszélyeztette az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülését.*

### **Intézkedésem**

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség főigazgatóját, hogy a jelentésben megállapított visszásság kiküszöbölése érdekében a hatóság a jövőben eljárásait – a költséghatékonyság és az ügyfelek tisztességes eljáráshoz való jogának maradéktalan érvényesülése érdekében – az ügyintézési határidő megtartásával folytassa le.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

---

<sup>25</sup> Id. 14/7614-5/2013. számú tájékoztatás 3. pontját

<sup>26</sup> Ld. pl. OBH 1369/2009., Ajb-1722/2012., Ajb-2521/2012., Ajb-1602/2014.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4403/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A panaszos érettségi utáni szakképzésben vett részt szociális gondozó, szervező szakon, amelynek keretében külső gyakorlatát egy idősek otthonában töltötte. A tanuló szerződése alapján a szakmai gyakorlólé helyének ösztöndíjat kellett volna számára folyósítania, azonban arra – beadványa benyújtásáig – nem került sor. Sérelmezte, hogy a jogszabályi előírások, valamint a tanuló szerződése is kötelezi a gyakorlólé helyet az ösztöndíj fizetésére, azonban ezen kötelezettségének – a panaszos többszöri kérése ellenére – nem tett eleget. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített művelődéshez, illetve munkához, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) és b) pontja és (2) bekezdése alapján írásbeli tájékoztatást kértem a Hajdú–Bihar megyei Kereskedelmi és Iparkamarától, illetve a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökétől, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójától.

**Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független demokratikus jogállam.”]
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”]
- A művelődéshez való jog: [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) 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.”]
- A munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- A szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A gyakorlati képzés költségeinek a szakképzési hozzájárulás terhére történő elszámolásánál figyelembe vehető gyakorlati képzési normatívák mértékéről és a csökkentő tétel számításáról szóló 280/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet
- A Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből nyújtható szakképzési célú támogatások szabályairól szóló 24/2012. (VIII. 15.) NGM rendelet

- A szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről, valamint a térségi integrált szakképző központ tanácsadó testületéről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet

### **A megállapított tényállás**

A panaszos a Püspökladányi Karacs Ferenc Gimnázium, Szakközépiskola, Szakiskola diákjaként érettségi utáni képzésen folytatta tanulmányait szociális gondozó, szervező szakon. Külső gyakorlatát – két másik osztálytársával együtt – a Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthonában töltötte. A gyakorlóléssel kötött tanuló szerződése alapján a szervezetnek biztosítania kellett a tanulót megillető juttatásokat – így például pénzbeli juttatást, útiköltség-térítést, stb. – erre azonban esetükben nem került sor. Az első félévben – a panaszos beadványa szerint – a gyakorlóléssel azzal indokolta az ösztöndíj folyósításának elmaradását, hogy nem készült el az erre vonatkozó jogszabály. Januártól azonban hatályba lépett az irányadó jogszabály, de ösztöndíjat továbbra sem kaptak. A gyakorlóléssel állítása szerint azért, mert még nem kapták meg az ahhoz szükséges támogatást. Mivel a panaszos hónapok óta hiába várta az ösztöndíj folyósítását, ezért – figyelemmel arra is, hogy a tanuló szerződését a Hajdú-Bihar megyei Kereskedelmi és Iparkamara ellenjegyezte – először a helyi kamarához fordult segítségért. A kamara arról tájékoztatta, hogy a tanuló szerződése alapján járna számára az ösztöndíj. Mivel annak folyósítására továbbra sem került sor, ezért ügye megoldása érdekében hivatalomhoz fordult.

A beadvány alapján először a *Hajdú-Bihar megyei Kereskedelmi és Iparkamarához* fordultam tájékoztatásért. A helyi kamarai szervezet azonban többszöri sürgetésem ellenére sem válaszolt. Minderre tekintettel az ügyben írásos megkereséssel fordultam a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara elnökéhez, illetve emellett munkatársaim az ügyben személyes egyeztetést folytattak a kamara főtitkárával valamint oktatási és képzési igazgatójával. Mindeközben megérkezett a helyi kamara válaszelevele is.

A kapott tájékoztatás szerint a Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthona 2013 januárjában hat – szociális gondozó, szervező, illetve szociális gondozó, ápoló szakon – tanuló diákkal kötött tanuló szerződést. 2013. szeptember 17-én – tanulói bejelentés alapján – a Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara ellenőrzést tartott az idősek otthonában, melynek során megállapította, hogy a 2013. február és augusztus közötti időszakban, a gyakorlati képzésben részt vevő hat tanuló havi juttatását a gyakorlóléssel nem fizette ki. Mindezek miatt 2013. október 4-én végzésben kötelezte a gyakorlóléssel a feltárt hiányosságok megszüntetésére és 15 napon belüli pótlására. Ezt követően az idősek otthona – mivel a tanulók gyakorlati képzésével felmerülő kötelezettségeit támogatásból kívánta fedezni – 2013. október 8-án megküldte a kamara számára azt a Nemzeti Munkaügyi Hivatalnak (továbbiakban: NMH) címzett dokumentumot, amelyben igazolta, hogy az ösztöndíjak kifizetéséhez támogatást igényelt. Az igény befogadásáról az NMH Szak- és Felnőttképzési Igazgatóság Támogatási Főosztálya 2013. szeptember 27-én értesítette.

2013 decemberében és 2014 januárjában a kamara szakképzési tanácsadója többször is megkereste a gyakorlati képzőhelyet annak érdekében, hogy igazolja a tanulóknak történő kifizetéseket. Ennek a kötelezettségének azonban a gyakorlóléssel nem tudott eleget tenni. 2014. január 13-án ugyanakkor – vélhetően a fizetési szándéka igazolásaként – megküldte az NMH-val kötött, 2013. december 23-i dátummal ellátott támogatási szerződését, melyet 2014. január 4-én kapott kézhez. Mivel a kért igazolások továbbra sem érkeztek meg a kamarához, 2014. április 10-én a szakképzési tanácsadó ismételen tanácsadói látogatást tett a gyakorlóléssel. Ekkor arról tájékoztatták, hogy a támogatás egy részét az idősek otthona már megkapta, s ezt az összeget – fejenként 53.685 forintot – a tanulók számára át is utalta. A támogatás további része – tájékoztatásuk szerint – még kifizetésre vár. 2014. június 25-én a területi kamara ismét ellenőrzést rendelt el az idősek otthonánál.

A 2014. július 4-én megtartott ellenőrzés megállapította, hogy az addig teljesített 53.685 forint összegén kívül további tanulói juttatás megfizetésére nem került sor. Mivel az ismétlődő ellenőrzés továbbra is hiányosságokat tárt fel, ezért a szakképzési törvény (továbbiakban: Sztv.) 61. § (2) bekezdése alapján<sup>1</sup> a kamarának a gyakorlóléhelyet a jogszabálysértés megszüntetésére ismételten fel kellett szólítania, emellett bírságot kellett volna kiszabnia. Tekintettel azonban arra, hogy az Sztv. 88. § (2) c) pontjában meghatározottak szerint a *gyakorlati képzést folytató szervezetek szakképzési tevékenysége ellenőrzése során kiszabható bírság mértékét a Kormány rendeletben határozza meg, a vonatkozó rendelet azonban még nem jelent meg, ezért bírságot nem tudtak kiszabni*. A területi kamara a bírság kiszabhatóságáról és mértékéről állásfoglalást kért a *Magyar Kereskedelmi és Iparkamarától* (továbbiakban: MKIK).

A területi kamara által írt tájékoztató levelet – a munkatársaimmal történő személyes konzultációt követően – az MKIK a következőkkel egészítette ki.

1. Az idősek otthona a 2013. január 31-i hatállyal kötött tanulószerveződésekre vonatkozóan – a 2012/2013-as tanévre – 2013. április 19-én nyújtotta be a támogatási kérelmét, amely 2013. május 5-én érkezett meg az NMH-hoz.

2. Az NHM a 2013. szeptember 27-én kelt levelében értesítette az idősek otthonát arról, hogy a támogatási kérelmét befogadta. A levélhez mellékelte a szükséges, kitöltendő nyomtatványokat, illetve pótlólag kérte, hogy a nyilvántartásba vételről szóló kamarai határozatát, illetve a bankszámla feletti rendelkezéshez előírt aláírás bejelentő cégszerűen hitelesített másolatát a gyakorlóléhely küldje meg. A levél azonban a 2013/2014-es tanévre vonatkozó támogatási szerződés megkötéséről rendelkezett. A csatolt adatlapot az idősek otthona 2013. október 11-én postázta az NMH részére. Mivel azonban az adatlapok a 2013/2014-es tanévre szóltak, ezért az idősek otthona abban a tudatban küldte vissza a kért nyomtatványokat, hogy ezzel benyújtotta a 2013/2014-es tanévre vonatkozó támogatási kérelmét is.

3. 2013. november 13-án – azon indokkal, hogy tévesen került feltüntetésre a támogatásnál figyelembe vehető hónapok száma (mindössze 4 hónap szerepelt) – a 2012/2013-as tanévre vonatkozó támogatási kérelemmel kapcsolatban az NMH hiánypótlásra szólította fel a gyakorlóléhelyet. Mivel az idősek otthona bizonytalan volt abban, hogy megfelelően tölti-e ki az adatlapot, 2013. november 27-én írásban kért segítséget. Választ azonban nem kapott.

4. Mindezek ellenére 2013. december 21-én aláírták a támogatási szerződést, amelyen azonban – az NMH későbbi tájékoztatása szerint *tévesen* – a 2013/2014-es tanév szerepelt hivatkozási időszakként.

5. 2014. március 26-án az aláírt szerződés alapján a támogatási összeg egy részének a folyósítása megtörtént. Mivel a gyakorlóléhely úgy gondolta, hogy két tanévre vonatkozóan is benyújtotta a pályázatát (valójában ez nem így volt), illetve az aláírt szerződés a 2013/2014-es tanévre szólt, nem tudta értelmezni, hogy mire vonatkozik a kifizetés. Emiatt telefonon kereste meg az NHM-t, s ekkor derült ki, hogy a megkötött szerződésben téves a hivatkozási időszak.

6. Miután a telefonos egyeztetés alapján tisztázódott, melyik tanévről van szó, az idősek otthona az NMH javaslatára benyújtotta a 2013/2014-es tanévre vonatkozó támogatási kérelmét is.

---

<sup>1</sup> A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. tv. 61. § (1) A területileg illetékes gazdasági kamara végzéssel kötelezi a gyakorlati képzést folytató szervezetet a jogszabálysértés azonnali megszüntetésére és a hiányzó feltételek tizenöt napon belül történő pótlására, amennyiben az ellenőrzése során azt észleli, hogy d) a gyakorlati képzést folytató szervezet a tanulószerveződésekben vállalt kötelezettségeinek nem tesz maradéktalanul eleget, (2) Ha a gyakorlati képzést folytató szervezet az (1) bekezdés szerinti végzésben előírt kötelezettségének a végzésben meghatározott határidő elteltéig nem tesz eleget, a területileg illetékes gazdasági kamara a jogszabálysértés megszüntetésére ismételten - tizenöt napos határidővel - kötelezi, és egyidejűleg bírságot szab ki.

A 2014. szeptember 9-én kelt levelében az MKIK arról is tájékoztatott, hogy az általa beszerzett információk szerint a 2012/2013-as tanévre benyújtott pályázat dokumentálása (szükséges adatlapok, igazolások benyújtása) rendben megtörtént, az igényelt támogatást folyósították. Azonban mivel a vonatkozó szerződés hibásan lett kitöltve (másik tanév került megjelölésre benne), ezen felül a gyakorlólhely írásos segítségkérése ellenére sem került tisztázásra a figyelembe vehető hónapok száma, így a pályázó nem tudja értelmezni, miért a folyósított összeget utalták ki számára. Annál is inkább, mivel az átutalt összeg nem fedezte a teljes tanulószervezéses időszakra kötelezően kifizetendő tanulói juttatás összegét. Emiatt az elszámolás sem történt meg.

A 2013/2014-es tanévre vonatkozó pályázattal kapcsolatban azonban – az MKIK álláspontja szerint – továbbra is több bizonytalanság is van. Nem egyértelmű, hogy azt mikor nyújtották be – ugyanis a pályázó és az NMH különböző időpontot tart nyilván ezzel kapcsolatban – illetve az sem tisztázott, hogy a pályázat elbírálásához milyen további dokumentumok hiányoznak. Mindezek miatt további egyeztetésre van szükség.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat eddigi adatai alapján arra következtettem, hogy az ösztöndíj folyósítására azért nem került sor, mert a gyakorlólhely az igényelt támogatást – különböző adminisztratív okok miatt (elírás, tanév téves megjelölése, stb.) – nem kapta meg az NMH-tól, ezért szükségesnek tartottam ezzel összefüggésben megkeresni az NMH főigazgatóját is. A főigazgató tájékoztatása szerint a szerződéskötést és az összeg folyósítását, már a 2012/2013. tanévre vonatkozóan is több tényező nehezítette. A folyósítás feltétele a támogatási szerződés megkötése és csak ezt követően kerülhet sor a támogatási összeg kiutalására. 2013. november 4-én érkezett be az NMH-hoz a területi kamara igazolása a gyakorlólhely nyilvántartásba vételéről, azonban a korábban benyújtott támogatási igénybejelentő adatlap, illetve a megküldött kamarai igazolás támogatási időszakának megjelölésében adateltérés volt. Ennek tisztázása érdekében 2013. november 13-án hiánypótló levelet küldtek az intézménynek. A telefonos egyeztetést követően a gyakorlólhely 2013. december 6-i dátummal ismételt megküldte a kamarai igazolást, amely alapján előkészítették a támogatási szerződést, amelyet – a 2012/2013. tanévre vonatkozóan – 2013. december 21-én írtak alá. A dokumentumok késedelmes beérkezése miatt azonban a támogatási szerződés 3.1. pontjában az NMH nem ezt, hanem az aktuális tanévet – 2013/2014 – tüntette fel. Ennek ellenére a támogatás folyósítása – a leadott dokumentumok alapján – a 2012/2013. tanévre vonatkozóan történt meg.

A támogatási összeg folyósításának feltétele a NAV által kiállított köztartozás mentességről szóló igazolás. A Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthona többszöri felszólítás után csak 2014. február 26-án küldte meg ezt az igazolást, ennek következtében az intézmény csak a 2014. március 17-én megküldött elszámolási formanyomtatványon, utólag tudta érvényesíteni a normatív támogatási igényét. A pénzügyi teljesítésre így csak 2014. március 26-án kerülhetett sor. Összességében tehát az intézmény – késve ugyan –, de a 2012/2013-as tanévre vonatkozóan megkapta a tanulószervezéses tanulók gyakorlati képzésére igényelt támogatást, amivel el is számolt.

A 2013/2014-es tanévre vonatkozóan – a főigazgató hivatalomnak írt válaszelevele időpontjában – még nem került sor a támogatási összeg folyósítására, mivel az intézmény nem a tanév kezdetét megelőzően, hanem 2014. április 18-án küldte meg a támogatási igénybejelentő adatlapját. Az adatlap kézhezvételét követően levélben tájékoztatták arról, hogy a 2013/2014. tanévre vonatkozó szerződés utólagos megkötéséhez, milyen dokumentumok szükségesek (adatbekérő nyomtatvány, területileg illetékes gazdasági kamara nyilvántartásba vételéről szóló határozata, aláírás bejelentő karton cégszerűen hitelesített másolata, valamint köztartozás mentességet igazoló dokumentum).

Mivel a gyakorlólhely ezeket a dokumentumokat nem nyújtotta be, 2014. augusztus 22-én az NMH kezdeményezésére személyes egyeztetésre került sor az idősek otthona képviselőjének és a képző intézmény igazgatójának részvételével.

A személyes egyeztetésen tisztázták, milyen dokumentumokat kell benyújtania a gyakorlólóhelynek ahhoz, hogy újbóli igényét érvényesíteni tudja. A pénzügyi teljesítés feltétele ismét a 2013/2014. tanévre vonatkozó támogatási szerződés megkötése volt, melynek előkészítéséhez szükség volt a köztartozás mentesség igazolásának, a kamara által igazolt részletes tanulószerveződéses adatokat tartalmazó összesítő táblázatnak, a gyakorlati képzőhely nyilvántartásba vételéről szóló kamarai határozatnak és az aláírási címpéldánynak a benyújtására. A megbeszélést éppen annak érdekében tartották, hogy az intézmény a 2013/2014. évi igénybejelentésének feltételeihez szükséges dokumentumokat mielőbb benyújtsa.

A főigazgató ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy *a Támogatottnak* (a gyakorlólóhelynek) a személyes egyeztetés nélkül is *tudnia kellett volna, hogy milyen kötelezettséget kell teljesítenie a támogatási szerződés megkötése érdekében.* Az NMH honlapján ugyanis megtalálhatóak a gyakorlati képzést végző, hozzájárulásra nem kötelezett egyéb szervezetek támogatásának szabályait tartalmazó dokumentumok, és a kitöltendő adatlapok is. Az igénylőt tehát a támogatási igény benyújtásánál nem mentesítheti a tájékozatlansága.

Az egyeztetések és a honlapon található tájékoztató ellenére az idők otthona a támogatási igényét – a rendkívül késedelmes ügyintézése miatt –, ismételen csak az elszámolási időszakban tudta érvényesíteni. A kamara által igazolt tanulószerveződéses tanulók adatait tartalmazó táblázatot 2014. szeptember 18-án kapták meg az intézménytől, a kamarai határozatot 2014. szeptember 25-én, e-mailen küldte meg a Hajdú-Bihar megyei Iparkamara munkatársa, a köztartozás mentességet igazoló dokumentum 2014. október 6-án érkezett meg, az aláírási címpéldány pedig – 2014. október 13-ig – még egyáltalán nem érkezett meg az NMH-hoz. A főigazgató ezzel összefüggésben ismételen kiemelte, hogy önmagában az a tény, hogy az NMH Támogatási Főosztálya késedelmesen küldi meg az intézménynek szóló visszaigazolást – mivel az ehhez szükséges adatok, dokumentumok a gyakorlólóhely mulasztása miatt késve érkeznek meg hozzá –, nem okozhat késedelmes teljesítést. A késedelmes ügyintézés ugyanis nem befolyásolhatja a gyakorlati képzésben részesülő tanulók juttatásainak a kifizetését, mivel az Sztv. 84. §-ának (1) bekezdése szerint *az egyéb gyakorlati képzés költségeit – az e törvényben meghatározottak szerint – a gyakorlati képzést szervező biztosítja.*

A tanuló részére tehát a tanulószerveződés megkötésének napjától jár a juttatás, amelynek kifizetését nem befolyásolhatja, hogy a gazdálkodó szervezet egyébként részesül-e valamilyen támogatásban.

Az Sztv. szerint meghatározott „*egyéb szervezetek*” számára a Nemzeti Fejlesztési Alap Képzési Alaprészének forrásából – ameddig a forrás rendelkezésre áll – utólag pótolja a gyakorlati képzést vállaló szervezet kiadásait. A Rendelet 26. §-ának (1)-(3) bekezdései értelmében az NMH adott tanévre vonatkozóan köt támogatási szerződést a támogatás valamennyi feltételének fennállása esetén. Nem köthető támogatási szerződés hiányosan benyújtott, vagy pontatlanul kitöltött igénylőlap alapján, illetve olyan gyakorlati képzést végző egyéb szervezet esetén, amely igénylése benyújtásának időpontjában nem minősül köztartozásmentes adózónak.

A főigazgató álláspontja szerint a 2013/2014. tanévre szóló támogatási szerződés aláírásának előkészítése az NMH és a Hajdú-Bihar megyei Iparkamara munkatársai személyes közreműködésének köszönhető. Hathatós telefonos és írásos kapcsolattartásuk, segítségük nélkül nem tudták volna az intézménnyel a támogatási szerződést megkötni, így nem valósulhatott volna meg annak kifizetése. Az NMH részéről az aláírások megtörténtek, az idők otthonának még meg kellene küldenie az aláírási címpéldányt, hogy alá tudják írni a szerződést és a 2013/2014. tanévre vonatkozó utólagos támogatási igényét az intézmény be tudja nyújtani.

A Rendelet 27. §-ának (6) bekezdése értelmében: „Hiányos vagy ellentmondó adatokat tartalmazó igénybejelentés benyújtása esetén a határidőt a hiánypótlási felhívás teljesítésének időpontjától kell számítani. Amennyiben a gyakorlati képzést végző egyéb szervezet a második hiánypótlásra történő felhívásnak nyolc napon belül nem tesz eleget, az NMH mentesül a támogatási összeg átutalásától és jogosult a támogatási szerződéstől elállni.” Mindezek ellenére az intézkedéseket annak érdekében tették meg – az ombudsmani hivatal által jelzett panaszbejelentést megelőzően is – hogy az intézményben gyakorlati képzésben résztvevő diákokat ne érje hátrány, hozzájuthassanak a járandóságukhoz.

## **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: visszaesség), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs.*

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet, az (1) a) pontja pedig e tekintetben kifejezetten nevesíti a közigazgatási szervet. 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<sup>2</sup> 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. A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében a gazdasági kamarák köztestületek, amelyek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés d) pontja szerint az ombudsman által vizsgálhatóak. Emellett a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és annak területi szervei – a szakképzési törvény felhatalmazása alapján – a szakképzés gyakorlati helyei, valamint az általuk kötött tanulószerveződések nyilvántartása és ellenőrzése, tekintetében a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény szabályai alapján, hatósági jogkörben járnak el, mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett szervekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.*

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. *A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

---

<sup>2</sup> Az idézett szöveg a Kormányrendelet 2014. szeptember 04-ig hatályos szövege. 2015. január 1-től a Kormányrendelet hatályát veszítette

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.

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 éllel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

### ***1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog***

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 Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.



A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni, és amely hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félreértelmezésének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdekek és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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 fejtsék ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

Ezen cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>5</sup>

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

<sup>3</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>4</sup> 315/E/2003. (X. 7.) AB határozat

<sup>5</sup> 6/1998 (III. 11) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

## **2. A művelődéshez való jog**

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a 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. cikkében foglaltakat az alábbiak szerint:

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából:

- a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik;
- b) előmozdítják a középfokú oktatás, különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik, továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetére pénzügyi segítségnyújtásra;
- c) minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba;
- d) minden gyermek számára nyílttá és hozzáférhetővé teszik az iskolai és pályaválasztási tájékoztatást és tanácsadást;
- e) intézkedéseket tesznek az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.

2. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

3. Az Egyezményben részes államok elősegítik és előmozdítják a nemzetközi együttműködést az oktatásügy területén, különösen annak érdekében, hogy megszüntessék a tudatlanságot és az írástudatlanságot az egész világon, és megkönnyítsék a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, valamint a korszerű oktatási módszerek megismerését. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

## **III. Az ügy érdemében**

### **1. A tanulószereződés kötésének feltételei**

#### **1.1. A szakmai gyakorlóhely nyilvántartásba vétele**

A szakképzés rendszeréről, azon belül a gyakorlati képzés megszervezéséről és az ahhoz kapcsolódó tanulószereződés kötéséről a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Sztv.) tartalmaz rendelkezéseket. Az Sztv. 43. § (1) bekezdése szerint *tanulószereződést az a gyakorlati képzést szervező gazdálkodó szervezet vagy – a (2) bekezdésben meghatározott – egyéb olyan szerv, szervezet köthet, amely a gyakorlati képzés folytatására jogosult szervezetek közhiteles hatóságai nyilvántartásában szerepel.*

A 43. § (2) bekezdése szerint tanulósz szerződés kötésére jogosult egyéb szerv, szervezet lehet

a) a köznevelési intézmények kivételével az Egészségügy, az Egészségügyi technika, a Szociális, a Pedagógia, a Képző- és iparművészet, a Hang-, film és színháztechnika ágazatba tartozó, valamint a honvédelemért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések megszerzésére irányuló gyakorlati képzést szervező

aa) költségvetési szervként működő intézmény,

ab) alapítvány, egyesület, egyházi jogi személy,

ac) ab) alponban meghatározottak fenntartásában működő intézmény

b) a Mezőgazdaság, a Kertészet és parképítés, valamint az Élelmiszeripar ágazatba tartozó gyakorlati képzést szervező östermelő.

Az Sztv. – a korábban hatályban lévő szakképzési törvényhez képest<sup>6</sup> – kibővíti a tanulósz szerződés kötésére jogosult szervezetek körét. Az új szabályozás értelmében nemcsak a szakképzési hozzájárulás fizetésére kötelezett cégek, vállalkozók, gazdálkodó szervezetek köthetnek tanulósz szerződést, hanem egyéb – a jogszabályban tételesen meghatározott – szervezetek is. Ezáltal a tanulósz szerződéses gyakorlati képzés azon szakképesítések esetében is lehetővé vált, amelyeknél a gyakorlati képzés – természeténél fogva – nem biztosítható vállalati környezetben, a szakképzési hozzájárulásra kötelezett gazdálkodó szervezetek által. Ezek az egészségügyi, szociális, művészeti, közművelődési ágazatok, illetve az östermelők által biztosítható agrár szakképesítések. Ezen szervezeteknél (a továbbiakban: *egyéb szervezetek*) a tanulósz szerződéssel kapcsolatban felmerülő költségeket, az igénylésüket követően – a szakképzési hozzájárulásra kötelezettek által elszámolható mértékkel azonos módon – a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprésze, támogatásként téríti meg. Az egyéb szervezeteknél tanulósz szerződéssel gyakorlati képzésen részt vevő tanulókat ugyanolyan juttatások és kedvezmények illetik meg, mint a gazdálkodó szervezeteknél gyakorlati képzésben részesülő tanulókat.

A tanulósz szerződés kötésének ugyanakkor fontos feltétele, hogy *az adott szerv(ezet) szerepeljen a gyakorlati képzés folytatására jogosult szervezetek nyilvántartásában*, amelyet a területileg illetékes gazdasági kamara vezet {Sztv. 43. § (3)}. A nyilvántartásba vétel feltétele, hogy a kérelmező rendelkezzen az Sztv.-ben, továbbá a szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről szóló kormányrendeletben a gyakorlati képzés folytatására meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel és vállalja, hogy kötelezően alkalmazza az adott szakképesítésre kiadott szakképzési kerettantervet {Sztv. 43. § (4)}. Amennyiben a kérelmező ezen feltételeknek megfelel, a nyilvántartást vezető területi kamara a nyilvántartásba vétel iránti kérelemnek helyt ad {Sztv. 45. § (1)}.

*Az Sztv. alapján tehát a kamarai nyilvántartásnak egyben garanciának is kell lennie arra, hogy a gyakorlóhely olyan – az Sztv.-ben és Kormányrendeletben meghatározott – megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező szervezet, amely ellenőrizhető módon végzi a tanulók gyakorlati képzését, és igényli az ez után járó támogatást.* Ehhez azonban nemcsak megfelelő gyakorlati képzési helyszín, hanem kellő szakértelem, eszközök, felszerelés és pedagógiai jártasság is szükséges. *Csak ezen feltételeknek megfelelő és a kamarai nyilvántartásban szereplő szervezet jogosult a szakképzésben részt vevő diákkal tanulósz szerződést kötni.*

### 1.2. A tanulósz szerződés nyilvántartása

A tanulósz szerződés megkötésének elősegítése, illetve annak nyilvántartása a gazdasági kamara feladata. Ha a gazdasági kamara közreműködése eredményeként nem kerül sor tanulósz szerződés megkötésére, a gazdasági kamara tájékoztatja erről a tanuló jogviszonya szerinti szakképző iskolát. Ebben az esetben a szakképző iskola gondoskodik a tanuló gyakorlati képzéséről {Sztv. 46. § (1)-(2)}.

<sup>6</sup> 1993. évi LXXVI. törvény a szakképzésről Hatálytalan: 2012. I. 1-től

Annak érdekében, hogy ezen – gyakorlati képzéssel kapcsolatos – feladatának a szakképző iskola meg tudjon felelni, a tanév megkezdése előtt már ismernie kell, hogy a nála tanulói jogviszonyban állók közül ki lesz az, aki tanulószerveződés keretében és ki az, aki az iskolai tanműhelyben fogja teljesíteni a gyakorlati képzését. Az Sztv. 47. § (1) bekezdése ennek érdekében előírja, hogy *a tanuló gyakorlati képzését vállaló szervezetnek a tanulószerveződés megkötésére vonatkozó szándékát a tanév megkezdése előtti május hó tizenötödik napjáig be kell jelentenie a nyilvántartást vezető szervnek* és a tanuló szakmai elméleti képzését ellátó szakképző iskolának. A megkötött tanulószerveződést a gyakorlati képzést szervező szervezet öt napon belül megküldi a nyilvántartást vezető szerv részére ellenjegyzés céljából.

A 47. § (2) bekezdése szerint a tanulószerveződést lehetőleg minden év augusztus 15-ig kell megkötöni. A nyilvántartást vezető szerv a tanulószerveződést *a megküldéstől számított tíz napon belül ellenjegyzzi*, ha a tanulószerveződés megfelel e törvény előírásainak. Az aláírt és ellenjegyzett tanulószerveződés egy példányát a nyilvántartást vezető szerv az ellenjegyzéstől számított öt napon belül megküldi a szakképző iskolának. A tanulószerveződés az ellenjegyzéssel válik érvényessé, és a tanulószerveződésben megjelölt naptól hatályos {Sztv. 47. § (3)}. Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a vizsgált esetben a panaszos (Tanuló) és a gyakorlólé hely (Szervezet) 2013. január 31-i dátummal kötött tanulószerveződést szociális gondozó, szervező szakképesítés gyakorlati képzésére, amely szerveződést a Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara – a törvényben előírt tíz napos határidővel szemben – csak 2013. március 20-i dátummal jegyzett ellen.

## 2. *A tanulószerveződéssel kapcsolatos költségek és azok finanszírozása*

Az Sztv. 84. § (1) bekezdése értelmében a szakképző iskolában a szakmai elméleti és a szakképző iskolában szervezett gyakorlati képzés költségeit – a nemzeti köznevelésről szóló törvény és a mindenkor érvényes költségvetési törvény alapján – az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja. Az egyéb gyakorlati képzés költségeit az e törvényben meghatározottak szerint a gyakorlati képzést szervező biztosítja.

A szakképzési hozzájárulás fizetésére kötelezett gazdálkodó szervezetek a tanulószerveződéssel kapcsolatos gyakorlati foglalkoztatás költségeit levonhatják a szakképzési hozzájárulásuk összegéből. A gyakorlati képzést végző *egyéb szervezetek* támogatásáról a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény 12. § b) pontja rendelkezik, mely szerint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészenek az éves költségvetési törvényben meghatározott „Szakképzési és felnőttképzési támogatások” elnevezésű eredeti kiadási előirányzata tartalmazza a hozzájárulásra nem kötelezett, a szakképzésről szóló törvény szerint tanulószerveződés kötésére jogosult egyéb szerv, szervezet normatív támogatását szolgáló keretösszeget.

A törvény végrehajtására kiadott, a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből nyújtható szakképzési célú támogatások szabályairól szóló 24/2012. (VIII. 15.) NGM rendelet (továbbiakban: Rendelet) 24. § (1) bekezdése értelmében pedig az Sztv.-ben meghatározott, *gyakorlati képzést végző egyéb szervezet részére*, a költségvetési hozzájárulásra jogosult szakképző iskolában folyó szakképesítésre, *az általa kötött tanulószerveződés alapján folytatott gyakorlati képzésre, igénylése alapján az adott tanévre támogatás nyújtható.*

A Nádudvari Református Egyházközség Idősek Otthona – mint gyakorlati képzést végző hely – az Sztv. 43. § (2) bekezdése alapján *egyéb szervezetnek* minősül, amely a gyakorlati képzéssel járó költségei megtérítése érdekében jogosult a támogatásra. A Rendelet 24. § (4) bekezdése szerint ugyanakkor, amennyiben a tanév megkezdését követően kerül sor a tanulószerveződés megkötésére, és a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem a tanulószerveződés megkötését követő 15 napon belül benyújtásra kerül, a támogatás a tanulószerveződés megkötésének napjától nyújtható.

Ha azonban a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem a tanulószerveződés megkötését követő 15 napon túl kerül benyújtásra, a támogatás legkorábban a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem benyújtásának a napjától kezdődően nyújtható.

### 3. A vizsgált esetre vonatkozó megállapításaim

Az Alaptörvényben rögzített *tisztességes eljáráshoz való jog* nemcsak azt a követelményt foglalja magában, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, hanem az érvényre jutásához szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok *segítsék az ügyféli jogok érvényesülését*. Vizsgálatom során ugyanakkor azt állapítottam meg, hogy a konkrét ügyben érintett valamennyi szerv – a szakmai gyakorlóléhely, a területi kamara, illetve az NMH is – az eljárása során folyamatosan megszegte a rá irányadó eljárási határidőket, emellett egyáltalán nem, vagy csak megkésve tettek eleget a jogszabályból adódó kötelezettségeiknek, ezáltal nem segítették elő a panaszos jogainak mielőbbi érvényre jutását.

#### 3.1. A területi kamara vonatkozásában

A vizsgálat feltárta, hogy – bár a tanulószerveződést a felek 2013. január 31-én kötötték – a területi kamara azt csak március 20-án jegyezte ellen, azaz eljárása során – már a tanulószerveződés megkötésekor – jóval túllépte az ellenjegyzésre nyitva álló, jogszabályban rögzített 10 napos határidőt.

Azonban ezt követően sem tett eleget a törvényben előírt kötelezettségeinek. Annak vizsgálatára ugyanis, hogy a felek eleget tesznek-e a tanulószerveződésben foglalt kötelezettségeiknek, a gazdasági kamara jogosult, illetve köteles. Az Sztv. 58. § (2) bekezdése szerint a tanulószerveződés és az együttműködési megállapodás alapján folyó gyakorlati képzés komplex szakmai és hatósági ellenőrzését a gazdasági kamara végzi. Az Sztv. 60. § (1) bekezdése értelmében pedig a nyilvántartásban szereplő gyakorlati képzést szervező szervezet szakképzési tevékenységét – a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint – a gazdasági kamara ellenőrzi a tanulóval tanuló jogviszonyban álló szakképző iskola, a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő (gyám) megkeresése alapján vagy egyébként hivatalból. Az ellenőrzés – többek között – kiterjedhet arra is, hogy a gyakorlati képzőhely a tanulószerveződésben vállalt kötelezettségeinek maradéktalanul eleget tesz-e {Sztv. 60. § (3)}.

A konkrét esetben a kamara hivatalból egyáltalán nem folytatott vizsgálatot, arra csak azt követően került sor, hogy a panaszos Tanuló – mivel akkor már kilenc hónapja nem kapta meg a tanulószerveződés alapján őt megillető juttatásokat –, a területi kamarához fordult. A gyakorlóléhely helyszíni ellenőrzésre így csak szeptember 17-én került sor. A kamarai vizsgálat megállapította, hogy a gyakorlati képzőhely az általa tanulószerveződés alapján foglalkoztatott hat tanuló esetében nem tett eleget a szerződésben vállalt kötelezettségének. Mindezek alapján – az Sztv. 61. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően<sup>7</sup> – a 2013. október 4-én hozott végzésében 15 napos határidővel kötelezte a gyakorlóléhelyet – többek között – a hat tanuló tanulószerveződés szerinti juttatásának február, március, április, május, június, július, augusztus és szeptember havi megfizetésére.

A gyakorlóléhely azonban a végzésben megjelölt határidőig továbbra sem tett eleget ezen kötelezettségeinek. Bár 2013. október 8-án megküldte a kamara számára az NMH-nak címzett támogatási kérelmét, illetve az NMH visszaigazolását az igény befogadásáról, a tanulók felé a fizetési kötelezettségének továbbra sem tett eleget.

<sup>7</sup> Sztv. 61. § (1) A területileg illetékes gazdasági kamara végzéssel kötelezi a gyakorlati képzést folytató szervezetet a jogszabálysértés azonnali megszüntetésére és a hiányzó feltételek tizenöt napon belül történő pótlására, amennyiben az ellenőrzése során azt észleli, hogy d) a gyakorlati képzést folytató szervezet a tanulószerveződésben vállalt kötelezettségeinek nem tesz maradéktalanul eleget

Ezzel összefüggésben megállapítottam, hogy az Sztv. 61 § (2) bekezdése előírja, hogy amennyiben a gyakorlati képzést folytató szervezet a végzésben előírt kötelezettségének a végzésben meghatározott határidő elteltéig nem tesz eleget, a területileg illetékes gazdasági kamara a jogszabálysértés megszüntetésére ismételten – tizenöt napos határidővel – kötelezi, és egyidejűleg bírságot szab ki. A 61. § (3) bekezdése alapján pedig, ha a gyakorlati képzést folytató szervezet a) a feltárt jogszabálysértést nem szünteti meg, b) a mulasztott kötelezettségét nem teljesíti, a területileg illetékes gazdasági kamara a gyakorlati képzést szervező vagy folytató szervezetet törli a nyilvántartásból, és három évre eltiltja a gyakorlati képzés folytatásától.

A területi kamarának tehát – a végzésben előírt kötelezettségek teljesítésének elmulasztása miatt – ismételten fel kellett volna hívnia a gyakorlóléhelyet a tanulói juttatások kifizetésére, egyúttal bírságot kellett volna kiszabnia. Amennyiben pedig ezt követően is azt észleli, hogy a végzésben foglaltak teljesítésére továbbra sem kerül sor, úgy a gyakorlóléhely törölnie kellett volna a nyilvántartásból.

Ezzel szemben a kamara ezen megismételt ellenőrzési tevékenységének – határidőben – nem tett eleget, és nem élt az Sztv.-ben biztosított szankcionálási jogkörével sem, azaz nem hozta meg azokat az érdemi intézkedéseket, amelyek a tanulók jogai érvényre juttatásához szükségesek lettek volna. Ennek következtében a szakképzés első (tan)éve úgy telt el, hogy a gyakorlóléhely nem tett eleget a tanulók felé vállalt kötelezettségeinek.

A vizsgálat ugyanakkor azt is feltárta, hogy ezen – jogszabályban előírt – szankciók alkalmazására a továbbiakban sem került sor. Még azt követően sem, hogy 2013 decemberében és 2014 januárjában – azaz a szakképzés második évében – a szakképzési tanácsadó ismételten több ízben kérte a gyakorlóléhelyet, hogy igazolja a tanulói juttatások kifizetését, amelyre továbbra sem került sor. Végezetül csak 2014. április 10-én – az ismételt kamarai tanácsadói látogatás napján – utaltak át a tanulók számára fejenként 53.685 forint összegű juttatást. Ez az összeg azonban a 2012/2013-as tanév II. félévének nyolc hónapjából, mindössze négy havi juttatásnak felelt meg.

A gyakorlati képzés befejezésének időpontja 2014. június 30-a volt. Ezen időpontig azonban nem történt meg az adott tanévre – sem az első, sem a második félévre – a tanulói juttatások kifizetése. Álláspontom szerint az a mulasztás, hogy a területi kamara a hat tanuló szerződéses diákot is érintő, a szakképzés időtartama alatt folyamatosan fennálló jogszabálysértő helyzet mielőbbi megoldása érdekében nem tette meg a szükséges intézkedéseket és nem élt a jogszabályban biztosított szankcionálási jogával, komoly aggályokat vet fel. A tanulói bejelentést követően ugyanis pontos ismerete volt arról, hogy a tanulói juttatások kifizetése nem történt meg, illetve e tárgyban ombudsmani eljárás is megindult, amely során munkatársam megkereső levélben kérte fel a területi kamarát, hogy a tanulók panaszát vizsgálja ki és annak eredményéről, illetve a megtett intézkedéseiről tájékoztassa hivatalomat.

Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni, hogy a gyakorlati képzés ellenőrzésének – a minőségi, munkaerőpiac-orientált és keresett szakmát nyújtó szakképzés megteremtése és fenntartása érdekében – garanciális jelentősége van. Kizárólag a rendszeres, következetes ellenőrzési tevékenység biztosíthatja azt, hogy a tanuló szerződést kötő szakmai gyakorlóléhelyek minden esetben eleget tegyenek a jogszabályban foglalt kötelezettségeiknek. Ennek elmulasztása a szakképzés színvonalának csökkenéséhez, végső soron pedig a szakképzésben részt vevő tanulók jogainak sérelméhez vezethet.

Mindezekből következően megállapítom, hogy a területi kamara indokolatlanul elhúzódozó hatósági eljárása és az a tény, hogy az ellenőrzése eredményeként feltárt hiányosságok pótlásának elmulasztása miatt a gyakorlóléhelyel szemben nem hozta meg a szükséges szankciókat, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszas helyzetet eredményezett.

Mindezen megállapítást annak ellenére fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a területi kamara arról is tájékoztatott, hogy a gyakorlóléssel szemben azért nem tudott bírságot kiszabni, mivel még nem készült el az a Kormányrendelet, amely a kiszabható bírság mértékét meghatározza. Az Sztv. 88. § (2) c) pontja szerint ugyanis a *gyakorlati képzést folytató szervezetek szakképzési tevékenysége ellenőrzése során kiszabható bírság mértékét a Kormányrendeletben határozza meg.*

Vizsgálatom során emellett azt is megállapítottam, hogy hasonlóképpen nem történt meg a jogszabályban előírt ellenőrzési kötelezettség részletszabályainak megalkotása sem. Az Sztv. 62. § (4) bekezdése ugyanis szintén arról rendelkezik, hogy a gyakorlati képzést folytató szervezetek ellenőrzésének részletes szabályait kormányrendelet állapítja meg.

Ezzel összefüggésben szeretném nyomatékosítani, hogy a kamara ezen jogszabályban előírt, garanciális jelentőségű jogkörei gyakorlásához elengedhetetlen, hogy ténylegesen rendelkezzen azon jogosítványokkal – például szankcionálási, bírságolási lehetőséggel – amelyek szükségesek az ellenőrzése során kiadott végzése érvényre juttatásához. Amennyiben ugyanis az ehhez szükséges részletszabályok nem kerülnek megalkotásra, úgy fennáll a veszélye annak, hogy a kamara ellenőrzési jogköre „kiürül”, pusztán formálissá válik. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban azonban a jogbiztonság sérelmet szenved. A közigazgatás törvényessége csak akkor valósulhat meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik.

*Ezzel összefüggésben megállapítom, hogy a jogalkotónak az a mulasztása, hogy a szakképzési törvényhez kapcsolódóan nem alkotta meg az annak végrehajtására szolgáló Kormányrendeletet, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszas helyzetet eredményez.*

### 3.2. A szakmai gyakorlóléssel vonatkozásában

A tanulószerveződés 5.2. pontja rögzítette, hogy *a gyakorlati képzés kezdete a Szervezetnél, 2013. február 15. – várható befejezése 2014. június 30.* A 8. pontja pedig megállapította, hogy a Szervezet biztosítja a Tanulót megillető juttatásokat, kedvezményeket az Sztv.-ben és az iskolai rendszerű szakképzésben részt vevő tanulók juttatásairól szóló rendelet rendelkezései szerint:

- pénzbeli juttatást *a tanulószerveződés teljes időtartamára*, beleértve az oktatási szüneteket is {Sztv. 63. § és 64. § (3)},
- kedvezményes étkeztetést, útiköltség-térítést, munkaruhát, egyéni védőfelszerelést, tisztálkodási eszközt és kötelező juttatásokat {Sztv. 68. § (1)}.

A tanulókat tehát már *a tanulószerveződés megkötésének időpontjától, annak teljes időtartamára* megillették a pénzbeli és egyéb juttatások. Ennek megfelelően a *gyakorlati képzőhely a juttatások kifizetését nem teheti függővé egy esetleges, jövőbeni támogatás elnyerésétől.* A diákoknak járó pénzbeli juttatásokat abban az esetben is idejében ki kell fizetnie, amennyiben – esetleg – nem részesül a gyakorlati képzés költségeinek normatív támogatásában. A gyakorlóléssel tehát valójában – jogszerűen – nem köthetne addig tanulószerveződést, amíg nem látja biztosítottnak a tanulószerveződésben vállalt kötelezettségei teljesítését.

Jelen esetben – feltételezhetően – a hat diákkal történt tanulószerveződés megkötésekor az idősök otthonának nem állt rendelkezésére a tanulószerveződés alapján kifizetendő juttatások összege. Ezen összeget a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből nyújtható szakképzési célú támogatásból kívánta finanszírozni. Ennek ellenére a gyakorlati képzés költségeinek megtérítése iránti támogatási kérelmét csak jóval az adott tanév kezdete és a tanulószerveződések megkötése után, megkésve, *április 19-én* nyújtotta be. A benyújtott kérelme ráadásul – mint utólag kiderült – hiányos volt, nem tartalmazta a szükséges mellékleteket.

Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni, hogy a megpályázott támogatás „elnyerésének” alapvető feltétele, hogy az igénylő a támogatási igényét az előírt módon és határidőben benyújtsa.

Másrészről a támogatás nem egy normatív módon járó összeg, hanem csupán egy lehetőség a gyakorlólhelyek számára, amely keret kimerülése esetén az illetékes szervek nem tudnak további támogatási összeget folyósítani. Mindezek alapján az NMH által folyósított támogatás nem lehetett volna a „feltétele” a gyakorlati képzésben részt vevő tanulói juttatások kifizetésének. Ezen összegnek már a tanulószervező megkötésekor, de legkésőbb a pénzügyi juttatások kifizetésének esedékességekor a gyakorlólhely rendelkezésére kellett volna állnia.

Ezzel összefüggésben ismételnem szeretném kiemelni azon – az előbbieken már kifejtett – álláspontomat, mely szerint *annak a garanciája, hogy a gyakorlólhely olyan – az Sztv.-ben és Kormányrendeletben meghatározott – megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező szervezet, amely ellenőrizhető módon végzi a tanulók gyakorlati képzését, a kamarai nyilvántartás és a – rendszeres – kamara ellenőrzési tevékenység.* A kamarának éppen ezért különös figyelemmel kell eljárnia mind a nyilvántartásba vételi kérelem elbírálása, mind a gyakorlólhelyek későbbi ellenőrzése során. Csak így kerülhető el, hogy olyan szervezet is felvételt nyerjen, szerepeljen a nyilvántartásban, illetve tanulószervezőt kössön, amely nem felel meg a törvény által előírt követelményeknek.

### *3.3. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal vonatkozásában*

Az NMH eljárásának vizsgálatok során azt állapítottam meg, hogy a támogatási igény elbírálásával kapcsolatos eljárása során nem tett maradéktalanul eleget a tisztességes eljárás követelményének. Bár a támogatási kérelem „már” 2013. május 5-én megérkezett hivatalához, csak több mint négy és fél hónap eltelte után, szeptember 27-én értesítette a gyakorlólhelyet az igény befogadásáról és szólította fel a hiányzó dokumentumok pótlására és ekkor küldte meg számára a támogatási kérelem elbírálásához szükséges kitöltendő nyomtatványokat. Ezáltal megsértette az eljárási határidőkre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

Vizsgálatom azt is feltárta, hogy a felek által 2013. december 21-én aláírt támogatási szerződésben az NMH nem azt az időtartamot jelölte meg – a 2012/2013-as tanévet – amelyre a gyakorlólhely szándéka valójában irányult, hanem a következő, 2013/2014-es tanévet tüntette fel támogatási időszakul. (Ennek a tévedésnek valóban lehetett az az oka, hogy az előző tanév időközben már lezárult, s a szerződés aláírásakor az NMH-ban már a 2013/2014-es tanévre vonatkozó igénylések bírálata zajlott.)<sup>8</sup> A beérkező válaszok alapján ugyanakkor számomra nem volt egyértelműen megállapítható, hogy ez az „elírás” mennyiben késleltette a támogatás folyósítását. Ezért ezzel kapcsolatban megállapítást nem teszek.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal azon eljárása, hogy a támogatási igény beérkezését követően hónapokig nem intézkedett a hiányzó dokumentumok pótlásáról, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszas helyzetet eredményezett.*

Az NMH eljárásával kapcsolatban ugyanakkor fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a hatóságok valóban „tehetetlenek” azokban az esetekben, amikor az igénylő az igényléshez szükséges dokumentumokat nem vagy nem megfelelően nyújtja be. Ezen magatartás jogszerű következménye az igénylés elutasítása.

Éppen ezért örömmel üdvözlöm az NMH és a területi kamara azon eljárását, amellyel igyekeztek elősegíteni, hogy a gyakorlólhely a támogatáshoz szükséges dokumentumokat benyújtsa.

---

<sup>8</sup> A Rendelet 24. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy támogatás az adott tanévre igényelhető, illetve és (4) bekezdés szerint pedig, amennyiben a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem a tanulószervező megkötését követő 15 napon túl kerül benyújtásra, a támogatás legkorábban a támogatás igénylésére vonatkozó kérelem benyújtásának a napjától kezdődően nyújtható.



A hivatalomnak megküldött válaszlevelek tanúsága szerint ugyanis az NMH és a területi kamara közös közreműködésével, segítségükkel, külön egyeztetések kezdeményezésével igyekeztek előmozdítani, hogy a gyakorlólhely a támogatás igényléséhez szükséges nyomtatványokat megfelelően kitöltse és a még hiányzó dokumentumokat benyújtsa, ezáltal hozzájusson az általa igényelt támogatási összeghez. 2014. augusztus 22-én – az NMH kezdeményezésére – személyes egyeztetésre került sor a gyakorlati képzőhely és a képző intézmény részvételével, ahol tisztázták, hogy milyen dokumentumokat kell benyújtania ahhoz, hogy az általa igényelt támogatást folyósítani tudják.

### *Epilógus*

Tekintettel arra, hogy a megkeresésekre adott válaszlevelek megírásának időpontjában a gyakorlólhely még nem nyújtotta be a támogatáshoz szükséges dokumentumokat, így nem tudták folyósítani számára az igényelt támogatási összeget és a panaszos sem kapta meg a tanulószerveződése alapján őt megillető összeget, a panaszos jogainak védelme érdekében szükségesnek tartottam ismételten megkeresni a támogatási kérelem elbírálásáért, illetve a támogatás folyósításáért felelős – az NMH 2014. december 31-i megszűnése miatt, az e területért 2015. január elsejétől felelős szervet –, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatalt. A kapott tájékoztatás szerint a 2012/2013-as tanév II. félévére igényelt támogatást – 1.113.204 Ft-ot – az NMH 2014. március 24-én folyósította a gyakorlólhely részére. A 2013/2014-es tanév I. félévére igényelt – 1.300.982 Ft –, valamint a II. félévre igényelt – 918.252 Ft összegű – támogatást pedig 2014. november 24-én utalta át az NMH az idősök otthonának. A panaszos számára ezen időpontot követően – a tanulmányai befejezését követő fél év elteltével – utalták át a tanulószerveződés alapján őt megillető juttatást.

### **Intézkedéseim**

1. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

- a *Hajdú-Bihar Megyei Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a területi kamara szakképzéssel kapcsolatos feladatai ellátása során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására; ennek keretében

- a szakmai gyakorlólhelyek és a tanulószerveződések nyilvántartásba vétele, valamint azok ellenőrzésével összefüggő tevékenysége során minden esetben hozza meg a szükséges, jogszabályban előírt intézkedéseket és eljárása során hangsúlyosan legyen figyelemmel a garanciális elvek érvényesülésére;

- a Magyar *Kereskedelmi és Iparkamara elnökét*, hogy a jelentésben foglaltakra figyelemmel hívja fel az egyes területi kamarák figyelmét arra, hogy a szakképzéssel kapcsolatos feladataik ellátása során fokozottan ügyeljenek a jogszabályok betartására;

- a *Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal főigazgatóját*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy hivatala a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályokban foglalt eljárási határidők betartására;

2. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

- a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy intézkedjen a szakképzési törvényhez kapcsolódó, annak végrehajtására szolgáló Kormányrendelet mielőbbi megalkotásáról.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett panaszos esetében, a feltárt sérelem utólagos orvoslására nincs lehetőség, ezért a konkrét ügygel kapcsolatban ombudsmani intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4586/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

**Az eljárás megindítása**

Az alapvető jogok biztosaként az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltak nyomán kiemelt figyelmet fordítok az egyes leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, köztük az egzisztenciálisan rászoruló, kiszolgáltatott közfoglalkoztatottak jogainak védelmére.

Jelen vizsgálatom kiindulópontját egy egyedi panaszbeadvány képezte, amely szerint a közfoglalkoztatásban dolgozó személy az elsődleges munkaerő-piacon jelentkezett egy állásra, amely álláshirdetésben feltételként szerepelt, hogy a pályázó rendelkezzen a munkaügyi központ által kiállított, a tartós álláskeresői státuszát igazoló okmánnyal. Mivel a közfoglalkoztatottak a foglalkoztatás időtartama alatt nem minősülnek álláskeresőnek – álláskeresőként való nyilvántartása ugyanis szünetel – a munkaügyi kirendeltségen nem adhattak ki számára közvetítő lapot. A panaszbeadványban szerepel emellett az is, hogy mivel a közfoglalkoztatásban töltött idő nem számít be a tartós álláskeresői státusz igazolásához szükséges, meghatározott álláskeresői időbe, a munkaügyi kirendeltség – a közfoglalkoztatási jogviszony felmondással történő megszüntetésével – nem tudott volna igazolást sem kiállítani, így a panaszos nem nyert felvételt az állásra. A beadvány alapján, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének, valamint a munkához való joggal összefüggő állami feladatok ellátásának érvényesülésével összefüggésben több olyan kérdés is felmerült, amelynek áttekintő ombudsmani vizsgálatát indokoltnak tartottam. Szükségesnek találtam megvizsgálni azt, hogy az egzisztenciálisan rászoruló közfoglalkoztatottak számára elérhetőek-e az elhelyezkedést elősegítő állami támogatások, továbbá a közfoglalkoztatásban való részvétel ténylegesen előnyt jelenthet-e a munkaerőpiacon. Fel kívántam továbbá mérni vizsgálatom keretében azt is, hogy fellelhetőek-e olyan szabályozási anomáliák, amelyek a közfoglalkoztatottakra nézve hatásában – a közfoglalkoztatási program által deklarált céllal szemben – hátrányként jelentkeznek az elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedési törekvéseik során.

Az átfogó vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának vezetőjétől, valamint a közfoglalkoztatásért felelős minisztertől.

**Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a szociális biztonsághoz való jog [XIX. cikk: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”]
- a munka szabad megválasztásához való jog [XII. cikk: „*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.*”]

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.);
- az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (Eatv.);
- az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet.

## **A megállapított tényállás**

1. A panasszal érintett Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatója tájékoztatott arról, hogy nagy hangsúlyt fektetnek az ügyfelek munkahelyhez jutásának elősegítésére. Ennek egyik módja az öninformációs lehetőségek biztosítása, így a meghirdetett álláshelyeket az öninformációs térben kifüggesztik, valamint a honlapon meghirdetik, ezáltal minden lényeges állásinformációhoz hozzáférhetnek az álláshelyek után érdeklődők. Jelezte, hogy szerdánként 18 óráig van ügyfélfogadási idő a kirendeltségeken, így a közfoglalkoztatási munka leteltével lehetőségük van az ügyfeleknek a nyilvánosan hirdetett állások között tájékozódni. Ehhez a kifüggesztésen kívül minden kirendeltségen rendelkezésre állnak önkiszolgáló számítógép-terminálok, de a munkakeresők igényük szerint ügyintézői segítséget is kérhetnek. A közfoglalkoztatásban résztvevők személyesen vagy telefonon is jelentkezhetnek az elsődleges munkaerő-piac álláshelyeire.

Az igazgató véleménye szerint a közfoglalkoztatási programok pozitív hatása, hogy a közfoglalkoztatóknak alkalmuk van kipróbálni a munkavállalókat. Sok esetben előfordul, hogy ha lehetőségük van létszámot bővíteni, akkor a jól teljesítő közfoglalkoztatott részére ajánlják fel a státusz betöltésének lehetőségét. A rendvédelmi és egészségügyi szerveknél, az önkormányzatoknál és vízügyi igazgatóságnál jelenleg is dolgozik több olyan munkatárs, akit korábban közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztattak.

A válasz kiemeli, hogy az elsődleges munkaerő-piac munkaadói között is egyre növekszik a népszerűsége annak, hogy először a közfoglalkoztatókat kérdezik meg arról, hogy esetleg tudnak-e ajánlani valakit az általuk alkalmazottak közül, aki alkalmas az üres munkakörök betöltésére.

Az igazgató véleménye szerint elsődleges munkaerő-piaci állásokkal nem konkurálnak a közfoglalkoztatotti helyek, mivel közfoglalkoztatásban csak határozott idejű szerződés köthető – sokszor 3-4 hónapos időtartamra, de maximum 11 hónapra – és az elérhető kereseti lehetőség is alacsonyabb a versenyszférában fizetett munkabérékénél, ezáltal hosszú távú biztonságérzetet semmiképpen sem nyújt a résztvevőknek.

Válaszában az igazgató utalt arra, hogy ugyanakkor sokaknak – bár értékes munkaerők – még mindig a közfoglalkoztatás jelenti az *egyetlen lehetőséget az elhelyezkedésre*, mivel a gazdaság egyéb szereplőinél nincs elegendő, illetőleg megfelelő hely a részükre.

A munkaügyi központ vezetője a konkrét panaszbeadvánnyal összefüggésben kifejtette, hogy a közfoglalkoztatás idején a *közfoglalkoztatottak álláskereső státusza szünetel*. A munkaügyi nyilvántartás szüneteltetését indokoltnak tartja, mivel a közfoglalkoztatásban résztvevő ténylegesen munkaviszonyban áll, a rendszeres jelentkezése a napi munkavégzés mellett nem, vagy csak igen nehezen lenne megoldható.

A közfoglalkoztatásban való részvételt a munkáltató rendszeresen visszajelzi a munkaügyi központnak a támogatások havi elszámolásánál, melyet a napi szinten vezetett jelenléti ívvel alá tudnak támasztani.

A tájékoztatás kitért arra, hogy az álláskeresői nyilvántartás szüneteltetése és annak feloldása a munkaügyi központok kirendeltségeinek napi rutinjához tartozik, különösebb bürokratikus többletterhet számukra nem jelent. Ugyanakkor egyszerűsítene ezt a folyamatot, ha a közfoglalkoztatásban résztvevő kérésére az ügyintézője *a közvetítő lapot közvetlenül ki tudná állítani*, vagy a közfoglalkoztatásban résztvevők támogatott álláshelyre történő felvétele esetén *egyéb munkaügyi központ által kiállított közvetítést igazoló dokumentum is elfogadott lenne*. Kiemelte, hogy ezekben az esetekben – mint ahogy azt a panaszos eseteírása is tartalmazza – mindig a közfoglalkoztatott kezdeményezi a közvetítésben való részvételt.

Arra a kérdésemre, miszerint a szabályozás megváltoztatásával, a tartós álláskeresői kedvezményeinek rugalmasabb igénybevételének lehetőségével álláspontjuk szerint javulhatnak-e a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyei az igazgató kifejtette, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a közfoglalkoztatottak a munkaügyi központtal való *együttműködés keretében, szankció kilátásba helyezése mellett kötelesek a közfoglalkoztatási programokban való részvételre*. Utalt arra, hogy emellett a programban való részvételük *folyamatosan kontrollált*, ezért nem tartja indokoltnak a közfoglalkoztatási időszak figyelmen kívül hagyását a tartósan álláskereső státusz meghatározásánál.

Az igazgató javaslatként fogalmazta meg válaszában végül azt is, hogy minden állami támogatás – ez alatt értve a szociális rászorultságtól függő, illetve az elhelyezkedést elősegítő támogatásokat – megállapításakor *a közfoglalkoztatásban töltött időt a munkaügyi központtal való együttműködési időszakként* ismerjenek el, ami a közfoglalkoztatottak elhelyezkedési esélyeit növelné az elsődleges munkaerő-piacon.

**2. Megkeresésem nyomán a Munkahelyvédelmi Akcióterv által biztosított kedvezményekre vonatkozóan – tekintve, hogy ezek a kérdések elsősorban a Nemzetgazdasági Minisztérium feladatkörébe tartoznak – a Belügyminisztérium közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkára bekérte a Nemzetgazdasági Minisztérium foglalkoztatásért felelős helyettes államtitkárának állásfoglalását is.**

A foglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár véleménye szerint a Munkahelyvédelmi Akcióterv a munkaerő-piacon *leghátrányosabb helyzetben lévő réteg elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedésének elősegítését célozza*. A közfoglalkoztatás – mint az aktív munkaerő-piaci eszköz egyik formája – egy olyan speciális munkaviszonynak tekinthető, amely munkalehetőséget biztosít azok számára, akiknek az önálló munkakeresése hosszú ideje nem vezetett eredményre. A közfoglalkoztatási jogviszony alapján a közfoglalkoztatott jogosultságot szerez társadalombiztosítási és nyugellátásra. A közfoglalkoztatottak, a válaszban kifejtett álláspont szerint tehát ilyen szempontból nem tekinthetők hátrányosabb helyzetűnek azokhoz az álláskeresőkhöz képest, akiknek nem sikerült még a közfoglalkoztatásba sem bekerülniük. Összességében ennek nyomán úgy látják, hogy a közfoglalkoztatottak álláskeresőként való nyilvántartásának szüneteltetése nem tekinthető indokolatlan megkülönböztetésnek, így pedig a szaktárca a kifogásolt szabályozás módosítását nem tartja indokoltnak. A Belügyminisztérium közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkára emellett annak tisztázását is szükségesnek tartotta, hogy az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény (a továbbiakban: Eatv.) 462/C. § (3) bekezdése szerint nemcsak a 183 nap számítása során kell figyelmen kívül hagyni a közfoglalkoztatásban történő részvétel időtartamát, hanem a 275 nap számítása során is. A közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár válaszában továbbá azt is hangsúlyozta, hogy az Eatv. 462/C. § nem írja elő az adókedvezmény érvényesítésének feltételeként, hogy már a munkaviszonyra történő előzetes kiválasztás idején is tartósan álláskeresőnek minősüljön a leendő munkavállaló, ezért az állás betöltésére irányuló pályázatnál *nem indokolt feltételként szabni a munkára jelentkezőknek az igazolás meglétét*. Az állások pályázati feltételeit azonban a munkáltató jogosult meghatározni, ebbe közhatalmi eszközökkel a minisztériumok nem kívánnak beavatkozni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Mindezek értelmében az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján 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. § (2) bekezdés d) pontja szerint *központi államigazgatási szerv a minisztérium*.

Az érintett megyei kormányhivatalok munkaügyi központjai és a munkaügyi kirendeltségek<sup>1</sup> a vizsgált közfoglalkoztatási terület – különösen az igazolások kiállítása – szempontjából szintén *hatóságnak minősülnek*. Kiemelendő, hogy a munkaügyi kirendeltség hatósági feladatai ellátása mellett a tárgykörben közszolgáltatást ellátó szervnek is minősül, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely szolgáltató tevékenységnek minősül.

*Mindennek megfelelően vizsgálati hatásköröm a vizsgálattal érintett valamennyi közhatalmi szerv vonatkozásában egyértelműen fennáll.*

A vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. *A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépését követően az alapvető jogok biztosaként továbbra is követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, addig eljárásom során irányadóak a testület eddigi megállapításai. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában 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”*.

---

<sup>1</sup> A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

Az Alkotmánybíróság ezt követően a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában jelezte, hogy immár az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

Elvi éllel 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybíróság a 20/2013. (VII. 19.) AB határozat megállapította, hogy az Alaptörvény (XII. cikk) az Alkotmánnyal (70/B. §) egyező szöveggel rögzíti mindenki jogát a „*foglalkozás szabad megválasztásához*”. 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 testület úgy ítélte meg, hogy a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságának nincsen akadálya.

A foglalkozás szabad megválasztásához való jog az egyén autonómiájának kifejezésére, végső soron emberi méltóságának kiteljesítésére szolgáló eszköz, amely ugyanakkor a tulajdonvédelemmel, a piacgazdasággal és a gazdaságpolitikával való összefüggései következtében korlátozható. A korlátozás során meg kell teremteni az összhangot az egyén szabadsága és olyan más alkotmányos és társadalmi érdekek és értékek között, mint a környezet, az egészség, a verseny, a biztonság. Figyelemmel kell lenni továbbá arra, hogy az alapjog érvényesülése csak abban az esetben lehet teljes, ha felöleli a foglalkozás gyakorolhatóságát, azaz lehetőséget teremt a választás megvalósulásához.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, 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 alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Ahogyan arra az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság 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 gyakorta hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes *jogsabályok 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 Alkotmánybíróóság döntései során felhívta arra a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, 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*.

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 alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. *Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését*. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan *cselekvési kötelezettséget jelent* az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(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.

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 érveléssel mondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog *a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítását állapítja meg*.

A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le.

A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az ellátás minimális mértékének meghatározásával 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*”.<sup>2</sup>

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, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal körülhatárolható *megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni*.

---

<sup>2</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.



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.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Ahogy az a korábbi jelentések<sup>3</sup> is hangsúlyozták, a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van, tekintve, hogy a szociális ellátás továbbfolyósítása, valamint az álláskeresőként való nyilvántartás érdekében *köteles elvállalnia* a felkínált közfoglalkoztatási munkát. Emellett eltérő szabályokat kell alkalmazni többek között a *közfoglalkoztatottat megillető szabadság, bér és betegszabadság* időtartamára járó ellátás összege tekintetében is. A közfoglalkoztatás rendszerének, ezen belül különösen a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos – alapjogi aspektusból történő – monitorozása továbbra is a kiemelt feladataim között szerepel.

#### ***I. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek érvényesülése vonatkozásában***

A panaszbeadvány alapján felmerült az a probléma, hogy az állam által biztosított egyes foglalkoztatáspolitikai támogatások nem vagy csak korlátozottan tudnak érvényesülni a közfoglalkoztatott személyek körében. A jelen vizsgálat során így érintettem azt a kérdést, hogy az Eatv. alapján a Munkahelyvédelmi Akcióterv adta kedvezmények – az államnak a foglalkoztatás segítségével összefüggő kötelezettségei területén – jelenleg mennyiben segítik elő a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedését.

Lényeges ugyanakkor előrebocsátom azt, hogy az alapvető jogok biztosaként továbbra sem vizsgáltam, nem is vizsgálhattam e tárgykörben a Munkahelyvédelmi Akcióterv által nyújtott kedvezmények vonatkozásában a szakmapolitikai, szükségességi, célszerűségi vagy éppen gazdaságpolitikai szempontokat. Bár jelen esetben a szakmapolitikai-célszerűségi oldal nem megkerülhető, de a működési hatásmechanizmusnak a közfoglalkoztatottak jogai irányából történő áttekintésére ombudsmanként van lehetőségem.

Az Akcióterv kedvezményei, a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatóinak, a meglévő munkahelyek megőrzése és új munkahelyek létesítése érdekében, *szociális hozzájárulási adókedvezményt* és *szakképzési hozzájárulási kedvezményt* nyújtanak. Az Akcióterv keretében a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulási adóból és szakképzési hozzájárulásból igénybe vehető kedvezmények az alábbiak:

- 25 év alatti munkavállalók utáni kedvezmény,
- 55 év feletti munkavállalók utáni kedvezmény,
- a szakképzetlen munkavállalók utáni kedvezmény,
- tartósan álláskeresők utáni kedvezmény,
- kisgyermekes munkavállalók utáni kedvezmény.

Mindezekből látható tehát, hogy az egyre heterogénebb társadalmi helyzetű és képzettséggel rendelkező közfoglalkoztatotti csoport tagjai – ha az elsődleges munkaerő-piacon szeretnének elhelyezkedni – *az adott helyzetüktől függően akár több kedvezményre is jogosultak lehetnek*. A korábbi, a közfoglalkoztatottakkal személyes interjú folytatására is lehetőséget adó ombudsmani helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján elmondható, hogy a közfoglalkoztatottak döntő többsége a hosszú idő óta elhúzódó, kilátástalan munkakeresést követően került a közfoglalkoztatotti programokba.

---

<sup>3</sup> Ld.: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

A munkaerő-piacra történő mielőbbi, sikeres kilépésük érdekében a tartósan álláskereső státusz által biztosított kedvezményekre való jogosultság így jelentős többségüknél alkalmazható lehetne.

Az Eatv. 462/C. § (3)-(4) bekezdése ugyanakkor egy szűkebb fogalom-meghatározást alkalmaz, eszerint *tartósan álláskereső az*, akit az állami foglalkoztatási szerv a kedvezményezett foglalkoztatást megelőző 275 napon belül legalább 183 napig álláskeresőként nyilvántartott.

A 275 nap és a 183 nap számítása során a közfoglalkoztatásban történő részvétel időtartamát azonban *figyelmen kívül kell hagyni*. A kedvezményt a munkáltató a feltételek fennállását igazoló, az állami foglalkoztatási szerv által, az álláskereső személy kérelmére kiállított *igazolás* birtokában érvényesítheti.<sup>4</sup>

A közfoglalkoztatási és vízügyi helyettes államtitkár válaszában a jogosító időszak – a közfoglalkoztatásban töltött időt figyelmen kívül hagyó – számítására magyarázatul kifejtette, hogy éppen azokat az álláskeresőket szeretnék a szabályozással támogatni, akiknek nem sikerült még a közfoglalkoztatásba sem bekerülniük.

*Pozitívnak és előremutónak tartom* a jogalkotó folyamatos törekvését a tartósan állástalan személyek elhelyezkedésének előmozdítására: ezt a célt szolgálja ugyanis mindkét foglalkoztatáspolitikai eszköz, a közfoglalkoztatás és a Munkahelyvédelmi Akcióterv által nyújtott támogatás.

Szükségesnek tartom azonban a tartósan álláskeresői jogosító idő tekintetében a közfoglalkoztatásban töltött időtartam figyelmen kívül hagyásával kapcsolatosan felmerült *ellentmondásokra* ráirányítani a figyelmet.

Összevetve az Akcióterv bázis célcsoportjait és a közfoglalkoztatási programokra történő kiválasztás prioritási szempontjait látható, hogy azok több ponton fedik egymást. A munkaügyi kirendeltségeknek a közfoglalkoztatásra történő munkaközvetítői feladatellátásuk során ugyanis *különböző prioritási szempontokat szükséges vizsgálniuk*.

Annak érdekében, hogy a döntésük megfelelően megalapozott és objektív maradjon, a kiválasztást végző munkatársak feladatellátását elektronikus nyilvántartási rendszer (FOKA) is segíti.

Az elektronikus nyilvántartás célja<sup>5</sup> az FHT-ra jogosult személyek, rehabilitációs ellátásban részesülő személyek, valamint a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása, *a közfoglalkoztatásban való részvételük biztosítása*, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása.<sup>6</sup>

E ponton fontos megjegyezni, hogy a korábbi vizsgálataim során a munkaügyi szakigazgatási szervek feladatellátásukat nehezítő problémaként jelezték, hogy a FOKA-t nem minden önkormányzat szociális osztálya tölti ki megfelelő gyorsasággal és pontossággal, így ez bizonyos esetekben akadályozza a hatékony ügyintézését.<sup>7</sup>

A közfoglalkoztatásra történő kiközvetítés során az Flt. 57/B. § (4) bekezdésében felsorakoztatott prioritási szint körében vizsgálandó szempontok a következők:

<sup>4</sup> A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében, a tartósan álláskereső személyek után érvényesíthető adókedvezmény összegét a kifizető havonta az adott hónapban fennálló adófizetési kötelezettséget eredményező munkaviszonyonként külön-külön kiszámított részkedvezmények összegeként állapítja meg. A részkedvezmény egyenlő a foglalkoztatott természetes személyt (munkavállalót) az adómegállapítási időszakra megillető, az adó alapjának megállapításánál figyelembe vett, a munkavállalót terhelő közterhekkel és más levonásokkal nem csökkentett (bruttó) munkabér, de legfeljebb 100 ezer forint 27 százalékaival a foglalkoztatás első két évében, 14,5 százalékaival a foglalkoztatás harmadik évében.

<sup>5</sup> Lásd az Flt. 57/B. § (1) bekezdését.

<sup>6</sup> A nyilvántartás vezetésével összefüggő részletszabályokat a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról szóló 169/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet tartalmazza.

<sup>7</sup> Lásd az AJB-3025/2012. számú jelentést, valamint az AJB-5185/2014. számú jelentést.

1. *Hátrányos helyzetű munkavállaló, aki*

- a) az előző 6 hónapban nem állt munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, vagy
- b) nem szerzett középfokú végzettséget vagy szakképesítést (ISCED 3), vagy
- c) 50 éven felüli személy, vagy
- d) egy vagy több eltartottal egyedül élő felnőtt, vagy
- e) valamely tagállam olyan ágazatában vagy szakmájában dolgozik, amelyben 25%-kal nagyobb a nemi egyensúlyhiány, mint e tagállam valamennyi gazdasági ágazatára jellemző átlagos egyensúlyhiány, és ezen alulreprezentált nemi csoportba tartozik, vagy
- f) egy tagállam nemzetiségéhez tartozik, és akinek szakmai, nyelvi képzésének vagy szakmai tapasztalatának megerősítésére van szüksége ahhoz, hogy javuljanak munkába állási esélyei egy biztos munkahelyen.

2. *Súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló, aki legalább 24 hónapja munkanélküli.*

3. *Fogyatékkal élő munkavállaló, aki a nemzeti jog szerint fogyatékosnak elismert, vagy elismerten fizikai, elméleti vagy pszichológiai károsodásban szenved.*

4. *Megváltozott munkaképességű munkavállaló, aki rehabilitációs ellátásban részesül, aki 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesült.*

Mindez tehát azt a kötelezettséget telepíti a munkaügyi szakigazgatási szervekre, hogy a különböző prioritási szintek, konkrét módon meghatározott rászorultsági fokok szerint igyekezzenek a közfoglalkoztatási munkára kiközvetíteni. *Ellentmondásos helyzetet eredményez azonban, hogy az Akcióterv által meghatározott szempontok – így különösen a 9 hónapon belüli 6 hónap álláskeresőként nyilvántartott időszak, a szakképesítés hiánya, az 55 év feletti életkor – egybeesnek a kiválasztási prioritási szempontokkal.* A munkaügyi kirendeltség kiközvetítést végző munkatársainak így nem csak azt kell mérlegelniük, hogy mely álláskereső közfoglalkoztatási lehetőséghez juttatása indokolt, hanem azt is, hogy a közfoglalkoztatásra történő kiközvetítéssel – annak kötelező jellege miatt – mely álláskereső esélye tolódik ki a tartósan álláskereső számára biztosított támogatással megvalósuló, elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedésre.

A fent ismertetett részletszabályokat összevetve ugyanis annak a munkanélkülinek, akinek még nincs meg a fél éves álláskeresőként nyilvántartott időszaka és közfoglalkoztatási munkalehetőséget ajánlanak a számára, ezt a lehetőséget a munkaügyi nyilvántartásból való törlés elkerülése miatt kötelezően el kell fogadnia. Így a munka világába történő visszavezetés első szintje valósul meg csak, az elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedés pedig a közfoglalkoztatásban töltött idővel (2-6-10 hónap) mindenképp kitolódik.

További szempont, ahogyan azt egy korábbi ombudsmani jelentés<sup>8</sup> is rögzíti, hogy *a közfoglalkoztatási munkára történő felvételtől szóló döntést végül a közfoglalkoztató hozza meg, a jelentés pedig ezzel összefüggésben az ellentétes érdekek összeütközésére hívta fel a figyelmet.* A munkaügyi kirendeltségek törekednek a hátrányos helyzetűek kiválasztásának előmozdítására, míg a közfoglalkoztatók a gazdasági érdekeik, illetve a közfoglalkoztatási szerződésben foglalt kötelezettségvállalásuk megtarthatósága érdekében a jobb mentális és egészségügyi állapotban lévő, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező, esetlegesen a már előző programban megismert és jól teljesített munkavállalókat választják ki.

Mindez, a vizsgálatok által igazolt tény azt támasztja alá, hogy a közfoglalkoztatók számára ismert, illetve hatékony munkaerőként értékelt, tartósan állás nélküli személyeket elsődlegesen a közfoglalkoztatási munkahelyekre közvetítik ki.

---

<sup>8</sup> Lásd az AJB-3025/2012. számú jelentést.

Az egyes közfoglalkoztatási programokban a *rotáció biztosításának* a gyakorlatban fellépő, a közfoglalkoztatók oldaláról inkább a gazdasági jellegű, míg a munkaügyi kirendeltségek oldaláról inkább a szociális szemléletéből adódó elvi *érdekellentétek miatt* jelentkező *nehézségei*, a foglalkoztatáspolitikai eszközök használatának vázolt ellentmondásai *összességében alkalmasak arra, hogy előidézzék a közfoglalkoztatotti rendszerben való megrekedés problematikáját.*

A különböző foglalkoztatáspolitikai eszközök, így a közfoglalkoztatás és a kedvezményes foglalkoztatás esetén alkalmazott azonos feltételrendszer pedig szélsőséges esetben *önkéntes kiközvetítési gyakorlathoz vezethet.*

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében igénybe vehető kedvezményekre a munkáltatók körében nagy az érdeklődés, jelentősen befolyásolja az álláshirdetésre jelentkező pályázókról szóló döntésüket ugyanis – ahogyan ezt a panaszbeadványban írtak is megerősítik – hogy a pályázó munkavállaló után részesülhetnek-e adókedvezményben.

A közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerő-piacon való elhelyezkedését – a meghatározott jogosultság fennállta esetén – csupán a Munkahelyvédelmi Akcióterv további elemei, úgymint a szakképzettséget nem igénylő munkakör betöltése esetén járó kedvezmény, a pályakezdők, a 25 év alatti és az 55 év feletti munkavállalók, valamint az anyasági ellátások folyósítása alatt, illetve után munkát vállalók támogatása segítheti.

Az Akcióterv kedvezményeivel kapcsolatban indokolt rámutatni arra, hogy a korábban már felhívott töretlen alkotmánybíróági gyakorlat alapján állami költségvetési támogatásra *senkinek sincs alanyi joga*, mindebből pedig az következik, hogy minden érintettnek számolnia kell azzal, hogy egyes támogatásokat a későbbiekben nem vagy csökkentett mértékben igényelhet. A törvényalkotónak ugyanis – az alkotmányos keretek megtartása mellett – jogában áll a korábban biztosított támogatás mértékét, alkalmazását és igénybevételi lehetőségét a jövőre vonatkozóan korlátozni vagy azt megszüntetni. Az állam által biztosított kedvezmények, így a foglalkoztatás előmozdításával összefüggő adókedvezmények rendszerének meghatározása során a törvényalkotót *széles körű mérlegelési jog illeti meg.* Az Alkotmánybíróóság az adókedvezmények alkotmányossági megítélése során jelezte, hogy felülvizsgálata arra terjedhet ki, hogy a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során nem került-e ellentétbe konkrét alkotmányi rendelkezéssel.

*A munkanélküliség visszaszorítása érdekében alkalmazott egyes állami törekvések, a foglalkoztatáspolitikai eszközök, valamint az állami támogatási formák prioritási szintjeinek meghatározása a törvényalkotó mindenkori mérlegelési körébe tartozik. Az érintett, tipikusan rászoruló személyek jogainak védelme érdekében szükséges azonban minden részletre kiterjedően figyelembe vennie, hogy a különböző foglalkoztatáspolitikai eszközök egyirányú hatást fejtenek-e ki.*

Fontos tehát kiemelni, hogy a közfoglalkoztatás alapvetően a munka világába történő visszavezetést célzó foglalkoztatáspolitikai eszközként, a minimálbérnél alacsonyabb, nem egyszer állami, önkormányzati szerv által biztosított bérszerzési lehetőséget nyújt, kevesebb garanciális elemet tartalmaz a közfoglalkoztatott munkavállalók számára, így a közfoglalkoztatotti létből való kikerülés elősegítése *elvárható és szükségszerű, mérlegelésen felülálló állami feladat.*

*Álláspontom szerint az elsődleges munkaerő-piacra történő visszavezetést célzó közfoglalkoztatási programok feltételrendszerének, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv jogosultsági feltételeinek áttekintése indokolt, egyben valamennyi résztvevő – az érintett szaktárcák, a munkaügyi szakigazgatási szervek és maguk a közfoglalkoztatottak, az álláskereső – közös érdeke, amely a kiszolgáltatott helyzetben lévő munkanélküli, álláskereső személyek jogainak védelme mellett a foglalkoztatáspolitikai célok minél teljesebb megvalósítását is szolgálja.*

*Mindezek alapján figyelemfelhívásként jelzem a területtel érintett három szaktárca vezetői számára, hogy indokolt volna mielőbb közösen – utólagos hatásvizsgálat keretében – áttekinteniük a két kiemelt foglalkoztatáspolitikai eszköz, a közfoglalkoztatási programok, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv összhangjával kapcsolatos kérdéseket.*

## **II. A munkaügyi nyilvántartás feltételei, együttműködés a munkaügyi központtal**

Jelen vizsgálatom során a közfoglalkoztatási munkakötelezettség kapcsán szükségesnek tartottam áttekinteni *a munkaügyi kirendeltségekkel való együttműködés szabályozását*, ezen belül pedig kiemelten a közfoglalkoztatott személyek jogállását, helyzetét alapvetően érintő *együttműködési kötelezettség megtartásának és megszegésének jogkövetkezményeit*.

A munkaügyi hatóság a munkaerő-piaci szolgáltatások, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatások, illetve az álláskeresői járadék igénybe vételének feltételeként az álláskeresőt nyilvántartásba veszi. Az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki megfelel az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1–5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek<sup>9</sup> és kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel *együttműködik*.

Az együttműködés tartalmát az Flt. 54. § (9) bekezdése szabályozza, eszerint az álláskereső az együttműködés keretében:

1. A nyilvántartásba vevő kirendeltségen személyesen vagy elektronikus úton, az előírt időpontban, de legalább háromhavonta *jelentkezik*, ennek gyakoriságát a közvetítő ügyintéző határozza meg. Az ügyfél 2013. január 1-jétől nyilatkozatban vállalhatja az elektronikus kapcsolattartás keretében történő együttműködést, így a jelentkezési kötelezettség elektronikus levél útján teljesíthető.
2. Az álláskeresőt és elhelyezkedését befolyásoló körülményeiben bekövetkezett *változást* – annak bekövetkeztétől számított tizenöt napon belül – *bejelenti* az illetékes kirendeltségnek (e kötelezettségének is eleget tehet elektronikus úton),
3. maga is *aktívan keres munkahelyet*.
4. Az állami foglalkoztatási szerv által *felajánlott munkaerő-piaci szolgáltatást, valamint az állami foglalkoztatási szerv által támogatott képzési lehetőséget elfogadja*, illetőleg igénybe veszi.
5. *részt vesz* a megfelelő munkahelyhez jutást elősegítő munkaerő-piaci programban és *a megfelelő munkahelyre szóló állásajánlatot elfogadja*.

A felsorolt feltételek fennállásáról az álláskeresőnek kell nyilatkoznia, illetve igazolásokat becsatolnia. Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel azért is fontos, mert, ha egy munkáltató az *Flt. alapján foglalkoztatást elősegítő támogatást*,<sup>10</sup> *illetve a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében igénybe vehető támogatást* szeretne igénybe venni, akkor a munkáltatóhoz csak álláskeresőként regisztrált személyt lehet közvetíteni.

Az együttműködés része, hogy az álláskereső a felajánlott *megfelelő munkahelyet elfogadja*. Kulcskérdés tehát, hogy az adott álláskereső szempontjából mi minősül megfelelő munkahelynek. Az ennek kapcsán vizsgálandó szempontok, hogy a foglalkoztatás milyen jogviszonyban történik, egészségileg alkalmas-e a munka elvégzésére az álláskereső, és a munkahely milyen messze van.

<sup>9</sup> Az Flt. 58. § (5) bekezdés d) pontja szerint *álláskereső*, aki a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint rehabilitációs járadékban, rehabilitációs ellátásban nem részesül és az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb kereső tevékenységet sem folytat, elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.

<sup>10</sup>Lásd az Flt. 14. §-18. §-ait.

2011. január 1-jétől a megfelelő munkahely szempontjából *nem feltétel, hogy a felajánlott munkakör az álláskereső képzettségi szintjének megfelelően*, így minden olyan álláshely felajánlható, amely a munkanélküli végzettségével betölthető, tehát a legmagasabb iskolai végzettségéhez képest alacsonyabb végzettséget igénylő munkalehetőség is. Lényeges továbbá, hogy az álláskereső egészségügyi szempontból is alkalmas legyen a felajánlott munkakör betöltésére.<sup>11</sup> E feltételnek való megfelelést minden esetben munka-alkalmassági vizsgálaton orvos szakértő végzi. Az együttműködési kötelezettség az Flt. 54. § (14) bekezdésben megjelölt elemeinek megsértése *az álláskereső nyilvántartásából való törlés jogkövetkezményét vonja maga után*.

### ***II.1. A munkaügyi központtal való együttműködés a szociális ellátások tekintetében***

Az adókedvezmények igénybevételén túl a munkaügyi központtal való együttműködés a szociális ellátások területén is jelentőséggel bír. A Szoc. tv. 33. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az *aktív korúak ellátása* – ide tartozik a foglalkoztatás helyettesítő támogatás (a továbbiakban: FHT), illetve az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatás – a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A járási hivatal aktív korúak ellátására való jogosultságot állapít meg annak a személynek, aki

- aki munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, aki legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket, vagy
- aki vakok személyi járadékában részesül, vagy
- aki fogyatékosági támogatásban részesül [az a)-c) pont szerinti személy a továbbiakban együtt: egészségkárosodott személy], vagy
- akinek esetében a munkanélküli-járadék, álláskeresői járadék, álláskeresői segély, vállalkozói járadék (a továbbiakban együtt: álláskeresői támogatás) folyósítási időtartama lejárt, vagy
- akinek esetében az álláskeresői támogatás folyósítását keresőtevékenység folytatása miatt a folyósítási idő lejártát megelőzően szüntették meg, és a keresőtevékenységet követően az Flt. alapján álláskeresői támogatásra nem szerez jogosultságot, vagy
- az aktív korúak ellátása iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább *egy év időtartamig együttműködött*, vagy
- akinek esetében az ápolási díj, a gyermekgondozási segély, a gyermeknevelési támogatás, a rendszeres szociális járadék, a bányász dolgozók egészségkárosodási járadéka, az átmeneti járadék, a rehabilitációs járadék, a rokkantsági nyugdíj, a baleseti rokkantsági nyugdíj, a megváltozott munkaképességű személyek ellátása, az ideiglenes özvegyi nyugdíj folyósítása megszűnt, illetve az özvegyi nyugdíj folyósítása a Tny. 52. § (3) bekezdése szerinti okból szűnt meg, és közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően *az állami foglalkoztatási szervvel vagy a rehabilitációs hatósággal legalább három hónapig együttműködött*, feltéve, hogy saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet nem folytat.

A szociális ellátásra való jogosultság megállapításának együttműködési időszakhoz kötése az utolsó két pontban szerepel. Ennek megfelelően – az előző pontokban szereplő jogosultsági feltételek hiányában – az ellátás azon személy számára állapítható meg, akinek családjában az egy fogyasztási egységre jutó jövedelem a meghatározott szint alatt van (25.600 Ft.), a családnak nincs a törvényi értékhatárt meghaladó vagyona és kötelezően

<sup>11</sup> A munkaközvetítést megelőző és a képzésben való részvétel előtti szakmai alkalmassági vizsgálattal kapcsolatos szabályokat a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet tartalmazza.

vállalja, hogy *három hónapig, illetve egy évig a munkaügyi hatósággal együttműködik.*

A Szoc.tv. 2015. március 1-jén hatályba lépett módosítása következtében az egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra jogosult ellátotti kör részére speciális élethelyzetük miatt nem kerül előírásra együttműködési kötelezettség.

A jogszabály azonban továbbra is külön kiemeli, hogy az aktív korúak ellátása keretében igényelhető másik támogatásra, a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (FHT) jogosult személyt az állami foglalkoztatási szervnél álláskeresőként nyilvántartásba veszik, és *köteles* az állami foglalkoztatási szervvel *együttműködni*. Az együttműködési kötelezettség tehát a törvényi szabályozásban két szinten is megjelenik, egyrészt a fent említett két pontban a jogosultság megszerzésének feltétele, másrészt az FHT folyósításának időtartama alatt a továbbfolyósítás elengedhetetlen feltétele.

A Szoc. tv. 33. § (3) bekezdése rendezi továbbá, hogy a fentiek szerinti előzetes együttműködés időtartamának számításánál az aktív korúak ellátásának megállapítására irányuló kérelmet benyújtó személy által ezen időtartam alatt folytatott *keresőtevékenység időtartamát is figyelembe kell venni*. A Szoc. tv. 33. § (1a) bekezdése ugyanakkor kimondja, hogy az aktív korúak ellátása tekintetében – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – *nem minősül keresőtevékenységnek*, ha a kérelmező, illetve a jogosult *közfoglalkoztatásban*, egyszerűsített foglalkoztatásban vesz részt vagy háztartási munkát végez.

*Mindez tehát azt jelenti, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő nem csupán az adókedvezmények tekintetében képez kivételt a szükséges jogosító idő megszerzése vonatkozásában, hanem a szociális ellátásokra való jogosultsághoz szükséges egy éves – bizonyos esetekben három hónapos – együttműködési időszakba sem számítható be.*

A korábbi ombudsmani jelentésekben kifejtett álláspont szerint önmagában nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy ha a szociális támogatást az állam feltételekhez köti, együttműködési kötelezettséget határoz meg. Az együttműködési feltételek azonban *nem lehetnek önkényesek* (azaz kapcsolódniuk kell a jogintézmény céljához) és nem lehetnek *a jogosultak számára teljesíthetetlenek sem*.<sup>12</sup>

Fontosnak tartom mindezzel összefüggésben megjegyezni, hogy a tavalyi évben Békés és Baranya megyében folytatott *helyszíni vizsgálataim*<sup>13</sup> alkalmával a megkeresett munkaügyi szakigazgatási szervek egybehangzóan megfogalmazták, hogy a közfoglalkoztatási munkalehetőségek kiszélesítésével leginkább azokat a hosszabb ideje álláskeresői státuszban lévő személyeket nem sikerül a közfoglalkoztatási programokba kiközvetíteni, akik leromlott pszichés állapotban vannak és egyéb egészségügyi problémákkal küzdenek, ennek következtében a közfoglalkoztatást megelőző orvosi munka-alkalmassági vizsgálaton nem felelnek meg. A közfoglalkoztatási programok tehát egyre nagyobb számban segítik az álláskereső személyek – határozott idejű – elhelyezkedését, mindez mutatja az álláskereső törekvését saját helyzetük, egyben későbbi elhelyezkedési esélyeik növelésének előmozdítására.

Figyelemmel azonban a közfoglalkoztatási programok behatárolt idejére, valamint arra, hogy az egymást követő programok között esetlegesen hónapok telnek el, továbbá az ország különböző régióinak eltérő foglalkoztatottsági mutatóira, elkerülhetetlen, hogy bizonyos közfoglalkoztatott személyek rászorultságuk miatt a programból kilépve, szociális ellátás folyósítására szorulnak, mivel megélhetésük más forrásból nem biztosított. A szociális ellátáshoz való jogosultság megszerzésének nehézsége – az együttműködési időszak hossza (1év), illetve a jogszabály beszámítási hiányosságai miatt – esetükben beláthatatlan következményhez vezethet.

<sup>12</sup> Lásd az AJB-3025/2012. számú jelentést.

<sup>13</sup> Lásd az AJB-1985/2014. számú, az AJB-5185/2014. számú és az AJB-853/2014. számú ombudsmani jelentéseket.

A Szoc tv. 34. § (3) bekezdése ugyanakkor megengedő szabályként rögzíti, hogy az aktív korú személy részére az aktív korúak ellátására való jogosultság a *megszüntetés*től számított harminchat hónapon belül *az előzetes együttműködési kötelezettség teljesítése nélkül ismételten megállapítható*, amennyiben a jogosultsági feltételek egyébként fennállnak. Ez alól kivételt képez, ha a szociális ellátásban részesülő az aktív korúak ellátására való jogosultság feltételeinek, vagy annak keretében megállapított pénzbeli ellátás összegének – évenkénti – felülvizsgálatára irányuló eljárást akadályozza, vagy akire vonatkozóan az aktív korúak ellátására való jogosultság fennállása alatt a munkaügyi hatóság a jogellenes munkavégzés tényét két éven belül ismételten jogerősen megállapította, illetve akinek az aktív korúak ellátását *az együttműködési kötelezettség megsértése miatt* meg kell szüntetni.

Mindezek alapján megállapítható, hogy azon személyek számára jelenthet nehézséget a szociális ellátás feltételül szabott egy éves időtartam teljesítése, akik álláskeresőként az egy éves időszak leteltét megelőzően közfoglalkoztatási munkalehetőséget kaptak és azt teljesítették. Ez nem egy egyszerű adminisztrációs probléma, mert következményei súlyosak: a jellemzően nehéz körülmények között élő személyek számára a *közfoglalkoztatásban töltött idővel kitolódik a szociális ellátásra való jogosultság megszerzése, mindez pedig a közfoglalkoztatási szerződésük lejárta után ellátatlan hónapokat eredményezhet*.

Kiemelten fontosnak tartom jelentésemben a területért együttesen felelős szaktárcák vezetői felé közvetíteni az ügyben vizsgált munkaügyi központ igazgatójának válaszát, amelyben szakmailag indokoltnak tartotta az állami – szociális és foglalkoztatáspolitikai – támogatások megállapításakor a *közfoglalkoztatásban töltött időt a munkaügyi központtal való együttműködési időszakként elismerni*, ezt a szakmai álláspontot erősítették meg a helyszíni vizsgálattal érintett munkaügyi központok vezetői is. Egybehangzóan alátámasztva azt az érvelést, hogy a közfoglalkoztatás tartalmilag a legteljesebb együttműködést valósítja meg, hiszen a munkavégzést közfoglalkoztatási hatósági szerződés alapozza meg, emellett a munkavégzés a munkaügyi hatóság által ellenőrzött, a nyilvántartás folyamatossága érdekében pedig kötelező a felajánlott munka elvállalása. A közfoglalkoztatási munka visszautasítása ugyanis a munkaügyi nyilvántartásból való törlés jogkövetkezményét vonja maga után azzal, hogy további 60 nap időtartamig nem lehetséges a nyilvántartásba történő ismételt felvétel. [Lásd az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet 2. § (4) bekezdése.]

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét sérti, valamint a leginkább veszélyeztetett, egzisztenciálisan kiszolgáltatott csoportok közé tartozó közfoglalkoztatott személyek szociális biztonságához való jogával összefüggő visszásságot okoz, valamint hatását tekintve a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét hordozza magában az a hiányosság, hogy a közfoglalkoztatásban töltött idő nem minősül az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködésnek.*

### **Intézkedésem**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a belügyminiszterrel, valamint a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – *kezdeményezze a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény olyan tartalmú módosítását*, amely értelmében a közfoglalkoztatásban töltött idő az állami foglalkoztatási szervvel való együttműködési időszakként számít.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-4638/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

### **Az eljárás megindítása**

A panaszosok azt sérelmezik, hogy Budapest XV. kerületében az M3-as autópálya kivezető szakaszának egy részén nem épült meg a zajvédő fal. A zajterhelés miatt az itt élő kisgyermekeknek nem biztosított az egészséges fejlődés, dolgozó szüleiknek a pihentető alvás és regenerálódás. Tudomásuk szerint 7 vállalkozó ellenállása hiúsította meg, hogy a zajvédő fal a teljes szakaszon megépülhessen. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján 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 az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított és tájékoztatást kért Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester), valamint Budapest Főváros főpolgármesterétől.

### **Az érintett alapvető jogok**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk)
- a vállalkozáshoz való jog: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (együttes rendelet).

### **A megállapított tényállás**

1. A polgármester tájékoztatása és a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. Az M3-as autópálya érintett szakaszán a szükséges zajvédelmi beruházás előkészítése és kivitelezése a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat feladata. A korábban megépült falszakasz az EGT Finanszírozási Mechanizmus által támogatott projekt keretében készült. „A pályázati forrás biztos elnyerése érdekében a projektből a jelenleg hiányzó szakaszt ki kellett emelni, tekintettel arra, hogy az ott működő vállalkozások által benyújtott beadványok, fellebbezések veszélyeztették volna a beruházás egészét.” A 611 és 612/2010. (XI. 24.) ök. határozat meghozatalát követően az önkormányzat megkezdte az egyeztetéseket a Fővárosi Önkormányzattal a hiányzó falszakasz megépítése érdekében. A Wesselényi utca – Szentmihályi út (Gábor Áron utca felőli oldal) közötti szakasz tervei már korábban elkészültek, de az engedélyezés nem történt meg. Az újbóli tervezetetés és engedélyezés költségeihez az önkormányzat hozzá kívánt járulni, ezért a 2013. évi költségvetésében 6 millió forintot különített el erre a célra.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2013. február 1-jén részleges környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást indított. A hatóság a KTVF: 7906-13/2013. számú határozatában – különböző határidők megjelölésével – kötelezettségeket állapított meg a Fővárosi Önkormányzat részére. A határozat indokolása szerint az útszakasz a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet által előírt, és a Felügyelőség által jóváhagyott Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv által érintett út. Az Intézkedési Terv szerint az M3-as autópálya bevezető szakaszának mindkét oldalán szükséges a zajvédő fal megépítése. A kötelezett a teljesítési határidők tekintetében fellebbezést nyújtott be.

2013. április 15-én a kerület polgármestere arról értesítette a városüzemeltetési főpolgármester-helyettest, hogy a képviselő-testület továbbra is fontos feladatának tekinti a még meg nem épült zajvédő fal megvalósításának támogatását. A levél hivatkozik arra, hogy a Kozák téri szakaszon oktatási intézmény, művelődési ház és játszótér is található.

A képviselő-testület a 603/2013. (VII. 17.) ök. határozatban úgy döntött, hogy a hiányzó zajvédő falszakasz mielőbbi megépítése érdekében, 200 millió forintot biztosít a szabad pénzmaradvány felosztásában azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata ellentételezésként, illetve a közreműködés fejében, közel azonos értékben épületingatlant, építményt vagy telekingatlant átruházással átenged Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzata részére. A 604/2013. (VII. 17.) ök. határozat szerint pedig a testület felkérte a polgármester, hogy a hiányzó zajvédő falszakasz megépítésével kapcsolatosan – a képviselő-testület 603/2013. (VII. 17.) ök. számú határozatában foglaltak figyelembevételével – folytasson tárgyalásokat a Fővárosi Önkormányzattal, és annak eredményéről negyedévenként tájékoztassa a képviselő-testületet.<sup>1</sup>

A képviselő-testület a 2014. február 12-én tartott ülésén – egyhangúlag – az alábbi határozatokat hozta.<sup>2</sup> „Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete úgy dönt, hogy a Fővárosi Önkormányzat részére az M3-as autópálya bevezető szakaszának keleti oldalán (XV. Wesselényi utca és a Szentmihályi út közötti szakasz) építendő zajvédő fal tervezési és engedélyezési kiadásaihoz összesen 7.620.000.- Ft összeg erejéig hozzájárul, a 2014. évi költségvetés terhére. Felkéri a polgármestert, hogy az összeget a Fővárosi Önkormányzatnak átadandó pénzeszközként a 2014. évi eredeti költségvetésbe terveztesse be.” [84/2014. (II.12.) ök. határozat]

„Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete úgy dönt, hogy felhatalmazza a polgármestert, hogy a 2014. évi költségvetés elfogadását követően kössön megállapodást a Fővárosi Önkormányzattal összesen 7.620.000 Ft összeg átadásáról, az M3-as autópálya bevezető szakaszának keleti oldalán (...) építendő zajvédő fal tervezési és engedélyezési munkájának támogatása céljából.” [85/2014. (II.12.) ök. határozat]

„Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete úgy dönt, hogy a 604/2013. (VII. 17.) ök. számú határozatát visszavonja, egyúttal felkéri a polgármestert, hogy a 2015. évi költségvetés előkészítése érdekében a Képviselő-testület 2014. évi decemberi ülésén számoljon be a Fővárosi Önkormányzat tervezett döntéseiről az M3-as autópálya bevezető szakaszának keleti oldalán (...) építendő zajvédő fallal kapcsolatban.” [86/2014. (II.12.) ök. határozat]

2. A megkeresésre válaszoló városüzemeltetési főpolgármester-helyettes tájékoztatása szerint „bár a vonatkozó tervek korábban a Gábor Áron utcai oldalra is elkészültek, ez a szakasz az engedélyezési eljárás során kikerült a projektből, mert az építéssel érintett vállalkozók várható fellebbezései veszélyeztették volna a beruházás finanszírozásának forrásául szolgáló Norvég Alap támogatás igénybevételét.

<sup>1</sup> [http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2013/kt\\_jegyzokonyv\\_20130717.pdf](http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2013/kt_jegyzokonyv_20130717.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2014/kt\\_jegyzokonyv\\_20140212.pdf](http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2014/kt_jegyzokonyv_20140212.pdf)

*Az akkori döntéshozók vélhetően úgy ítélték meg, hogy legalább a bevezető szakasz többi részén megvalósítható legyen a zajvédelmet biztosító fal, minthogy a támogatás egésze elvesszen.”*

A főpolgármester-helyettes beszámolt arról is, hogy az első fokú környezetvédelmi hatóság döntése ellen további fellebbezés is érkezett. Utalt arra, hogy „a várt másodfokú hatósági döntés végrehajtása során sem lesz kizárható az esetleges fellebbezések miatti késedelem, amellet, hogy a tényleges kivitelezést megelőzően szükséges előkészítő feladatok időigénye sem csekély”. Ebbe – a teljesség igény nélkül – beletartoznak a tervező, illetve később a kivitelező kiválasztására kiírandó közbeszerzési eljárások, a tervezés és az engedélyezési eljárás.

3. Az Országgyűlés 2014. június 19-ei ülésén a kerület akkori polgármestere „Mikorra várható az M3-as zajvédő fal jobb oldali szakaszának megépítése?” címmel kérdést tett fel a nemzeti fejlesztési miniszternek. Kitért arra, hogy a XV. kerületben hét vállalkozó ellenállása meghiúsította a Wesselényi út és a Szentmihályi út közötti szakaszon a zajvédő fal építését. Hivatkozott egy Gábor Áron utcai ingatlannál 2011-ben végzett zajmérésre, ami nappal 7, éjjel 13 decibel túllépést állapított meg. Ismertette a kerületi önkormányzat erőfeszítéseit, kiemelve, hogy maguk is jelentős összegekkel támogatnák a beruházás megvalósítását. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium államtitkára válaszában egyetértett a felvetéssel. Kifejtette, hogy az M3-as budapesti bevezető szakaszán mindkét oldalon indokolt lenne megépíteni a zajárnyékoló falat.

A fejlesztési igényt amellet is jogosnak tartotta, hogy az autópálya-szakasz teherforgalma az M0-ás körgyűrű folyamatos fejlesztésének köszönhetően lényegesen csökkent. A fejlesztési tárca illetékességébe tartozó „zajtérképezés EU-tagállami feladatai” költségvetési sor uniós kötelezettségként zajvédelmi intézkedési tervek elkészítését fedezheti. Az államtitkár beszámolt arról is, hogy az úgynevezett TEN-T nemzetközi közlekedési hálózat hazai gyorsforgalmi és főúti szakaszain az Új Széchenyi-terv forrásaiból indították a zajárnyékolófal-építési programot.

Az 1,2 milliárd forintos keretösszeg mintegy 27 ezer négyzetméter felületű fal megépítését teszi lehetővé egyebek mellett az M3-as autópályán Mogyoródnál és Gödöllőnél is. A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő M3-as bevezető szakasz azonban nem a TEN-T-hálózat része, így az uniós finanszírozási szabályok szerint hasonló beruházás közösségi hozzájárulással itt nem támogatható. Az önkormányzati kezelésű utakon felmerülő útkezelői feladatokra külön források állnak rendelkezésre, az önkormányzatok tulajdonában és kezelésében lévő utak fejlesztését és fenntartását a tulajdonos köteles finanszírozni.

Említést tett arról is, hogy a Kormány még nem rögzítette az uniós források felhasználási céljait, a Fővárosi Önkormányzat által előkészített számos közlekedési és környezetvédelmi projekt rangsorolásáról, ütemezéséről helyben szükséges dönteni. Az államtitkár reményét fejezte ki, hogy ezekhez központi források is lesznek.<sup>3</sup>

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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 (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.

<sup>3</sup> <http://www.parlament.hu/documents/10181/56618/10.+sz%C3%A1m/73e68e0b-e445-4950-baf7-3cc6804bd6e7>

A 28. § (1) bekezdése alapján 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**

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat]

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

4. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz*. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint senkinek nincs 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. [54/1993. (X. 13.) AB határozat]

### III. Az ügy érdemében

1. A környezeti zaj és az egészség közötti közvetlen kapcsolatot a tudomány régóta vizsgálja és annak több vonatkozását is feltárta már, így többek között a szív és érrendszeri megbetegedésekkel, a magas vérnyomással, az alvászavarral, a mentális egészségzavarral való összefüggéseit. A WHO 2009-ben iránymutatást fogalmazott meg az éjszakai környezeti zaj egészségre gyakorolt negatív hatásának csökkentésére és megszüntetésére.<sup>4</sup> A tudományos eredmények alapján (ti. éjszaka 40 dB felett már megjelennek a negatív, egészségkárosító hatások) a WHO által javasolt éjszakai zajszint  $L_{éjjel\ kint}$  40 dB, továbbá arra az esetre, ha a 40-es érték elérése problémát okozna, köztes értéként az 55 dB-t jelölték meg célértékként. A WHO 2011-ben – megerősítve a 2009-ben kiadott iránymutatást – adta ki a zaj okozta egészségkárosító hatással és azok indikátoraival foglalkozó dokumentumot azzal a céllal, hogy technikai segítséget nyújtson a különböző szintű döntéshozóknak.<sup>5</sup> A probléma súlyának érzékeltetésére a dokumentum a környezeti zaj okozta egészségkárosodásokat az érintett lakosságra tekintettel években kifejezve, azaz a betegségben eltöltött évek számában is megadta: iszkémiás szívbetegség: 60.000 év, gyerekek kognitív zavara: 45.000 év, alvászavar: 903.000 év, halláskárosodás: 21.000 év, zavarás/feszültség: 654.000 év.<sup>6</sup> Megállapította, hogy az alvászavar elsősorban a közúti közlekedés zajhatására vezethető vissza. A dokumentum felhívja a figyelmet a 2010-ben Pármában megrendezett, V. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián elfogadott nyilatkozatra, mely a gyermekek zaj kitétségének csökkentését célozza meg.<sup>7</sup>

Az Európai Bizottság 2013-ban jelentette meg azt az összefoglaló jelentését<sup>8</sup>, mely a zaj egészségre gyakorolt hatását vizsgáló kutatásokat és azok eredményeit tartalmazza, értékelve a zaj és az egészségre gyakorolt hatás közötti kapcsolat erősségét. A kapcsolatokat a tudományos bizonyosság szempontjából három csoportba sorolták:

1. megfelelő: közvetlen bizonyítékok támasztják alá a kapcsolat létét,
2. korlátozott: a kapcsolatra közvetett bizonyítékok állnak rendelkezésre, amik alkalmasak a kapcsolat létének bizonyítására,
3. nem megfelelő: a bizonyítékok tudományos megalapozottságának korlátozottsága nem teszi lehetővé a kapcsolat létének elismerését, egyértelmű elfogadását, ez azonban nem jelenti feltétlenül a kapcsolat létezésének hiányát, ezért ezeknél további vizsgálatok folytatására van szükség.

A környezeti zaj okozta alvászavarral kapcsolatba hozható többféle egészségkárosító hatás tudományos bizonyítottságát „megfelelőnek” minősítették.

A jelentés megállapítja, hogy a gyerekek egészségkockázata részben más jellegű, mint a felnőtteké, ezért különleges figyelmet érdemel. Az új kutatási eredmények, illetve azok minősítése alapján a jelentés a jövő kutatási irányaira vonatkozó javaslatokat tartalmaz.

<sup>4</sup> WHO: Night Noise Guidelines for Europe; 2009; [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/43316/E92845.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf)

<sup>5</sup> WHO Regional Office for Europe and Joint Research Centre of the European Commission: Burden of disease from environmental noise Quantification of healthy life years lost in Europe 2011; [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/136466/e94888.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf)

<sup>6</sup> Az évek kiszámításához használt mutató a betegség-korrigált élethossz-év (DALYs: disability-adjusted life-years).

<sup>7</sup> [http://oki.antsz.hu/cehpe/parmai\\_nyilatkozat.php](http://oki.antsz.hu/cehpe/parmai_nyilatkozat.php)

<sup>8</sup> European Commission JRC Scientific and Policy Reports: Final Report ENNAH – European Network on Noise and Health, eds.: J. Lekaviciute, S. Kephelopoulou, S. Stansfeld, Ch. Clark; 2013, [http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final\\_report\\_online\\_19\\_3\\_2013.pdf](http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final_report_online_19_3_2013.pdf)

A gyermekek esetén vizsgálandónak tartják a reprodukcióra, az újszülött kori és a korai gyermekfejlődésre gyakorolt hatásokat, az alvászavar okozta utóhatásokat és egészséghatásokat, a többféle zaj összetett hatásának következményeit, a zaj és egyéb környezeti terhelések együttes hatását.

2. A Kvt. 31. §-a szerint (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. (2) A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani:

a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését;

b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását;

c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program<sup>9</sup> (a továbbiakban: NKP III.) szerint az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszok számának emelkedése és zajérzékenységének fokozódása is tükröz. Az elkészült zajtérképek (is) azt mutatják, hogy az eddigi erőfeszítések ellenére a közlekedés zajvédelmi szempontból is az egyik legtöbb gondot okozó tevékenység. A közlekedési zajforrások közül a közúti közlekedés a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot. A nagyvárosokban ez az arány 60-65%. Különösen a főforgalmi utak városokon átvezető szakaszai mellett élöket éri nagy zajterhelés. A fejlett államok tendenciái, illetve a hazai közlekedési igények várható növekedése alapján valószínűsíthető a közlekedési eredetű kibocsátások, így a zajterhelés további jelentős emelkedése, ezért a közlekedésfejlesztési intézkedések során fokozott figyelmet kell fordítani a környezetkímélő közlekedési módok előtérbe helyezésére. Az NKP III. célként fogalmazza meg, hogy a közlekedési létesítmények mentén csökkenjen azoknak a területeknek az aránya, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés ( $L_{den}$ ) 65 dB, az éjjeli ( $L_{éjjeli}$ ) 55 dB felett van. Ezen belül prioritást kell élvezniük azoknak az intézkedéseknek, amelyek olyan területek zajcsökkentésére irányulnak, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés ( $L_{den}$ ) meghaladja a 75 dB, az éjszakai pedig a 65 dB mértéket.

2011-ben fogadták el Budapest Főváros 2011-2016 közötti időszakra szóló környezeti programját<sup>10</sup> (a továbbiakban: FKP.) Az FKP Budapest környezeti problémáit tartalmazó táblázatában szerepel a zajterhelés, valamint utalás a konfliktus-területek és az egészségkárosodás (érzékszervi, idegrendszeri károsodás, stressz) kockázata közötti közvetlen kapcsolatra. Az NKP III. 5.4.3 pontjára hivatkozva célként írja elő a 70 dB feletti éjszakai zajterhelés megszüntetését. A „Környezet és egészség” címet viselő C. Alprogram szintén tartalmazza a 70 dB feletti, lakosságot érintő éjszakai zajterhelés megszüntetésének célját. A program hangsúlyozza, hogy a zajterhelés csökkentésében eredményt csak az „integrált megközelítés elve” hozhat.

Budapest 2013. évi környezeti állapotértékelése<sup>11</sup> szerint Budapest lakosságának zajterhelését domináns módon a közúti közlekedés okozta kibocsátás határozza meg. A város főútvonalai mellett jelentős a zajterhelés, ami több órás időtartamot feltételezve már nehezen tolerálható. Néhány fontos útvonal környezetében az  $L_{den}$  zajterhelési szint 75 és 80 dB között van, azaz a terhelés a még elfogadható értéknél 12-17 dB-lel nagyobb. Tovább rontja a főváros zajterhelési jellemzőit, hogy az éjszakai és nappali zajszintek közötti különbség csak 4-7 dB, azaz a jelentősen magas terhelési szint kiegyenlítően terheli a lakosságot mind a nappali, mind pedig az éjszakai időszakban.

<sup>9</sup> 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

<sup>10</sup> [http://budapest.hu/Documents/FKP\\_4%201\\_111119.pdf](http://budapest.hu/Documents/FKP_4%201_111119.pdf)

<sup>11</sup> Budapest környezeti állapotértékelése 2013. [http://budapest.hu/Documents/FKAE\\_2013.pdf](http://budapest.hu/Documents/FKAE_2013.pdf)

Az  $L_{den} > 68$ ,  $L_{éjjel} > 63$  dB-es zajszint értékek Budapest minden főútjának környezetére jellemzőnek mondhatók. *A küszöbérték-túllépés mértéke jelentős a belváros főútjai és az autópályák bevezető szakaszai mellett.* Az állapotértékelés hivatkozik a zajvédő falak építésére, megemlítve „a Nagykörösi út és az M3-as autópálya bevezető szakasza mentén szinte összefüggő” védelmi rendszert.

A Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv<sup>12</sup> (a továbbiakban: Intézkedési Terv) 2008 novemberében készült el. Az Intézkedési Tervben szerepel, hogy *a zajszint-túllépés mértéke jelentős a belváros főútjai, autópályák bevezető szakaszai mellett.* A közúti zajjal terhelt lakosság száma jelentős mértékűnek (41-48%) ítéltető. Ez azt jelenti, hogy a lakosság közel felét éri a küszöbértéknél magasabb zajterhelés. Az Intézkedési Terv elsődlegesen „veszélyeztetett” zónának tekinti az autópályák bevezető szakaszait (M1-M7; M3; M5), különösen a sűrűn beépített lakóterületeken átmenő szakaszokat. Az Intézkedési Terv a közúti közlekedésre vonatkozóan – amellyel kapcsolatban megemlíti, hogy ez az a zajforrás, amely a legjelentősebb környezeti zajterhelési problémát okozza a fővárosban – minimális célként határozta meg, hogy a „lakosság zajterheltsége ne növekedjék”. A további célkitűzések között szerepel a nappali időszakra vonatkozóan a 75 dB, míg éjszakára a 65 dB feletti terhelés számottevő csökkentése, majd megszüntetése, illetve 5 dB sávonként a lakossági érintettség csökkentése (min. 1-2%-os) nappal és éjszaka egyaránt. A legjelentősebben terhelt területek zajcsökkentésében hangsúlyos szerepet kapott a zajvédő falak építése, a sebességcsökkentés, valamint az útburkolatok felújítása is. („Zajvédő falak építése a leginkább terhelt, M5-ös, M3-as autópályák bevezető szakaszán. Ezen helyszíneken a napi zajterhelés mértéke 75 dB feletti. A zajvédő fal megépítésével jelentősen mérsékelhető a főváros 75 dB-lal terhelt lakosságának száma, amelyet célként korábban megfogalmaztunk.”)

3. Az 1978-ban átadott, majd a következő években, évtizedekben újabb szakaszokkal bővülő M3-as autópálya fővárosi kivezető szakasza mentén 2010-ben szinte egybefüggő zajvédő fal épült, a XV. kerületben a Wesselényi utca – Szentmihályi út közötti szakaszon azonban nem.<sup>13</sup> Ennek okaként a panaszosok és a megkeresett szervek vezetői egybehangzóan néhány vállalkozó ellenállását jelölték meg. Annak érdekében, hogy emiatt az egész beruházás ne lehetetlenüljön el, az érintett szakasz kivételével épült meg a fal.

Az első fokú környezetvédelmi hatóság KTVF: 7906-13/2013. számú határozatának indokolása hivatkozik a Felügyelőség laboratóriuma által 2011. június 26-án készített vizsgálati jegyzőkönyvre, amely szerint *az útszakasz közúti közlekedésből származó zajterhelése nem felel meg a vonatkozó előírásoknak.* A legnagyobb túllépés mértéke 13 dB volt, ami az együttes rendelet alapján jelentősnek minősül.<sup>14</sup> A hatósághoz benyújtott részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációban foglaltak szerint a vizsgált szakasz forgalmától származó környezeti zajterhelés túllépi az együttes rendelet 3. számú mellékletében szereplő zajterhelési határértékeket.

A legnagyobb túllépés mértéke nappal 4,1-10,4 dB, éjjel 8,6-14,9 dB. A vizsgált szakasz mentén a túllépés megszüntetésére zajárnyékoló fal építésére vonatkozó szakértői javaslatot tartalmaz a felülvizsgálati dokumentáció, amely alapján 4 méter magas, kizárólag a felüljárónál és a bekötő utaknál megszakított zajárnyékoló fal építését tervezik megvalósítani elnyelő fal és átlátszó fal kombinációjával a láthatóság és a lehető legnagyobb határfokú hangelnyelés elérésének figyelembevételével.

*A rendelkezésre álló adatok alapján nem kétséges, hogy a zajvédő fal megépítése mindenképpen szükséges az érintett szakaszon, ugyanakkor a hatásterületen élők számára még mindig nem ismert, hogy a beruházás mikor valósul meg.*

<sup>12</sup> [http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep\\_html/doc/Bp\\_Intezkedesi\\_terv.pdf](http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/Bp_Intezkedesi_terv.pdf)

<sup>13</sup> A XIV. kerületben hiányzó mintegy 80 méteres rész 2014-ben önkormányzati finanszírozásból épült meg.

<sup>14</sup> Az együttes rendelet 8. § a) pontja értelmében a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.

4. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének megállapításához irányadónak tekintjük az Emberi Jogok Európai Bírósága Deés v. Magyarország ügyben<sup>15</sup> hozott ítéletét, mely szerint az állam nem tesz eleget kötelezettségének, ha a jogszabályban meghatározott szintet az intézkedések ellenére a zajterhelés jelentősen meghaladja. Az ügy előzménye, hogy az M5-ös autópályán bevezetett, meglehetősen magas útdíj elkerülése érdekében számos tehergépjármű alternatív útvonalakat választott, beleértve azt az utcát is, amelyben a kérelmező háza áll. Az EJEB ítéletében kártérítésre kötelezte Magyarországot.

A kérdés vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül a vállalkozáshoz való jog érintettsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és 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. [54/1993. (X. 13.) AB határozat] Egy másik döntés szerint „[a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.

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. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni.]” [21/1994. (IV.16.) AB határozat]

A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ, ez pedig azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi. A rendelkezésre álló adatok szerint az M3-as autópálya budapesti szakaszán nagyon jelentős az évi átlagos napi forgalom mértéke.<sup>16</sup> A vizsgált eset azt példázza, hogy kevés szereplő is képes megakadályozni egy lényegesen nagyobb alanyi kör életminőségét nagyban javító beruházás megvalósítását. A vállalkozói érdek ebben az esetben erősebbnek bizonyult, mint a fallal nem védett szakasz hatásterületén élők, ott dolgozók, tanulók egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való joga. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e szakasz mentén az útvonal közvetlen közelében a Kozák téren gyermekek és fiatalok által látogatott intézmények működnek.<sup>17</sup> Az elvégzett vizsgálatok jelentős határérték-túllépést mutattak, különösen az éjszakai túllépés mértéke aggasztó.

A vállalkozáshoz fűződő alapjog korlátozását indokolhatja az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása. A vizsgált ügyben a zajvédő fal megépítésével a cél e jogok védelme, ami álláspontunk szerint nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

<sup>15</sup> Deés v. Magyarország, ítélet, 2010. november 9. App. no. 2345/06,

<sup>16</sup> Lásd: Az országos közutak 2012. évre vonatkozó keresztmetszeti forgalma

[http://internet.kozut.hu/Documents/orszagos\\_kozutak\\_2012\\_evre\\_vonatkozó\\_keresztmetszeti\\_forgalma.pdf](http://internet.kozut.hu/Documents/orszagos_kozutak_2012_evre_vonatkozó_keresztmetszeti_forgalma.pdf)

<sup>17</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNO-273/2010. számú állásfoglalásában megállapította, hogy amennyiben egy közoktatási intézmény település-egészségügyi szempontból kedvezőtlen adottságú helyen fekszik, az adott közoktatási intézményben ellátásban részesülő gyermekek egészséges környezethez való joga sérül azáltal, hogy hosszú időtartamon keresztül az egészségükre igazolhatóan káros körülmények között tartózkodnak.



A vállalkozás joga gyakorolható, és mivel a kivitelezés átlátszó anyagok felhasználásával is történhet, a vállalkozások az arra közlekedők számára továbbra is észrevehetőek, szolgáltatásaik megismerhetőek maradnak. Úgy véljük, ez lehet a környezeti szempontokra megfelelően érzékeny és a vállalkozás jogát is figyelembe vevő megoldás.

*Bár a kerületi és a fővárosi önkormányzat részéről határozott szándék mutatkozik a Wesselényi utca – Szentmihályi út közötti szakaszon a zajvédő fal megépítésére, annak elmaradása sérti a hatásterületen élők egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való jogát. 2010-ben az érintett XIV. és XV. kerületi lakosok által nagyon várt beruházás csak részben valósult meg, így a hiányzó falszakasz miatt sokak számára azóta sem csökkent a zajterhelés.*

Szükséges hangsúlyozni, hogy sokakat érintő, súlyos és hosszú ideje fennálló sérelemről van szó.

### **Intézkedés**

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Budapest Főváros Főpolgármesterét, hogy a jelentős számú állampolgár számára életminőség-javulást jelentő beruházást tekintse kiemelt feladatnak és vizsgálja meg a mielőbbi megvalósításhoz szükséges intézkedéseket. Javasolja továbbá, hogy ennek érdekében a Kormány és a XV. kerületi önkormányzat képviselőinek részvételével kezdeményezzen egyeztető megbeszélést.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5160/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

**Az eljárás megindítása**

A panaszos 2009-től kezdődően szabadságvesztés büntetését töltötte egy büntetés-végrehajtási intézetben, ahol őrzési fokozata olyan szintű volt, hogy semmilyen külső információhoz nem juthatott hozzá. 2012-ben enyhítettek az őrzési fokozatán, így ekkor szerzett tudomást arról, hogy 2011. január 31-ig nyilatkoznia kellett volna arról, hogy fenn kívánja-e tartani a magánnyugdíj tagságát. Mivel korábban – szigorú őrzési fokozata és a tájékoztatás hiánya miatt – erről a lehetőségéről nem tudott és nyilatkozni sem állt módjában, így tagsága a törvény erejénél fogva megszűnt, reálhozamát pedig – tekintettel arra, hogy lakhelyén nem volt megtalálható – a nyugdíjpénztár átutalta a nyugdíjbiztosítási főigazgatóság részére. Szerette volna utólagosan a reálhozamát visszakapni, ezért írásbeli megkereséssel fordult az OTP Magánnyugdíjpénztár valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság felé, azonban méltányossági kérelmét mindkét szerv elutasította. Emellett a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét is megkereste kérésével, de e hatóság is megszüntette az eljárását. Segítségemet kérte annak érdekében, hogy – méltányosságból – mégis visszautalják számára a magánnyugdíjpénztári reálhozamát. A beadvány alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján az ügyben írásbeli tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójától.

**Az érintett alkotmányos jog és elv**

- 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.”].

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.)
- A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény (Nyatv.)
- A nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény
- A magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő átlépéshez kapcsolódó eljárási szabályokról szóló 297/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panaszos 1998. december 1-től létesített tagságot az OTP Magánnyugdíjpénztáránál. A jogszabályi környezet megváltozása miatt 2011. január hó 31-ig minden magánnyugdíjpénztári tagnak nyilatkoznia kellett arról, hogy továbbra is fenn kívánja-e tartani a tagsági jogviszonyát. Amennyiben a magánnyugdíjpénztári tag a megjelölt határidőig nem tett nyilatkozatot, úgy – a törvény erejénél fogva – átlépett a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Az „átlépő tagok” – 2012. május 31-ig – rendelkezhetnek a magánnyugdíjpénztári tagdíjbefizetésük alapján elért reálhozamuk kifizetéséről.

A panaszos 2009-től kezdődően szabadságvesztés büntetését tölti egy büntetés-végrehajtási intézetben, ahol kezdetben olyan szigorú őrzési fokozat mellett őrizték, hogy semmilyen információhoz nem juthatott. 2012-ben feloldották őrzési fokozatát, így ekkor jutott tudomására, hogy – mivel a törvényben meghatározott idő alatt nem tett nyilatkozatot – a magánnyugdíjpénztári tagsága a törvény erejénél fogva megszűnt, reálhozamát pedig a nyugdíjpénztár átutalta a nyugdíjbiztosítási főigazgatóság részére. Szerette volna legalább a reálhozamát visszakapni, ezért írásbeli megkereséssel fordult az OTP Magánnyugdíjpénztárhoz. A magánnyugdíjpénztár 2012. szeptember 6-án kelt levelében arról tájékoztatta, hogy – tekintettel arra, hogy tagsága fenntartásáról írásbeli nyilatkozatot nem tett – ezért tagsága 2011. március elsejétől megszűnt. Reálhozamát és az addig befizetett tagdíj-kiegészítését a törvényben meghatározottak szerint 2011. augusztus 10-én átutalták a magánnyugdíjpénztár számára megadott lakcímére, az összeg azonban visszaérkezett a pénztárba. 2011. október 07-én újra megismételték az utalást, de az összeg ismételen visszaérkezett. Ezt követően 2011 decemberében a tagi kifizetés összegét átutalták a Nyugdíjbiztosítási Alapnak.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatósághoz (továbbiakban: ONYF) írt méltányossági kérelmére válaszul, 2012. november 20-án kelt levelében az ONYF szintén arról tájékoztatta a panaszost, hogy a magánnyugdíjpénztár, a címéről visszaérkezett összeget a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján történő jóváírás érdekében a Nyugdíjbiztosítási Alapnak utalta át. Az ONYF-nek azonban – törvényi felhatalmazás hiányában nincs lehetősége méltányossági jogkör gyakorlására, az átutalt összeg kifizetésére.

A beadvány alapján, azzal összefüggésben, hogy a panaszos speciális helyzetére vonatkozó különös méltányosságból mégis van-e arra lehetőség, hogy legalább a reálhozamot átutalják a panaszos számára, tájékoztatást kértem a *nemzetgazdasági minisztertől* és az *Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság főigazgatójától*. Emellett – tekintettel arra, hogy a panaszost valamennyi érintett szerv arról tájékoztatta, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő tagok számára megállapított, de ki nem fizetett reálhozamot nyilvántartják, illetve a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben vezetett egyéni számlájára utalják –, tájékoztatást kértem ezen egyéni számlákról is. Megkeresésemben az alábbi kérdésekre kértem választ:

- A ki nem fizetett, de nyilvántartott összegekről rendelkezhetnek-e a korábbi magánnyugdíj-pénztári tagok, vagy a későbbiek során valamikor kifizetésre kerülnek-e számukra?
- A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben vezetett egyéni számlán jóváírásra kerülnek-e ezen összegek?
- A korábban kiadott tájékoztatók szerint a társadalombiztosítási egyéni számlán feltüntetésre kerül azon tagi befizetések összege is, amelyeket a magánnyugdíjpénztárak átadtak a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapnak. Az egyéni számla tartalmazza-e ezeket az összegeket?
- A későbbiekben, a nyugdíj összegének megállapítása során figyelembe veszik-e majd azokat a tagi befizetéseket, amelyeket a visszalépő tagok korábban a magánnyugdíjpénztárakba teljesítettek?
- Ezek az összegek valóban örökölhetőek lesznek-e, illetve a hozzátartozó javára történő ellátásba beszámításra kerülnek-e?

Megkeresésemre adott válaszában a *nemzetgazdasági miniszter* a következő tájékoztatást adta.

A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (továbbiakban: Mpt.) 24. § (19) bekezdésében foglaltak alapján a pénztártag nyilatkozatának elmulasztása esetében *az egyéni befizetések, illetve a reálhozam a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben került nyilvántartásra*. A jogszabály a nyilatkozattétel pótlása tekintetében kizárólag egy esetben adott lehetőséget méltányosság gyakorlására.

Az Mpt. 123. § (6) bekezdése értelmében a helyszíni nyilatkozattételre jogosult személy, illetve a tartósan külföldön tartózkodó pénztártag, amennyiben nyilatkozatát 2011. január 31-ig – rajta kívül álló okból – nem tudta megtenni, akkor az akadály megszűnésétől számított 8 napon belül, de legkésőbb 2011. február 28-ig a nyilatkozat pótlásával egyidejűleg igazolási kérelmet terjeszthetett elő, amelyről a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnek volt jogosultsága dönteni. Egyéb esetekben a jogszabály nem tett különbséget a nyilatkozattétel elmulasztásának okai között, így *a hatályos szabályozás alapján nincs lehetőség a reálhozam méltányosságból történő átutalására.*

Ezen összegek társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben történő nyilvántartásával – az egyéni számlával – összefüggő kérdésekre a miniszter arról tájékoztatót, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben nyilvántartott összegről a későbbiekben rendelkezni nem lehet, azok a jövőbeni társadalombiztosítási nyugdíj részét képezik, amelyhez az állampolgár – a jogosultsági feltételek megszerzése esetén – mint társadalombiztosítási nyugdíj juthat majd hozzá. A jogalkotó 2011-ben választást kínált a pénztártagoknak arra nézve, hogy az adott jogszabályi feltételek mellett maradnak-e pénztártagok, vagy a társadalombiztosítási rendszer mellett döntenek, és ezzel – jogosultságait tekintve – olyan helyzetbe kerülnek, mintha nem is lettek volna pénztártagok korábban. Így jogosultak lesznek a 100%-os társadalombiztosítási nyugdíjra. Ezek alapján a nyilvántartott összegek – mivel azok a jogosult későbbi társadalombiztosítási nyugdíjának részét képezik – nem örökölhetőek. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben nyilvántartott összegek tehát nem önállóan, hanem mint a jogosult társadalombiztosítási nyugdíja kerülnek beszámításra a hozzátartozói ellátásba. A hozzátartozói nyugellátásra vonatkozóan a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 44. §-61/A. §-ában foglaltak az irányadóak.

Az *ONYF főigazgatója* a fentiekben túl a következőkről is tájékoztatót. Az Mpt. 123. §-ának 2010. december 22-től hatályos (6) bekezdése értelmében a magánnyugdíjpénztári tagnak a tagsági jogviszonya fenntartásáról 2011. január 31-ig kellett nyilatkoznia. Amennyiben eddig az időpontig nem tett nyilatkozatot, úgy magánnyugdíjpénztári tagsága 2011. március 1. napjával megszűnt.

Ha a nyilatkozatát rajta kívül álló okból nem tudta megtenni, az akadály megszűnésétől számított 8 napon belül, de legkésőbb 2011. február 28-ig nyilatkozatát pótolnia kellett, és egyidejűleg igazolási kérelmét kellett benyújtania. Azon személyek magánnyugdíjpénztári tagsága tehát, akik a nyilatkozattétellel nem éltek, 2011. március 1-jével megszűnt. A társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő átlépéshez kapcsolódó eljárási szabályokról szóló 297/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet) 2. § (2) bekezdése értelmében a magánnyugdíjpénztári tagságukat fenntartó személyek nyilatkozatát az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság 2011. március 1-jéig megküldte az érintett magánnyugdíjpénztáraknak, amelyek azokat feldolgozták és a nyilatkozatok beérkezésétől számított 45 napon belül megállapították a visszalépő tagok számát és ütemtervet készítettek a visszaléptetés végrehajtására.

A Rendelet 6. § (1) bekezdése értelmében a visszalépő tagnak írásban kellett rendelkeznie arról, hogy az Mpt. 4. § (2) *zsk*) pontja szerinti visszalépő tagi kifizetése összegét egy összegben felveszi, önkéntes kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárba, vagy a Nyugdíjbiztosítási Alap (továbbiakban: NY. Alap) részére utaltatja át. Ha a tag erről nem rendelkezett, a magánnyugdíjpénztár – 2011. március 1-je és március 31-e között – felhívta nyilatkozattételre. A tagnak – a Rendelet 6. § (4) bekezdésének 2011. május 30-ig hatályban volt szövege értelmében – a felhívás kézhezvételét követően 30 nap állt rendelkezésére, hogy nyilatkozzon a tagi kifizetése összegének sorsáról. Nyilatkozattétel hiányában a megállapított összeget a lakcímére utalták ki. A hivatkozott bekezdés 2011. május 31. és 2011. szeptember 19. között hatályos szövege értelmében a nyilatkozattétel végső határideje 2011. május 31-e volt. Abban az esetben, ha a tag lakcíméről a kiutalt összeg visszaérkezett, azt a Rendelet 6. § (4) bekezdés második mondata értelmében a magánnyugdíjpénztár a NY. Alap részére utalta át.

A Rendelet 6. § (4) bekezdésének 2011. szeptember 20-tól hatályos rendelkezése értelmében a volt tag az át nem vett és a magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett összeg esetén 2011. november 30-ig nyilatkozhatott ezen összeg kifizetéséről. Amennyiben a fenti időpontig nem kérte a kifizetés összegének átutalását, akkor az összeget a magánnyugdíjpénztár 2011. december 20-ig átutalta az Ny. Alap részére. A volt tag döntése alapján átutalt, illetve az át nem vett és ezért az Ny. Alap részére utalt *visszalépő tagi kifizetéseket a volt tag lakóhelye szerint illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatóságok személyhez rendelve* (név, születési név, születési idő, anyja neve, TAJ szám, átutalás összege) *tartják nyilván.*

A Rendelet a nyilatkozattétel elmulasztása tekintetében kimentési lehetőséget nem adott, így a határidők elmulasztása jogvesztő. Mivel ezen eljárás nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak, erre vonatkozóan a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezései sem alkalmazhatók. Így ebben az esetben sem utólagos nyilatkozattételre, sem igazolási kérelem benyújtására nincs lehetőség. Emellett sem a Rendelet, sem pedig a nyugdíjbiztosítási jogszabályok nem teszik lehetővé az Ny. Alap részére átutalt összegnek a volt magánnyugdíjpénztári tag részére történő kiutalását. Mindezek alapján a panaszos részére a reálhozam kifizetésére még méltányosságból sincs lehetőség.

A *társadalombiztosítási egyéni számlával* összefüggő kérdésekre a főigazgató az alábbiakról tájékoztató. A társadalombiztosítási egyéni számla tartalmát a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (továbbiakban: Tny.) 96/A. §-a határozza meg. Ennek 2013. április 29-től hatályos szövege szerint a társadalombiztosítási egyéni számla természetes személyenként tartalmazza a biztosított természetes személyazonosító adatait és társadalombiztosítási azonosító jelét, valamint a biztosított után a 2012. december 31-ét követő időszakra bevallott nyugdíjjárulék összegére vonatkozó, az állami adóhatóságtól átvett adatokat. A társadalombiztosítási egyéni számla tehát lényegében egy nyilvántartás, amely 2012. december 31-t követően a foglalkoztatói bevallások adatait tartalmazza. Az egyéni számlán a magánnyugdíjpénztári megtakarításra vonatkozó adatok nem kerülnek kimutatásra.

A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választással összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény alapján a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alaphoz átutalt összegekről a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (továbbiakban: PSZÁF) – az Mpt. 2012. november 29-ig hatályos 119. § (3) bekezdése alapján – vezetett nyilvántartást. A nyilvántartás tartalmazta

- a magán-nyugdíjpénztári tagok azonosító adatait,
- a tagokat terhelő tagdíjbevallási adatok teljesítését, kiegészítve a jóváírt tagdíj (tagdíj-kiegészítés) összegére vonatkozó adatokkal,
- a tagok egyéni számlakövetelését,
- a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő tagok visszalépő tagi kifizetésekkel csökkentett követelését a tagsági jogviszony megszűnésével,
- a 2010. október 1. és 2011. november 30. közötti időszakban megszerzett jövedelmekre vonatkozó valamennyi nyilvántartott személyre meghatározott, magán-nyugdíjpénztári tagdíjelőíráshoz kapcsolódó járulékfizetési kötelezettségeket,
- a 2010. október 1. és 2011. november 30. közötti időszakban valamennyi magánszemélyre vonatkozóan teljesített járulékfizetési kötelezettségekre vonatkozó adatokat.

A PSZÁF az általa vezetett nyilvántartás adatait 2013. január 15-én átadta az ONYF részére, vagyis a magánnyugdíjpénztári tagsággal összefüggő adatokat jelenleg az ONYF tárolja. Ez az adatállomány tartalmazza a visszalépett tagok követelésének összegét is. Ezen adatok kezelésére a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek 2013. április 29-től, a Tny. 96. § (2) bekezdése i) pontjának hatályba lépésétől rendelkeznek felhatalmazással.

A nyilvántartás adataiba az ügyfelek saját magukra vonatkozóan betekinhetnek, arról – az e célra rendszeresített, a [www.onyf.hu](http://www.onyf.hu) honlapon megtalálható – nyomtatvány kitöltésével tájékoztatást kérhetnek a lakóhely szerint illetékes kormányhivatal nyugdíjbiztosítási igazgatóságától. A magánnyugdíjpénztárból átutalt összeg örökölhetőségével összefüggésben a főigazgató arról tájékoztatott, hogy ilyen öröklési lehetőséget a hatályos jogszabályok nem tartalmaznak. A Tny. jelenleg hatályos rendelkezései értelmében ugyanakkor a visszalépett magánnyugdíjpénztári tag túlélő házastársa részére ún. özvegyi járadékot kell megállapítani, amennyiben a magánnyugdíjpénztári tagi követelése alapján kiszámított özvegyi járadék összege magasabb a társadalombiztosítás keretében megállapítható özvegyi nyugdíjnál.<sup>1</sup>

### **Előzmények – A magánnyugdíjpénztári átalakulás áttekintése**

Az 1990-es évek közepéig az időskori megélhetést biztosító általános ellátást – a „felosztó-kirovó” elven működő társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben – az állami nyugdíj biztosította. A nyugdíjakat nem pénzügyi tartalékokból, hanem a mindenkori aktív dolgozók által fizetett társadalombiztosítási járulékokból, illetve egyre inkább állami támogatásokból finanszírozták. 1997. július 15-én azonban a nyugdíjreformmal összefüggésben az Országgyűlés négy törvényt fogadott el,<sup>2</sup> amelyek középpontjában a kötelező nyugdíjrendszer egy részének magánpénztárakba átirányítása állt.

Az új szabályozás ezzel a „felosztó-kirovó” rendszer egy részét tökefedezetivé alakította, így a kötelező nyugdíjrendszer ettől kezdődően két fő pillérből állt: a felosztó-kirovó finanszírozású, kötelező részvételű társadalombiztosítási-nyugdíj alrendszerből és a kötelező részvételű tökefedezeti finanszírozású pénztár alrendszerből. A tökefedezeti elven nyugvó második pillér ugyanakkor csak fokozatosan kerül bevezetésre; a pályakezdő korosztályoknak kötelező jelleggel, de emellett – meghatározott életkor alatt – önkéntesen is választható volt. A két eltérő típusú nyugdíjrendszer-elem egymást kiegészítve biztosította volna a nyugdíj szolgáltatásokat. A kötelező nyugdíjrendszert emellett – mintegy harmadik pillérként – egyéb öngondoskodási formák is kiegészíthették, így a nonprofit alapon működő önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak és a profitorientált üzleti biztosítóktól vásárolható nyugdíjbiztosítási formák.

A bevezetésre kerülő magánnyugdíjpénztárak a bevételeit elsősorban a pénztártagok kötelező tagdíjbefizetései képezték. A tagdíj alapja a társadalombiztosításról szóló törvényben meghatározott nyugdíjjárulék-alappal egyezett meg, mértékét pedig a törvény a járulékalap százalékában határozta meg. A kötelező pénztárba befizetendő tagdíj mértéke a bevezetéskor a nyugdíjjárulék-alap hat százaléka, 2000. január 1-től annak nyolc százaléka lett. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a magánnyugdíjpénztári tag az általa kötelezően befizetendő nyugdíjjárulék nagyobbik részét a magánnyugdíjpénztárba fizette (mint tagdíjat) és csak egy kisebb összeg (nyugdíjjárulék) került a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.<sup>3</sup>

2010. október 25-én az Országgyűlés elfogadta a magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvényt, amely megteremtette annak az alapját, hogy a magánnyugdíjpénztári tagok tagdíját átmenetileg 2010. november 1-je és 2011. december 31-e között a Nyugdíjbiztosítási Alapba irányítsák. Ennek következtében a magánnyugdíjpénztári tagok időlegesen nem tagdíjat fizettek, hanem nyugdíjjárulékot a Nyugdíjbiztosítási Alap részére.

Ugyanezen a napon a Parlament elfogadta a nyugdíjpénztár-választás szabadságáról szóló 2010. évi C. törvény is, amely megszüntette a pályakezdők magánnyugdíjpénztárakba való belépésének kötelezettségét és a magánnyugdíjpénztári tagok, valamint azok számára, akik a vegyes nyugdíjrendszerből már ellátásban részesültek, megnyitotta az állami nyugdíjrendszerbe történő visszalépés lehetőségét.

<sup>1</sup> Lásd: AJB-649/2012. számú ombudsmani jelentés

<sup>2</sup> A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjakra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény; A társadalombiztosítási nyugalomszolgálatokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény; A magánnyugdíjról és magánnyugdíj-pénztári ellátásokról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.); A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIV. törvény

<sup>3</sup> Lásd 1. számú melléklet!

A Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvénynek (továbbiakban: Nyatv.) a magánnyugdíjpénztári törvénybe iktatott új rendelkezései alapján pedig a pénztártagok 2011. január 31-éig visszaléphetek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe vagy – külön nyilatkozattétellel – választhatták az önkéntessé átalakuló magánnyugdíjrendszert. A visszalépő pénztártagoknak magáról a visszalépésről nem kellett külön nyilatkozatot tenniük, mivel nyilatkozattétel hiányában – 2011. március 1-jétől – a törvény erejénél fogva megszűnt a tagsági jogviszonyuk. Ugyanakkor magánnyugdíjpénztáruk felé rendelkezniük kellett az őket megillető, visszalépő tagi kifizetésekről. Ez a kifizetés az elért reálhozamot és a pénztártagság ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés összegét foglalta magában, amelyet átutalhattak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számlájukra vagy az önkéntes kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számlájukra, illetve dönthettek az egyösszegű felvételéről is.

A Nyatv.-nek a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvénybe iktatott rendelkezései szerint,<sup>4</sup> a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjat kap, a magán-nyugdíjpénztárban maradó pénztártag pedig 2011. december 1-jétől a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt nem szerez és ezt követően elért keresete, jövedelme a társadalombiztosítási nyugellátás megállapítása során nem vehető figyelembe

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv (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. § (1) bekezdés a) pontja alapján tehát a vizsgálat tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet, hatóságnak pedig a közigazgatási szerv minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdésének d) és g) pontja értelmében a *minisztérium* valamint a *központi hivatal* központi államigazgatási szervnek minősül. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságról szóló 289/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a Kormány által kijelölt központi hivatal. Mindezek alapján megállapítottam, hogy vizsgálati hatásköröm – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – mindkét érintett szerv, a Nemzetgazdasági Minisztérium valamint az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság tekintetében egyértelműen fennáll.

### II. Az érintett alapvető jog 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.

---

<sup>4</sup> A Nyatv. 36. §-a iktatta be a Tny. 2. § -ának – 2011. december 31-ig hatályos – (6) bekezdését, mely szerint: (6) *Az a személy, aki a) 2011. január 31-ét követően létesít magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyt, a jogviszony létesítésének időpontjától, de legkorábban 2011. december 1-jétől kezdődően, b) 2011. január 31-éig kezdeményezi a magán-nyugdíjpénztári tagsági jogviszonyának fenntartását, 2011. december 1-jétől kezdődően a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben további szolgálati időt nem szerez, és az ezt követően szerzett keresete, jövedelme a társadalombiztosítási nyugellátások megállapítása során nem vehető figyelembe, azonban a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 32/B. §-ában meghatározott feltételek szerint az időskorúak járadékára jogosult.*

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 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.

#### *Tulajdonhoz való jog*

A tulajdonhoz való jog az Alaptörvény XIII. cikke értelmében<sup>5</sup> alapvető jog. A tulajdonjog védelme ugyanakkor nem csupán a dologi jogokra (ingókra és ingatlanokra) terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra is, továbbá a még meg nem szerzett javakra, az ún. közjogi várományokra is. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási várományokra vonatkozóan az 51/2007. (IX. 15) AB határozatában az alábbiakat állapította meg: „A »váromány«, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem.

Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg”. Az alkotmányjogilag védett váromány tehát *a nyugdíjszolgáltatásra általánosságban* vonatkozik [103/2010. (VI. 10.) AB határozat].

A magánnyugdíjpénztári átalakulás során, a tulajdonjog védelme körében tehát elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az átalakulás következtében, általánosságban a társadalombiztosítási váromány „sérül-e”, azaz a nyugdíjszolgáltatás ennek következtében korlátozottabban vehető-e igénybe, vagy sem.

---

<sup>5</sup> Alaptörvény XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.



Figyelemmel arra, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjat kap, azaz ugyanúgy tekintendő, mintha korábban nem lett volna magánnyugdíjpénztári tag, így – e tekintetben – a váromány nem sérül, ezzel összefüggésben alapjogi (tulajdonjogi) aggály nem merül fel.

Ugyanakkor az alkotmányjogi tulajdon tartalmát a közjogi és magánjogi kötöttségekkel együtt kell érteni. Erre tekintettel alkotmányossági szempontból más megítélés alá esnek a magánnyugdíj-pénztári folyószámlára kötelezően teljesített befizetések (tagdíj), azok a befizetések, amelyeket a tag önként teljesített, illetve azok az összegek, amelyeket a befizetett összegek hozamaként tartottak nyilván.

A konkrét panasz ez utóbbit – a tag számára kifizetendő reálhozamot – érintette, így jelen esetben azt kellett megvizsgálni, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszatérő magánnyugdíjpénztári tag számára kifizetendő *reálhozamra kiterjed-e ez az alapjogi védelem*, vagy sem.

Az Mpt. 21. § (4) bekezdés c) pontja értelmében – a rendelkezés 2011. december 31-ei hatályon kívül helyezéséig – a pénztártag köteles volt a magánnyugdíj-pénztári tagdíjat megfizetni. Ez a befizetés volt hivatott fedezni – a kötelező járulékok módjára – a későbbiekben nyújtandó nyugellátásokat, azaz *ezen (kötelező) befizetés miatt válik jogosulttá a korábbi magánnyugdíjpénztári tag a teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjra* (váromány). Az önkéntes nyugdíjkiegészítéssel kapcsolatban – az AJB-6676/2012 számú jelentés – már megállapította, hogy „ezen kiegészítésre a pénztártag sem az Mpt., sem más jogszabály alapján nem volt kötelezett. A tagdíj-kiegészítés a pénztártag saját döntésén alapult; a tulajdonhoz való jog szempontjából az ilyen befizetés az érintett meghatározott célból történő „megtakarítása”, és nem a pénztártag jövedelmét, mint tulajdont érintő közjogi korlátozás. Mindebből az következik, hogy a pénztártagok tagdíj-kiegészítései és ennek hozama (mint a tagdíj-kiegészítés után járó közjogi váromány) az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alatt állnak.”

A *reálhozam* ugyanakkor nem a tag saját – kötelező vagy önkéntes – befizetése, hanem tulajdonképpen az az „eredmény”, amelyet a magánnyugdíjpénztár a tagi befizetések befektetésével elért. Ennek következtében ez az összeg nem esik a tulajdonvédelem körébe.

Összegezve megállapítható, hogy a magánnyugdíj-pénztári folyószámlára kötelezően teljesített befizetés olyan „közjogi kötelezettség”, amelyre a tulajdonhoz való jog nem terjed ki. Nem részesül alkotmányos tulajdonvédelemben a kötelező tagdíj hozama sem. Az Alaptörvény XII. cikkéből kizárólag az önkéntes befizetésekre és azok hozamára formálható igény, valamint arra a várományra, hogy a korábbi pénztártag a törvényi feltételek teljesítése esetén nyugellátásban részesüljön. Mindebből következik az is, hogy a kötelező tagdíj hozama egy részének (a reálhozamnak) a pénztártag részére történő kifizetése *ex gratia* juttatás, amely az Mpt.-ből és nem az Alaptörvényből következik.

### III. Az ügy érdemében

#### 1. A reálhozam kifizetésével összefüggésben

A panaszos – fogva tartásának körülményei miatt – magánnyugdíjpénztári tagságának fenntartásáról a jogszabályban megállapított határidőben nem tett nyilatkozatot, így tagsága 2011. március elsejével – a törvény értelmében – megszűnt, és „visszakerült” a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.<sup>6</sup> A visszalépő tagnak ugyanakkor – a Rendelet 6. § (1) bekezdése értelmében – írásban kellett rendelkeznie a visszalépő tagi kifizetése összegéről. Az Mpt. 4. § (2) bekezdés zsk) pontja alapján ugyanis a visszalépő tag jogosult volt a tagdíjbefizetése alapján, a zsj) pontban meghatározott hozamgarantált tőke összege feletti összegének és a pénztártagságának ideje alatt befizetett tagdíj-kiegészítés összegének felvételére, vagy annak önkéntes kölcsönös nyugdíjbiztosító pénztárnál vezetett tagi számláján, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján történő jóváírására.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Lásd Mpt. 24. § (10) bekezdése és 123. § (6) bekezdése

<sup>7</sup> Ezzel kapcsolatban az AJB-6676/2012 számú ombudsmani jelentés tartalmaz további megállapításokat

Ha a tag az összegről nem rendelkezett, a magánnyugdíjpénztár – 2011. március 1-je és március 31-e között – felhívta nyilatkozattételre. A tagnak – a Rendelet 6. § (4) bekezdésének 2011. május 30-ig hatályban volt szövege értelmében – a felhívás kézhezvételét követően 30 nap állt rendelkezésére, hogy nyilatkozzon a tagi kifizetése összegének sorsáról. Nyilatkozattétel hiányában a megállapított összeget a lakcímére utalták ki.

Az OTP Magánnyugdíjpénztár – a jogszabályban foglaltaknak megfelelően – a megállapított tagi kifizetés összegét – mivel a panaszos a tagi kifizetés módjáról sem tett nyilatkozatot – átutalta a panaszos által a magánnyugdíjpénztár számára megadott lakcímére. Az összeg azonban mindkét esetben visszaérkezett a magánnyugdíjpénztárhoz.

Ezt követően azonban még mindig volt lehetőség az összeg feletti rendelkezésre. A Rendelet 6. § (4) bekezdésének – 2011. szeptember 20-tól hatályos – rendelkezése értelmében ugyanis a volt tag *az át nem vett és a magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett összeg esetén 2011. november 30-ig még nyilatkozhatott ezen összeg kifizetéséről.* Amennyiben ilyen nyilatkozattételre nem került sor, úgy az összeget – a Rendeletben foglaltaknak megfelelően – 2011. december 20-ig át kellett utalni a NY. Alap részére.<sup>8</sup>

A panaszos tehát 2011. november 30-ig még nyilatkozhatott volna a magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett tagi kifizetéséről. Ezen időpontot követően azonban az összeget átutalták a Ny. Alaphoz, ahonnan azonban – jogszabályi felhatalmazás hiányában – még méltányossági alapon sincs lehetőség annak kifizetésére.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a vonatkozó jogszabályok több ízben is, meghosszabbított határidővel lehetőséget biztosítottak arra, hogy a volt tagok a tagi kifizetésükkel összefüggésben rendelkezzenek. A rendelkezést elmulasztókat a magánnyugdíjpénztáraknak – 2011. március 1. és 31.-e között – külön fel kellett hívnia a nyilatkozattételre, majd ezen határidő leteltét követően is – 2011. november 30-ig – lehetőség volt arra, hogy a tag a kifizetéséről rendelkezzen.

A vizsgált ügyben az eljáró szervek a jogszabályoknak megfelelően jártak el; a panaszost a magánnyugdíjpénztár felhívta a nyilatkozattételre, a kifizetést – a panaszos által megadott elérhetőségére – két ízben is megkísérelte, azonban az nem járt eredménnyel. A tagi kifizetés összegét ezt követően át kellett utalnia a NY. Alap részére. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések ugyanakkor nem teszik lehetővé az ONYF számára, hogy bármely jogszabályi rendelkezéstől eltérjenek. Ennek megfelelően méltányosság gyakorlására csak azokban az esetekben kerülhet sor, amikor azt a törvény kifejezetten lehetővé teszi. A konkrét esetben azonban sem az Mpt., sem a Rendelet, sem a vonatkozó nyugdíjszabályok nem teszi lehetővé, hogy a törvényben meghatározott jogvesztő határidőt a nyugdíjbiztosítási szerv meghosszabbítsa, vagy e tekintetben méltányosságot gyakoroljon. Ezen jogvesztő határidők lejártát követően tehát, *az összeg Ny. Alapból történő kifizetésére ma már valóban nincs jogszabályi lehetőség.*

## 2. A társadalombiztosítási egyéni számlával összefüggésben

---

<sup>8</sup> 297/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. §. (4) *A volt tag az át nem vett és a magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett összeg esetén 2011. november 30-ig a) megtett személyes nyilatkozat útján vagy b) - a nyilatkozat feladása időpontjának igazolására alkalmas módon - feladott nyilatkozat útján írásban megjelölheti a magánnyugdíjpénztár számára azt a bankszámlaszámot vagy címet, amelyre a visszalépő tagi kifizetés összegének átutalását, kiutalását kéri. A magánnyugdíjpénztár - az (5) bekezdésben foglalt kivétellel - a kérelem kézhezvételét követő 8 munkanapon belül intézkedik a visszalépő tagi kifizetés összegének átutalásáról, kiutalásáról. Amennyiben a volt tag 2011. november 30-ig nem kéri a visszalépő tagi kifizetés összegének átutalását, kiutalását, akkor az át nem vett és a magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett összeget a magánnyugdíjpénztár - a volt tagnak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján történő jóváírás érdekében - a Nyugdíjbiztosítási Alapnak legkésőbb 2011. december 20-ig utalja át. Az átutalás összegéről a volt tag nevének és azonosítóinak feltüntetésével a magánnyugdíjpénztár a biztosított lakóhelye szerint illetékes nyugdíjbiztosítási igazgatóságot, magyarországi lakóhely hiányában a fővárosi nyugdíj-biztosítási igazgatóságot értesíti. (5) Amennyiben a volt tag magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett tagi kifizetésének összegét a magánnyugdíjpénztár már átutalta a Nyugdíjbiztosítási Alapnak, akkor köteles azt a (4) bekezdés szerinti kérelem beérkezését követő 8 munkanapon belül a Nyugdíjbiztosítási Alaptól a magánnyugdíjpénztár bankszámlaszámának egyidejű megjelölésével visszaigényelni. A Nyugdíjbiztosítási Alap a visszaigénylés beérkezését követő 8 munkanapon belül köteles a visszaigényelt összeget a magánnyugdíjpénztár bankszámlájára átutalni. A magánnyugdíjpénztár a visszaigényelt összeg bankszámláján történő jóváírását követő 8 munkanapon belül intézkedik a visszalépő tagi kifizetés összegének átutalásáról, kiutalásáról.*

A Rendelet 6. § (4) bekezdése szerint, az át nem vett és a magánnyugdíjpénztárhoz visszaérkezett összeget a magánnyugdíjpénztár – *a volt tagnak társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján történő jóváírás érdekében* – a Nyugdíjbiztosítási Alapnak utalja át. Az átutalás összegéről a volt tag nevének és azonosítóinak feltüntetésével a magánnyugdíjpénztár a biztosított lakóhelye szerint illetékes nyugdíj-biztosítási igazgatóságot, magyarországi lakóhely hiányában a fővárosi nyugdíj-biztosítási igazgatóságot értesíti.<sup>9</sup>

Hasonlóképpen rendelkezik az Mpt. 24. § (19) pontjának 2011. december 31. napjától beiktatott szövege is, mely szerint *a tagsági jogviszonyát megszüntető tag jogosult a követelésének részét képező egyéni számla-egyenleg tagdíjbefizetése alapján kiszámított, 4. § (2) bekezdésének zsj) pontjában meghatározott hozamgarantált tőke összege feletti összegének és a pénztártagságának ideje alatt befizetett tagdíjkiegészítés összegének felvételére (visszalépő tagi kifizetés), vagy annak az önkéntes nyugdíjpénztárnál vezetett tagi számláján, vagy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján történő jóváírásra.* A tag a tagsági jogviszony megszűnésének napjától (2012. május 31.) kérheti a visszalépő tagi kifizetés átutalását. *Amennyiben a tag tagsági jogviszonya megszüntetésének időpontjáig nem rendelkezik a visszalépő tagi kifizetésekről, azokat a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben lévő egyéni számláján kell jóváírni.*<sup>10</sup>

Fentiek értelmében az át nem vett, vagy valamilyen okból ki nem fizetett tagi kifizetéseket a volt tagnak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján kell(ene) jóváírni.

Az ONYF főigazgatójának tájékoztatása szerint ugyanakkor társadalombiztosítási egyéni számla tartalmát a Tny. 96/A. §-ának 2013. április 29-től hatályos szövege határozza meg. Ez alapján a társadalombiztosítási egyéni számla természetes személyenként tartalmazza a biztosított természetes személyazonosító adatait és társadalombiztosítási azonosító jelét, valamint a biztosított után a 2012. december 31-ét követő időszakra bevallott nyugdíjjárulék összegére vonatkozó, az állami adóhatóságtól átvett adatokat. A társadalombiztosítási egyéni számla tehát lényegében egy nyilvántartás, amely 2012. december 31-t követően a foglalkoztatói bevallások adatait tartalmazza, azon a magánnyugdíjpénztári megtakarításra vonatkozó adatok nem kerülnek kimutatásra.

A Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alaphoz átutalt összegekről – így az át nem vett tagi kifizetések összegéről is – korábban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete vezetett nyilvántartást, amely adatokat azonban 2013. január 15-én átadta az ONYF részére. A magánnyugdíjpénztári tagsággal összefüggő adatokat tehát jelenleg az ONYF tárolja, azok kezelésére – a Tny. 96. § (2) bekezdés *i)* pontja értelmében – a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek rendelkeznek felhatalmazással. Ez az adatbázis azonban az egyéni számlától függetlenül kerül nyilvántartásra.

Azzal kapcsolatos kérdésekre, hogy az a tény, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő tag számára ki nem fizetett összeg nem kerül nyilvántartásra az egyéni számlán, befolyásolja-e a jövőben megállapításra kerülő nyugdíj összegét, a főigazgató a következőkről tájékoztatott. A magánnyugdíjpénztári tagság a nyugdíj összegét annyiban fogja befolyásolni, hogy amennyiben az igénylő a nyugdíj megállapításakor is tagja valamely magánnyugdíjpénztárnak, akkor a Tny. 21/A. §-a értelmében nyugellátásának csak bizonyos – szintén a Tny-ben meghatározott – százalékát kapja. Ha az igénylő a nyugdíja megállapításakor nem tagja magánnyugdíjpénztárnak, úgy – korábbi pénztári tagságától függetlenül – a nyugellátása teljes összegére jogosult. Így *azok a személyek, akik visszaléptek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, későbbi nyugdíjazásukkor a nyugellátásuk teljes összegére lesznek jogosultak.*

<sup>9</sup> A Rendelet 6. § (4) bekezdésének teljes szövegezése időközben több ízben is módosult, azonban a módosítások a hivatkozott szövegrészt nem érintették; azok a Rendelet hatályba lépése óta változatlanok

<sup>10</sup> Ez a rendelkezés a panaszos magánnyugdíjpénztári tagsága megszüntetésekor még nem volt hatályban, így az csak a későbbiekben, a 2012. évben visszalépő tagok esetére alkalmazható

Az öregségi nyugdíj összegét ugyanis – a Tny. 20. §-a értelmében – az elismert szolgálati idő és az öregségi nyugdíj alapját képező havi átlagkereset összege alapján állapítják meg, nem az egyéni számlán – 2012. december 31-t követően – nyilvántartott adatok, foglalkoztatói bevallások alapján.

### **Intézkedésem**

Tekintettel arra, hogy a vizsgálatom nem tárt fel alapjogi visszásságot, valamint arra is, hogy a rendelkezésemre álló adatok alapján a panaszos ügyében eljáró szervek a visszalépő tagi kifizetéssel összefüggésben a jogszabályoknak megfelelően jártak el, a konkrét ügygel kapcsolatban intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5741/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a mesterképzésre vonatkozó bemeneti idegennyelvi felvételi követelmények megváltozása miatt fordult Hivatalomhoz. Beadványában arról számolt be, hogy a 2013. évi felsőoktatási felvételi eljárás keretében a Debreceni Egyetem Zeneművészeti Karának (továbbiakban: DE-ZK) harsona tanári képzésére adta be jelentkezését mesterképzésre. Telefonon többször is egyeztetett a DE ZK Tanulmányi Osztályával, ahol május végén azt a tájékoztatást kapta, hogy a mesterképzésre vonatkozó nyelvi felvételi követelmény B2 középfokú komplex típusú nyelvvizsga. A beadványozó diplomáját a DE Zeneművészeti Karán szerezte, az akkori nyelvi követelmény az alapfokú nyelvvizsga megléte volt. 2013. június elején a DE-ZK által postázott hivatalos értesítő – amely a felvételi időpontjáról adott tájékoztatást –, szintén azt tartalmazta, hogy a felvételi követelmény a középfokú komplex nyelvvizsga. A felvételi vizsga időpontját követően azonban a beadványozó az Oktatási Hivatal (továbbiakban: a Hivatal) közleményéből arról értesült, hogy a fenti szigorúbb nyelvi követelményekre vonatkozó bemeneti feltételeket mesterképzés esetén a 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárásban nem kell alkalmazni, azaz a mesterképzésre benyújtott jelentkezéseknek nem feltétele a középfokú (B2 szintű) komplex nyelvvizsga követelmény. Tekintettel arra, hogy a panaszos alapfokú nyelvvizsgával rendelkezett, a szigorúbb nyelvi követelménynek a felvételi időpontjáig nem tudott volna megfelelni, így ennek tudatában a felvételi vizsgára nem ment el.

A panaszbeadvány alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében a felsőoktatási felvételi követelmények felvételi eljárás alatt történő módosítása és az a mentén kialakult jogalkalmazói gyakorlatra vonatkozó vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy felmerült *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, az érintettek tisztességes eljáráshoz illetve a hozzáférhető felsőoktatáshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúja.*

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdése szerint tájékoztatást kértem az érintett felsőoktatási intézmény rektorától, valamint a Hivatal elnökétől.

Figyelemmel a megkeresett szervek által adott válaszokra, a szabályozás áttekintését követően, a jogszabályi háttér ismeretében az emberi erőforrások miniszterének megkeresésétől ezúttal eltekintettem, tekintettel arra, hogy a vizsgált ügy tényállása a fenti ismeretek alapján egyszerű megítélésűnek minősült.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- 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]

## **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. I.)
- az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXIX. törvény (Nftv. mód. II.)
- 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 *Debreceni Egyetem rektorának* címzett megkeresésemre a rektor az alábbi választ adta. A beadványozó 2013-ban nyújtotta be a Debreceni Egyetem Zeneművészeti Karának harsona tanári mesterképzésére a jelentkezését. A Zeneművészeti Kar dékánja 2013. május 28-án kelt levelében tájékoztatta a jelentkezőt a felvételi eljárással kapcsolatos tudnivalókról. A tájékoztató levélben egyebek között felhívta a jelentkezők figyelmét arra, *hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény* (továbbiakban: *Nftv.*) 40. § (4) bekezdése értelmében az akkor hatályos előírások szerint mesterképzésre csak az vehető fel, aki legalább egy „C” típusú középfokú, államilag elismert, – középfokú (B2 szintű) általános nyelvi, komplex – vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgával rendelkezik.<sup>1</sup> A rektor a 2013. május 28-án kelt tájékoztató levél másolatát mellékelten megküldte hivatalomnak, mely tartalmazta a képzés felvételi vizsgájának pontos helyét, idejét, valamint a felvételi vizsgával kapcsolatos egyéb tudnivalókat. A rektor tájékoztatása szerint a felvételi vizsgákra az előre meghirdetett időpontban, a szabályoknak megfelelően sor került.

Ezt követően az Egyetem oktatási rektorhelyettese 2013. június 18-án kelt levelében felhívta a karok dékánjainak figyelmét a mesterképzésre való felvételhez szükséges, fent említett nyelvvizsga követelményre.

A tájékoztató levél tartalmazta, hogy a nyelvvizsga követelményeit saját hatáskörben a Hivatal jogosult vizsgálni, valamint azt is, hogy az intézmény köteles minden jelentkezőt behívni a felvételi vizsgára, mivel a felsőoktatási intézmény pusztán a mesterképzés felvételi vizsgájának lebonyolításában illetékes. Felhívta a figyelmet arra is, hogy a nyelvi követelmények ügyében törvénymódosítás várható. E tájékoztató elektronikus levél másolatát a rektor szintén megküldte számomra. A vizsgára behívó leveleket a DE ZK dékánja még május folyamán küldte ki az érintetteknek.

Mindezek után *2013. július 6-án lépett hatályba* az Nftv. 111. § (1) bekezdésének az a jelenleg is hatályos rendelkezése, amely szerint a 2013-as felvételi eljárás során a mesterszakos felvételi eljárásban még nem feltétel a középfokú komplex (B2 szintű) nyelvvizsga követelmény, azaz az osztott mesterképzésre jelentkezők nem kerülnek kizárásra a bemeneti idegennyelv hiánya okán a 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárásban. A Hivatal ezzel kapcsolatos tájékoztató levelét, amely 2013. július 17-én érkezett az intézményhez, az oktatási rektorhelyettes azonnal – vagyis másnap reggel 7.30 órakor – továbbította a karok részére. Ezt követően a 2013. évi általános felvételi eljárásra vonatkozóan ezen új rendelkezés hatályosságáról néhány nappal később döntött a Hivatal.

A rektor álláspontja szerint az intézmény felvételi követelményekről szóló 2013. május 28-án kelt tájékoztatása nem állt ellentétben az akkor hatályos törvénnyel. A problémát az okozta, hogy a felvételi vizsga időpontja még a jogszabályi változás előtti időpontra esett és *a jogszabályi feltételek a felvételi eljárás ideje alatt változtak meg.*

---

<sup>1</sup> Megjegyzem az Nft. - jelentésem kiadásakor hatályos - 40.§ (4) bekezdése ugyanígy rendelkezik.

A rektor válaszában hangsúlyozta, hogy az egyetemnek minden esetben a hatályos törvények szerint kell eljárnia, a panaszosnak pedig lehetősége lett volna felvételi vizsgát tenni abban az esetben is, ha nincs nyelvvizsgálója, hisz a nyelvi követelményt az OH saját hatáskörben vizsgálta volna.

A rektor tájékoztatása szerint az intézmény lehetőséget biztosított volna arra, hogy a körülményekre való tekintettel a panaszos felvételi vizsgát tegyen, ezt azonban saját hatáskörben nem teheti meg, hiszen pótfelvételi eljárás a beadványban szereplő szakon nem volt meghirdetve.

2. *A Hivatal elnöke* megkeresésemre adott válaszában szintén ismertette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, valamint arról tájékoztatott, hogy a Hivatal a felvételi eljárás kezdetén, a felvételi vizsgákat megelőzően a hatályos jogszabályi rendelkezésekről szóló tájékoztatást megjelentette a „Mesterképzések felsőoktatási felvételi tájékoztatója 2013. szeptemberben induló képzések diplomásoknak” című kiadványban, továbbá az e-felvételi nyitófelületén vörös betűszínnel, félkövér betűtípussal külön felhívta az osztott mesterképzésre jelentkezők figyelmét az új szabályra.

Az elnök ismertette továbbá, hogy az Országgyűlés elé 2013. május 12-én került beterjesztésre az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló T/11114. számú törvényjavaslat, mely az Nftv.-nek a mesterképzés bemeneti feltételeire vonatkozó rendelkezését úgy kívánta módosítani, hogy 2016-ig azok is felvételt nyerhessenek osztott mesterképzési szakra, akik az alapidiplomájukat még idegennyelvi követelmény teljesítése nélkül szerezték meg. Az oktatás szabályozására vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CXXIX. törvényt az Országgyűlés 2013. június 26-án fogadta el, a Magyar Közlönyben pedig 2013. július 5-én került kihirdetésre. A mesterképzés bemeneti idegennyelvi követelményével kapcsolatos, a felvételizők számára kedvezőbb módosító rendelkezés pedig 2013. július 6-án lépett hatályba. E szerint az Nft. 40. § (4) bekezdése szerinti *szigorúbb nyelvi követelményt először a 2016 szeptemberében induló első évfolyamon kell alkalmazni* azok tekintetében, akik e törvény hatálybalépését megelőzően nyelvi követelmény teljesítése nélkül szereztek oklevelet.

A Hivatal az érdeklődő jelentkezőket és a felsőoktatási intézményeket 2013 tavaszán tájékoztatta arról, hogy a mesterképzés bemeneti idegennyelvi követelményével kapcsolatban törvényt módosító javaslat került előkészítésre, majd beterjesztésre. Az elnök álláspontja szerint a jogalkalmazás szempontjából „szerencsésebb lett volna”, ha a törvényhozó nem módosítja az adott rendelkezést vagy módosítja, de nem egy folyamatban lévő felsőoktatási felvételi eljárás alatt lépteti hatályba. A Hivatalnak azt kellett vizsgálnia, hogy a mesterképzés bemeneti idegennyelvi követelményét nem teljesítő jelentkezők esetében a számukra előnyösebb módosított törvényi rendelkezést a már folyamatban lévő eljárásban is alkalmazhatja-e. A Hivatal az Nftv. 2013. július 6-tól hatályos 111. § (1) bekezdésének utolsó mondata alapján *végül nem zárta ki azon jelentkezőket*, akik a mesterképzés bemeneti idegennyelvi követelményét a 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárás megindításakor hatályos törvényi rendelkezések szerint nem teljesítették, de a módosított törvényi rendelkezés alapján mentesültek a követelmény alól.

Az elnök álláspontja szerint minden jelentkező, aki a fentebb kifejtett körülményekben érintett volt, saját felelősségére nyújthatott be 2013. március 1-jéig felsőoktatási felvételi jelentkezési kérelmet annak ismeretében, hogy az osztott mesterképzés bemeneti idegennyelvi követelményét nem teljesíti, kivéve, amennyiben az eljárás alatt nyelvvizsgát tesz. Ugyanígy minden érintett jelentkező a *saját döntése és felelőssége ismeretében* teljesíthette a felsőoktatási intézmények által szervezett felvételi vizsgát a vizsgadíj megfizetésével egyidejűleg. A jelentkezők a besorolási határozat kézbesítését követő 15 napon belül rendes jogorvoslattal élhetnek a besorolási döntés ellen, amennyiben nem értenek egyet az abban foglaltakkal.

A másodfokú, jogerős döntés ellen jogszabálysértésre hivatkozással felülvizsgálat

kérhető a döntés kézhezvételétől számított 30 napon belül a Fővárosi Közigazgatási és a Munkaügyi Bíróságtól. Az erről szóló tájékoztatás megtalálható a Felsőoktatási Felvételi Tájékoztatóban.<sup>2</sup>

Az ügyben érintett jelentkező - a Hivatal elnökének tájékoztatása alapján - nem élt a jogorvoslat lehetőségével. Az elnök tájékoztatott továbbá arról is, hogy egyébiránt az osztott tanári mesterképzés bemeneti feltételei miatt keresték meg jellemzően az Oktatási Hivatalt.<sup>3</sup>

## **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) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szervezet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nftv. 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 az Nftv. 2. § (2) bekezdése, hogy a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. Az Nftv. 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Ugyanakkor figyelembe vettem, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért vizsgálatom nem terjed ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatás-szakmai kérdéseire. A felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok érvényesülésének vizsgálata azonban hatáskörömbe tartozik.

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 szintén ombudsmani hatáskörbe tartozik.

## **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 ombudsmanintézmény megalakulása óta a biztos következetes 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.

<sup>2</sup> FFT2013A-M kiadvány.

<sup>3</sup> Az Oktatási Hivatalt 2013. február és július között jellemzően a már évtizedes tanári pályát maga mögött tudó, osztott tanári mesterképzésre jelentkezők keresték meg azzal, hogy a Hivatal esetükben ne alkalmazza a mesterképzés bemeneti idegennyelvi követelményét, mivel többségükben a törvényi változások vagy a már elnyert pályázati források okán „kényszerülnek” a mesterfokozat és újabb vagy kiegészítő tanári szakképzettség megszerzésére.



A jelentés megállapításaival összefüggésben 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 foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben pedig lényeges változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

**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 a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. 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 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 XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot. A határozatban elvi érveléssel hivatkozott, kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság a 36/2013. (XII. 5.) AB határozata rögzíti, hogy a nyilvános mérlegelési szempontok nélküli, úgynevezett erős értelemben vett mérlegelési jogkör közhatalmi (állami) szerveknek való biztosítása nem egyeztethető össze az alkotmányosság követelményeivel. A hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, e cikk általánosan követendő a hatósági ügyekben eljáró közigazgatási szervek számára is. Elvként érvényesül a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés, amelynek megvalósítása szoros összefüggésben áll a jogegyenlőség, a diszkrimináció tilalma, valamint az emberi méltóság alkotmányos elveivel. A tisztességes ügyintézés követelménye nem csupán a jogszabályok megtartásával azonos, bár ez mindenképpen szükséges feltétele annak.

*A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukban, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejlesztett tovább.

3. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. 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.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Nft. 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett 40. § (4) bekezdése szerint mesterképzésre az vehető fel, aki legalább egy „C” típusú középfokú államilag elismert, – középfokú (B2 szintű) általános nyelvi, komplex – vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgával rendelkezik. *Mesterfokozatot eredményező képzésre épülő mesterképzésre az vehető fel, aki mesterképzésben fokozatot és szakképzettséget tanúsító oklevelet szerzett.*

A törvény 111. § (1) bekezdése előírja, hogy a törvényben meghatározott felvételi rendszert első alkalommal a 2013/2014. tanévre történő felsőoktatási jelentkezéssel kapcsolatos általános felvételi eljárásban kell alkalmazni.

Ezt követően, 2013. július 6-án lépett hatályba ugyanakkor az Nft. 111. § (1) bekezdésének azon rendelkezése, mely szerint az Nft. 40. § (4) bekezdése szerinti fenti nyelvi követelményt először a 2016 szeptemberében induló első évfolyamon kell alkalmazni azok tekintetében, akik e törvény hatálybalépését megelőzően nyelvi követelmény teljesítése nélkül szereztek oklevelet.

A jogszabályi változás tehát láthatóan – a 2013-as felvételi eljárásban részt vevő, felsőfokú oklevelet nyelvi követelmény teljesítése nélkül szerző, mesterképzésre jelentkezők számára – éppen a kellő felkészülési időt lett volna hivatott biztosítani, így a 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett új szigorúbb nyelvi követelmények teljesítését nem a 2013/2014-es felvételi eljárásban, hanem csak a 2016/2017-es felvételi eljárásban kell teljesíteniük. A módosítás tehát éppen azt a célt szolgálja, hogy az érintettek megalapozott döntést hozhassanak, illetve felkészülhessenek a változó nyelvi követelmények teljesítésére. *A felvételizők számára kedvező módosító jogszabályi rendelkezés hatályba léptetésére azonban akkor került sor, amikor a felvételi vizsgák már lezajlottak, ezzel bizonytalanná tette azt, hogy a módosítás elérje a célját. Megállapítható, hogy a módosító rendelkezés a cél teljesülése szempontjából későn, a felvételizők számára legkényesebb, legkritikusabb időszakban a felvételi eljárás közepén lépett hatályba.*

A törvényalkotó ezzel a megoldással – függetlenül a módosításnak az érintettek szempontjából pozitív tartalmától – *a jogbiztonság követelményét sértő, bizonytalan jogi helyzetet teremtett, ezáltal pedig az érintett felsőoktatási felvételi eljárás résztvevőinek tisztességes eljáráshoz, valamint a felsőoktatásban való részvételhez való jogával összefüggő jogsérelem bekövetkezésének közvetlen veszélyét idézte elő.*

A korábbi a felsőoktatási felvételi rendszer átalakításával kapcsolatos jogalkotási anomáliákat elemző *AJB-645/2013. számú* ügyben készült jelentésben kifejtetteket jelen helyzetre is érvényesnek tartom, azaz a felvételi rendszer stabilitása és kiszámíthatósága, a tervezhetőség fontossága mellett a felsőoktatásba való bejutás szoros összefüggésben áll több alapvető joggal. A jogi szabályozás kiszámíthatóság, egyértelműsége és követhetősége, változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek bizonyos területeken különös jelentősége van. Ilyen kiemelt terület a felsőoktatásba való bekerülésre, a felvételre vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok köre, mert ezek alapvetően befolyásolják az érintett gyermekek-fiatalok és 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 felvételt megelőzően éppen az előírt feltételek teljesítése érdekében az érintett gyermekek, fiatalok nem egy esetben komoly idő és energia ráfordításával, a családok pedig komoly anyagi áldozatok árán készülnek (nyelvvizsga, különórák, felkészítők) a felvételre.

Itt szükséges kitérni arra, hogy a 2013-as felvételi eljárásban a felvételi eljárás megindulásakor hatályos jogszabályi rendelkezések szerint a mesterképzésre benyújtott jelentkezéseknek a középfokú (B2 szintű) komplex nyelvvizsga követelmény volt a feltétele, így a panaszos által ismertetett intézményi tájékoztató levél tartalma összhangban állt az akkor hatályos törvényi szabályozással. A felvételi vizsgákat megelőzően érvényben lévő felvételi követelménnyel kapcsolatos tájékoztatásnak mind az érintett intézmény, mind pedig az Oktatási Hivatal eleget tett. A felvételi eljárás alatt hatályba léptetett módosító rendelkezés felvételizőkre vonatkozó következményeivel kapcsolatban azonban vizsgálatom idején sem az intézmény honlapján, sem a Hivatal megbízásából működtetett [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) rendszerében nem volt tájékoztatás fellelhető, bár az intézményen belül döntés született a módosító rendelkezés alkalmazásáról, a Hivatal pedig az érintett felsőoktatási intézmények, illetve felvételizők megkeresésére tájékoztatást nyújtott a módosított rendelkezés alkalmazásáról.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy az ügyvel érintett egyes jogalkalmazó szervek eljárása, döntése vagy egyéb tevékenysége nem sértette az általam vizsgált alapvető jogokat. Ezzel együtt szeretném a figyelmet felhívni arra, hogy a felvételi eljárás időtartama alatt bekövetkező lényeges jogszabály-módosítások esetében – amelyek alkalmazására a jogalkalmazó szervek kötelesek – az érintett felsőoktatási felvételi eljárás (potenciális) résztvevőinek gyors, és valamennyi, különösen az elektronikus felületen történő naprakész tájékoztatása kiemelten fontos.*

#### **IV. Intézkedéseim**

Felhívom a Debreceni Egyetem Zeneművészeti Kar rektorának, valamint a(z) – [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) rendszerét közvetetten működtető – Oktatási Hivatal elnökének figyelmét, hogy a hasonló esetek elkerülése érdekében a jövőben a felvételi eljárás alatt módosított jogszabályi rendelkezésekről és az annak nyomán kialakított jogalkalmazói gyakorlatról elektronikus felületükön is nyújtsanak naprakész tájékoztatást a felvételizők számára.

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezése lehetőségének a jövőbeni megelőzése érdekében,

— az *Ajbt.* 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a jogszabály-előkészítési tevékenysége során tegyen hatékony és megelőző lépéseket annak érdekében, hogy a jövőben a felvételi követelményekre vonatkozó törvényi rendelkezések lényeges – a jogalkotói célt is veszélyeztető – módosítására ne a (kereszt)felvételi eljárás időtartama alatt kerüljön sor.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6197/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia  
dr. Szüts Korinna

**Az eljárás megindítása**

A panaszos sérelmezte, hogy az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény, illetve a kapcsolódó önkormányzati rendelet a tulajdonában lévő Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú, erdő besorolású ingatlant kiemelt fontosságú honvédelmi övezetté nyilvánította.

Álláspontja szerint ilyen jellegű besorolást kizárólag állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter vagyongazdálkodásában lévő terület tekintetében enged meg a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, így a két vonatkozó törvény ellentétes rendelkezéseket tartalmaz. Mindezekre tekintettel a jogállamiság alapelve, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozással kérte, hogy az alapvető jogok biztosa kezdeményezze az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény, illetve a kapcsolódó önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tulajdonhoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – figyelemmel a 18. § (5) bekezdésére – vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatomnak nem képezte tárgyát a Kányahegyi híradó objektum megépítésével kapcsolatos eljárás vizsgálata, ugyanakkor a tényállás teljes körű tisztázása érdekében szükséges volt az előzmények áttekintése, az eljárás vonatkozásában a dokumentáció alapján megállapítások rögzítése. Az alkotmányos visszásságok feltárása vonatkozásában kizárólag a jelenleg fennálló helyzet szolgált kiindulópontul.

Vizsgálatom során megkerestem a Honvédelmi Minisztériumot, a Borsod-Abaúj Zemplén Megyei Közgyűlést, Telkibánya Polgármesterét és az Encsi Földhivatalt.

**Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek**

- *a jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- *a tulajdonhoz való jog* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”]
- *az egészséges környezethez való jog* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”]
- *a nemzet közös öröksége* [Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”]

## **Alkalmazott jogszabályok**

- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT);
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (rég. Hvt.);
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (új Hvt.)
- a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbt.);
- az erdőbirtokossági társulatról szóló 1994. évi XLIX. törvény (Ett.)
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.);
- a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény (Kst.);
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvt.);
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet;
- a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területrendezési Terv szabályzatáról szóló Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 10/2009. (V. 5.) számú rendelete (MTT);
- az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (Natura 2000 Korm. rendelet)

## **A megállapított tényállás**

### **1. Jogszabályi háttér**

A kiemelt fontosságú honvédelmi területté nyilvánítással kapcsolatos, illetve ezen övezetre vonatkozó szabályokat törvényi szinten az OTrT tartalmazza, mely országos viszonylatban határozza meg, mely területek tartoznak ebbe az övezeti kategóriába, valamint tartalmazza azok térképi megjelenítését<sup>1</sup>.

A konkrét, tényleges kiterjedésnek megfelelő lehatárolást a megyei szintű szabályozás, az MTT adja meg. Az MTT elfogadásakor hatályos OTrT szerint<sup>2</sup> a kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület övezetét a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben a tényleges kiterjedésének megfelelően kell lehatárolni. Az MTT térképmelléklete<sup>3</sup> szerint a panasszal érintett a Telkibánya 0227/2 hrsz. alatti ingatlan, kiemelt fontosságú honvédelmi területnek minősül.

Az OTrT. által megadott fogalom<sup>4</sup> szerint kiemelt fontosságú honvédelmi terület az országos területrendezési tervben megállapított, kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben alkalmazott övezet, amelyben a Magyarország védelmi képességeit alapvetően meghatározó vagy a NATO-tagságból eredő, valamint a nemzetközi szerződéseiben vállalt kötelességei teljesítéséhez szükséges építmények elhelyezésére vagy ilyen tevékenységek végzésére szolgáló területek találhatók.

Az új Hvt. vonatkozó rendelkezésének megfelelően<sup>5</sup> a honvédség szervezeteinek elhelyezéséhez, feladatai ellátásához rendelkezésre bocsátott ingatlanok állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában állnak, mely ingatlanok elsődleges rendeltetése a honvédelmi feladatok ellátásának biztosítása.

Az OTrT. 2014. január 1-je óta hatályos rendelkezése<sup>6</sup> szerint a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetét a településrendezési eszközökben kell tényleges kiterjedésüknek megfelelően lehatárolni, és a településszerkezeti tervben beépítésre szánt vagy beépítésre nem szánt különleges honvédelmi terület vagy erdőterület területfelhasználási egységbe kell sorolni.

<sup>1</sup> OTrT 3/9. számú melléklet

<sup>2</sup> OTrT 16/C. § (1) bekezdés

<sup>3</sup> Ld. 2. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez

<sup>4</sup> OTrT. 2. § 12. pont

<sup>5</sup> Új Hvt. 42. § (1) bekezdés, a régi Hvt. is hasonlóan rendelkezett: ld. régi Hvt. 89. § (1) bekezdés

<sup>6</sup> OTrT 16/C. §

## 2. Építési engedélyezési eljárás

A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítottam, hogy a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlanon található a Kányahegyi híradó objektum, mely a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása szerint a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat objektumaként működik. Ennek megvalósításához Encs Város Jegyzője 2001 szeptemberében adott ki elvi építési engedélyt<sup>7</sup>, megépítésére pedig Gönc Város Önkormányzat Jegyzőjének<sup>8</sup> 2002 márciusában kelt építési engedélye alapján került sor. A Telkibánya 0227 hrsz. alatti ingatlan megosztása 2002-ben szintén megtörtént, a 0227/2 hrsz.-ú ingatlanon a Kányahegyi Erdőbirtokossági Társulat (a továbbiakban: Társulat) hozzájárulása<sup>9</sup> alapján kezdődtek meg az építési munkák. A Társulat 2003-ban a Honvédelmi Minisztérium Beruházási és Ingatlanfejlesztési Irodájával megállapodást<sup>10</sup> kötött, melyben hozzájárult ahhoz, hogy az objektumhoz vezető út megépítését követően szolgalmi jog kerüljön bejegyzésre a Honvédelmi Minisztérium javára. Az út építési engedélyét a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közlekedési Felügyelet 2002 júliusában engedélyezte<sup>11</sup>. A Bükki Nemzeti Park Igazgatóság az engedélyhez adott szakhatósági állásfoglalásában<sup>12</sup> – többek között – kikötötte, hogy a feltáró út nyomvonala nem szélesíthető, illetve a fejlesztés nem lehet olyan szintű, hogy az útkorona aszfaltozására sor kerüljön. *Annak ellenére, hogy a természetvédelmi hatóság egyértelműen kikötötte az érintett terület Natura 2000 besorolására tekintettel, hogy az út szilárd burkolattal nem látható el, a híradástechnikai objektumhoz a tényállásban részletezett paraméterekkel rendelkező aszfaltozott út vezet.*<sup>13</sup> Az objektum vonatkozásában kiadott elvi építési engedélyt, illetve az építési engedélyt 2005-ben vizsgálta az Encsi Városi Ügyészség, és mind az elvi, mind a kiadott építési engedély tekintetében jogszabálysértő elemeket tárt fel, az építési engedély vonatkozásában óvást nyújtott be<sup>14</sup> az eljáró szervhez. Mindkét engedély kapcsán megállapította, hogy az eljáró hatóságok nem vonták be az eljárásba a természetvédelmi, valamint az erdészeti szakhatóságot, az építési engedély tekintetében továbbá rögzítette, hogy a hatóság azt úgy adta, hogy az építető építési jogosultsága nem volt megfelelő, ezen túlmenően úgy minősítette jogerőssé a határozatot, hogy azt nem kézbesítette valamennyi érintett részére. Ennek eredményeként az építési engedély az objektum megépítését követően emelkedett jogerőre.<sup>15</sup> A telekalakítási eljárás tekintetében is jogellenességet detektált, megállapította<sup>16</sup>, hogy a kérelmet nem a jogszabályi előírások szerint<sup>17</sup> arra jogosult, hanem a beruházó cég nyújtotta be.

A megépült híradástechnikai bázis használatbavételi engedélye 2006 júniusában vált jogerőssé.<sup>18</sup>

A Tiszántúli Természetvédők Társulata 2008 márciusában keresetet nyújtott<sup>19</sup> be a Honvédelmi Minisztérium ellen, melyben kérte – a megállapított törvénysértésekre hivatkozással – az objektum lebontását és a természetvédelmi szakhatósági kikötés ellenére szilárd burkolattal ellátott út megszüntetését.

<sup>7</sup> Az elvi építési engedélyt Encs Város Jegyzője 2001. szeptember 20-án kelt, 5115/2001. számú határozatában adta meg.

<sup>8</sup> 2002. március 28-án kelt 1147/2002. számú építési engedély

<sup>9</sup> 2001. november 12-én a Kányahegyi Erdőbirtokossági Társulat tulajdonosi nyilatkozatot adott ki, melyben „a Telkibánya 0227/2 helyrajzi számú ingatlanal rendelkező” személyként tüntette fel, a nyilatkozatban közgyűlési határozatra nem hivatkozott.

<sup>10</sup> A megállapodás 2003. szeptember 30-án kelt, T-143/100/1999-M. A megállapodás a Társulat közgyűlésének döntésére nem hivatkozik, ilyen jellegű hozzájáruló dokumentumot nem említ.

<sup>11</sup> BO/UV/NA/A/423/12/2002. számú határozat, 2002. július 3.

<sup>12</sup> I-705/2/2002. számú szakhatósági állásfoglalás

<sup>13</sup> E körülményt jelentésemben – figyelemmel az Ajbt. 18. § (5) bekezdésére – nem tudtam vizsgálni.

<sup>14</sup> Encsi Városi Ügyészség T.K. 43/20005/11.-II. számú óvása

<sup>15</sup> Az építési engedély 2005. szeptember 6-án emelkedett jogerőre.

<sup>16</sup> Encsi Városi Ügyészség T.K. 34/20005/8.-III. számú tájékoztató levele

<sup>17</sup> A telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet 9. § (1) bekezdés

<sup>18</sup> A használatbavételi engedély 2006. június 14-én emelkedett jogerőre.

<sup>19</sup> A keresetlevél 2008. március 8-án kelt.



A Fővárosi Bíróság arra hivatkozással, hogy az alapeljárásban a felperes ügyfélként nem vett részt, illetve nem illeti meg az ügyféli státus, a pert megszüntette.<sup>20</sup> Megállapította, hogy a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kellett volna utasítani.

### 3. Tulajdonjogi helyzet

A Telkibánya 0227/2 hrsz. a földhivatali adatok<sup>21</sup> szerint 1 ha 1809 m<sup>2</sup> kiterjedésű erdő művelési ágban nyilvántartott ingatlan mely 227 természetes személy tulajdonában van. A terület műholdas felvétele szerint<sup>22</sup> a területen kerítéssel körbekerítve kizárólag az objektum, illetve a melléképületek találhatóak, az ingatlanon fás terület nincs.

Telkibánya polgármesterétől kapott tájékoztatás szerint a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetének településrendezési eszközökben történő tényleges kiterjedésének megfelelően lehatárolása nem történt meg, mivel „Telkibánya településrendezési és településszerkezeti terve csak a belterületre vonatkozik, külterületre vonatkozó rendelkezések nem állnak rendelkezésre.”

Az ingatlan-nyilvántartás nem tünteti fel az objektumot, illetve nem nevesíti, hogy a terület kiemelt fontosságú honvédelmi területként szerepel az OTTrT-ben. A Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása szerint<sup>23</sup> a kiemelt fontosságú honvédelmi terület nem minősül jogi jellegnek, így a vonatkozó jogszabályi háttérnek megfelelően nincs olyan kötelezettség, mely ennek ingatlan-nyilvántartási feljegyzését előírná.

A Honvédelmi Minisztérium tájékoztatott arról is, hogy a Kányahegyi híradó objektum a nemzetbiztonsági szolgálat objektumaként működik. Álláspontja szerint mivel a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat az Nbt. értelmében<sup>24</sup> nem tartozik a Magyar Honvédség szervezetébe<sup>25</sup> ezért nem kell teljesülnie a Hvt. által előírt azon kritériumnak, mely szerint a Honvédség szervezeteinek elhelyezéséhez, és feladatai ellátásához rendelkezésre bocsátott ingatlanoknak állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában kell állniuk.<sup>26</sup>

A terület vonatkozásában 2009 januárjában kötött használati szerződést<sup>27</sup> a Társulat elnöke, illetve a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében a honvédelmi miniszter. A felek által kötött megállapodás szerint a szerződés hatálya a Magyar Államnak az ingatlan feletti tulajdonszerzéséig, illetve a Magyar Köztársaság Honvédelmi Minisztériumának mint használatosnak a vagyongazdálkodási jogának megszerzéséig terjed. A használó a terület használatáért használati díjat köteles fizetni, melynek összegét 2011-ig éves bontásban határozza meg a megállapodás. A használati szerződést 2010 augusztusában módosították<sup>28</sup> a 2010. évre meghatározott használati díj tekintetében, egyéb pontjait változatlan tartalommal érvényben tartották. A szerződés módosítását használóként a honvédelmi miniszter írta alá.

A honvédelmi miniszter 2009-ben honvédelmi célra hivatkozással kérte Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlan kisajátítását. Beadványában kifejtette, hogy a földterületre – a beruházás megkezdését megelőzően – bérleti szerződést kötött a Társulattal, azonban „az objektum rendeltetés szerinti és zavartalan működése a földterület kisajátítás útján történő megszerzésével biztosítható.”

<sup>20</sup> Fővárosi Bíróság 18.K.31.378/2008/11. számú végzése

<sup>21</sup> Encsi Járási Földhivatal 32275/2014. számú levele

<sup>22</sup> ld. melléklet az AJB6197/2013. számú jelentéshez

<sup>23</sup> A Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkárának 2528-1/2014/hhi számú levele

<sup>24</sup> Nbt. 2. § (1) Az Információs Hivatal, az Alkotmányvédelmi Hivatal és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (a továbbiakban együtt: polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek.

<sup>25</sup> Hvt. 38. § (1) A Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi.

<sup>26</sup> Hvt. 42. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> Boda Imre elnök és dr. Szekeres Imre honvédelmi miniszter által megkötött 93-910/4/2008. számú használati szerződés

<sup>28</sup> Boda Zoltán elnök és dr. Hende Csaba honvédelmi miniszter által megkötött ELHE/910-8/2008. számú használati szerződés 1. számú módosítása

Mivel a 2005-ben a tulajdonosoknak tett adásvételi ajánlat nem vezetett eredményre<sup>29</sup>, úgy ítélte meg, hogy a kisajátítási eljárás megindításának feltételei fennállnak. A honvédelmi miniszter kérelméhez csatolta a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter erdőterület igénybevételéhez adott elvi engedélyét, az erdészeti hatóság azon nyilatkozatát, mely szerint a területen erdőgazdálkodás a kivitelezést követően már nem folytatható, így erdészeti hatósági hatáskört a kisajátítás nem érint. Csatolta továbbá az Erdészeti Igazgatóság végzését, mellyel az Országos Erdőállomány adattárból törölte a területet, illetve e hatóság Encsi Körzeti Földhivatalhoz írt megkeresését, melyben az erdő művelési ág helyesbítését kérte.<sup>30</sup> A kisajátítást kérő honvédelmi miniszter nem csatolta ugyanakkor az ingatlanügyi hatóság hozzájárulását, melyet termőföld kisajátítása és más célú hasznosítása esetére ír elő<sup>31</sup> a Kst. A kisajátítási kérelem vonatkozásában eljáró Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal megállapította, hogy – tekintettel az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseire<sup>32</sup> is – a kisajátítás elrendelésének feltételei nincsenek meg<sup>33</sup>, a kisajátítást kérő a honvédelmi cél megjelölésén túl kérelmét nem indokolta, egyéb feltételek fennállását nem bizonyította. Nem állapítható meg, hogy a tulajdon megszerzésére más polgári jogi úton nincs lehetőség, így pl. hogy a Ptk. ráépítésre vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók. A kisajátítási hatóság álláspontja szerint a kisajátítási kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően, 2009-ben meg kellett volna ismételni az ajánlattételeket, figyelemmel – többek között – a 2005-ös ajánlat megtételét követően eltelt több mint négy év alatt bekövetkezett tulajdonosváltozásokra tekintettel. A Honvédelmi Minisztérium tájékoztatása szerint a tárca a 2009. novemberi, a kisajátítási kérelmet elutasító határozat ellenére a kisajátításról továbbra sem mondott le.

A Kányahegyi objektumhoz vezető út az ingatlan-nyilvántartás szerint kivett, saját használatú út, mely négy helyrajzi számon fekszik,<sup>34</sup> tulajdonosai pedig magánszemélyek. A 3 m széles aszfalt burkolattal ellátott utat, mely 4,8 km hosszú, 5 m koronaszélességű, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat jelenleg is a Honvédelmi Minisztérium és a Társulat által 2003 szeptemberében megkötött megállapodás alapján használja, szolgalmi jog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére nem került sor.

Az MTT 2008-as felülvizsgálata során az övezeti lehatárolás vonatkozásában közreműködött a honvédelmi miniszter.<sup>35</sup> A jogszabály módosításának előkészítése kapcsán készült anyag<sup>36</sup> a Telkibánya-Kányahegyen található híradó objektumot Honvédelmi Minisztérium kezelésben lévő ingatlanként nevesíti, a térképi melléklet<sup>37</sup> szerint pedig a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlant a megye honvédségi tulajdonú területei között jelöli.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Ezzel kapcsolatban javaslatot tehet – többek között – az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

<sup>29</sup> Négy tulajdonos tett elfogadó nyilatkozatot, tíz elutasította az ajánlatot, százhuszonhárom pedig nem nyilatkozott az ajánlatra.

<sup>30</sup> 2009 januárjában a Társulat elnöke nyilatkozatot írt alá, melyben kijelentette, hogy az erdészeti hatóság, a BAZ Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága által a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlanon található erdő engedély nélküli igénybevétele miatt kiszabott erdőgazdálkodási bírság, valamint az újraerdősítési költség kapcsán a Társulat nem lép fel a jövőben semmilyen követeléssel a Honvédelmi Minisztérium, illetve annak szervezeti egységeivel, háttérintézményeivel szemben. E nyilatkozatból következik, hogy a területen lévő erdő kivágására engedély nélkül került sor.

<sup>31</sup> Kst. 7. § (1) bekezdés

<sup>32</sup> 7/2006. (II. 22.) AB határozat, 35/2005. (IX. 29.) AB határozat

<sup>33</sup> Az Észak-alföldi Regionális Államigazgatási Hivatal 3274-16/2009. Ha számú 2009. november 16-án kelt határozata.

<sup>34</sup> 0210, 0211, 0214/3, 0227/1 hrsz., tulajdonosai dr. Sándor Béla és társai

<sup>35</sup> Honvédelmi Minisztérium Infrastrukturális Ügynökség 721-31/2008. HM IÜ, 2008. október 27.

<sup>36</sup> Megalapozó munkarészek (89. oldal 9.1 táblázat 9. tétel)

<sup>37</sup> Ld. 3. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, Magyar Honvédség 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.

Amennyiben az Ajbt. 18. (5) bekezdése alapján az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

## **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság arra mutatott rá<sup>38</sup>, 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 az is kiemelte<sup>39</sup>, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”<sup>40</sup>

<sup>38</sup> 22/2012. (V. 11.) AB határozat

<sup>39</sup> 13/2013. (VI. 17.) AB határozat

<sup>40</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”<sup>41</sup>

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alkotmányban garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben<sup>42</sup> következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható. Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy „Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.<sup>43</sup>

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, illetve a XIII. cikk (2) bekezdése alapján tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a „kisajátítás a tulajdonviszonyokba való állami beavatkozás legerősebb eszköze, a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására ad módot. Ezért a tulajdonhoz való jog védelme érdekében a kisajátítás feltételeit, alapvető garanciáit maga az Alkotmány határozza meg. [...] Az Alkotmány kivételesen és közérdekből teszi lehetővé a tulajdon elvonását.”<sup>44</sup>

A testület szerint „Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése által a kisajátítás esetében támasztott teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás követelménye a tulajdonhoz való alapvető jog védelmének egyik alkotmányi biztosítéka. Az Alkotmány a tulajdon elvonása esetére értékgaranciát nyújt a tulajdonos számára. Az államnak az Alkotmány 13. § (2) bekezdésével összefüggésben az Alkotmány 8. § (1) bekezdéséből folyó objektív intézményvédelmi kötelezettsége körébe tartozik az, hogy gondoskodjon a tulajdonos Alkotmányban meghatározott követelményeknek megfelelő kártalanításáról. Ez a törvényhozóra azt a kötelezettséget hárítja, hogy a kisajátítás szabályozása során törvényben köteles szabályozni a teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás megvalósulásának anyagi jogi és eljárásjogi biztosítékait.”

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint tehát a tulajdonhoz való jog kivételes alapjog, tekintettel arra, hogy azt az állam akár teljes egészében elvonhatja, vagyis a tulajdont kisajátíthatja.

<sup>41</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>42</sup> 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

<sup>43</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

<sup>44</sup> 35/2005. (IX. 29.) AB határozat

A kisajátítás jogszerűségének vizsgálandó feltételei a közérdekűség, a kivételesség, a kisajátítás módja (csak törvényben szabályozott esetekben és módon történhet), valamint a kártalanítás. A kártalanítás megfelelősége csak előző feltételek megléte esetén vizsgálható. Az előfeltételek fennállása esetén a kisajátítás alkotmányos, amennyiben az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás mellett történik. A kártalanítás feltétlensége kategorikus követelmény, mely azt jelenti, hogy az nem tehető függővé például a költségvetés teherbíró képességétől, sem a kisajátítást elszenvedő tulajdonos személyében vagy egyéb körülményeiben rejlő valamely októl, a kisajátítandó tulajdoni tárgytól, sem bármilyen egyéb körülménytől.

Az Alkotmánybíróság ugyancsak elvi érveléssel rámutatott: „Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése (...) a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet.

A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont mellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogséreleme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.”<sup>45</sup>

Az Alkotmánybíróság kimondta<sup>46</sup> továbbá, hogy „(...) a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) határozataiban kifejtett elvekkel.” Az Egyezmény 1. cikke szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

A testület rámutatott arra, hogy „a közérdek fogalmát a Bíróság tágran értelmezi. Konkrét esetben megjegyezte, hogy a közérdekű tevékenységet végző, de magántársaság légi fuvarozó gazdasági érdekeit a járatok üzemeltetésével kapcsolatban aligha lehet elválasztani az ország egészének érdekeitől. (...) A közérdek meglétének ellenőrzését a Bíróság álláspontja szerint az egyes országok inkább el tudják végezni, mint egy nemzetközi bíróság, de a Bíróság a közérdekre való nyilvánvalóan alaptalan hivatkozást nem fogadja el. (...) A tulajdonjog korlátozásánál a Bíróság állandó gyakorlata szerint ugyanazokat a követelményeket kell alkalmazni, mint amelyeket az Egyezmény a tulajdonjog elvonására meghatároz.

Ez azt jelenti, hogy a korlátozás csak akkor fogadható el, ha az okozott sérelem arányos a közérdekkel szolgáló előnnyel. (...) Az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.”

Az Alkotmánybíróság a határozatában példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére.

<sup>45</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

<sup>46</sup> 42/2006. (X. 5.) AB határozat

Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését ezért ismételten felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Legvégül az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-77. cikkének (1) bekezdése a tulajdonhoz való joggal összefüggésben kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”

4. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alapjogként<sup>47</sup> említendő határozatában bontotta ki. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.<sup>48</sup>

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Az Alkotmánybíróság egy indítvány vonatkozásában vizsgálta<sup>49</sup> az OTrT kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi területre vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányosságát. Kimondta, hogy e minősítés célja az, hogy megakadályozza a katonai feladatokat negatívan befolyásoló fejlesztéseket és beruházásokat, valamint a környezeti állapot romlását.

---

<sup>47</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>48</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>49</sup> 916/B/2008. AB határozat

A kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület övezete fogalmának bevezetését az ország védelmi képességét meghatározó, a NATO-tagságból eredő, valamint a nemzetközi szerződéseiben vállalt kötelezettségei teljesítéséhez szükséges objektumok és területek fenntartása indokolja. Az övezet a települések teljes közigazgatási területét magába foglalja, de ez csak annyit fejez ki, hogy az adott település területén található a fenti célt szolgáló objektum. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint tehát önmagában az övezet kijelölése nem sért alkotmányos érdekeket. A Testület e határozatában kizárólag a terület törvényi szintű kijelölésének és a kijelölés módjának, a jogi szabályozás alkotmányossága vonatkozásában foglalt állást, az övezetek területén megvalósuló beruházások kapcsán konkrét aspektusait – tekintettel az absztrakt normakontroll jellegére és céljára–nem vizsgálta.

### **III. Az ügy érdemében**

A Honvédelmi Minisztérium 2002-2005 között katonai célú beruházást valósított meg a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található Telkibánya község közigazgatási területéhez tartozó Kánya hegyen. A 0227/2 hrsz.-ú, erdő művelési ágú ingatlanon épült meg a katonai hírközlési torony a hozzá tartozó melléképülettel, megközelíthetősége érdekében pedig aszfaltozott út került kialakításra. A beruházás a Natura 2000 Korm. rendelet alapján az Európai Unió Natura 2000 hálózatába kijelölt különleges madárvédelmi területen<sup>50</sup> került megvalósításra.

A tényállásban rögzítettek szerint a beruházás megvalósításához kapcsolódó engedélyezési eljárás vonatkozásában számos szabálytalanságot, illetve törvénysértést tárt fel az eljáró ügyészség, többek között rögzítette, hogy az építésügyi engedélyezési eljárásba nem vonta be az eljáró hatóság a természetvédelmi szakhatóságot.

A Honvédelmi Minisztérium a beruházást úgy kezdte meg és valósította meg, hogy nem rendelkezett jogerős építési engedéllyel, a terület tulajdonjogát nem szerezte meg, annak használata vonatkozásában is csak a Társulattal kötött megállapodást és azt is csak a beruházás tényleges megvalósítása után, a használatbavételi engedély jogerőre emelkedését követően, három és fél év elteltével kötötték meg.

Az MTT előkészítése során – a tulajdonjogi helyzet rendezetlensége, és a tényleges jogi helyzet ellenére–a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Közgyűlésnek olyan dokumentumokat szolgáltatott, amelyek az ingatlant a Honvédelmi Minisztérium kezelésében lévő, illetve–egy másik anyag szerint–a Honvédelmi Minisztérium tulajdonában lévő területként szerepeltetik. A terület tulajdonjogának megszerzését adásvételi ajánlat keretében a beruházás megkezdését követő harmadik évben, 2005-ben, kísérelte meg először a Honvédelmi Minisztérium, majd miután az nem vezetett eredményre négy év elteltével, 2009-ben, kisajátítási eljárás kezdeményezésével – anélkül, hogy azt megelőzően polgári jogi keretek között próbálta volna megvásárolni az ingatlant–tett újra kísérletet a tulajdoni helyzet rendezésére, mely kérelmét a kisajátítási hatóság a megalapozottság hiányára hivatkozással elutasított.

A rendelkezésekre álló dokumentumokból, illetve a Honvédelmi Minisztérium tájékoztatásából megállapítottam, hogy a kisajátítási kérelem 2009-es elutasítását követően a semmilyen intézkedés nem történt annak érdekében, hogy a helyzet tulajdonjogilag rendezésre kerüljön. A Honvédelmi Minisztérium megkeresésünkre megküldött érvelése szerint ingatlanon működő objektum a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat objektuma, ezért nem vonatkozik rá a Hvt. azon előírása mely szerint a honvédelmi célra használt ingatlanoknak állami tulajdonban, illetve a honvédelmért felelős minisztérium vagyongazdálkodásában kell lenniük. Ez az álláspont ugyanakkor ellentmond minden előzményi dokumentumnak.

---

<sup>50</sup> Elnevezés: Zemplén-hegység és a Szerencsi-dombság a Hernád völgygel, kódszám: HUBN10007

A létesítményhez kapcsolódó ügyek vonatkozásában eljáró Honvédelmi Minisztérium, illetve szervezeti egységei, háttérintézményei által előkészített és a különböző hatóságokhoz benyújtott, az MTT előkészítése során a BAZ Megyei Önkormányzathoz eljuttatott iratokban egyetlen alkalommal sem említik a nemzetbiztonsági célokat, a létesítményt következetesen katonai objektumként nevesítik, a kisajátítási eljárást honvédelmi célra hivatkozással indították.

A honvédelemi kötelezettségekre, szervekre, a honvédelem irányítására, a honvédségre és katonai létesítményekre stb. vonatkozó szabályozást pedig a Hvt. tartalmazza. A létesítménnyel kapcsolatos valamennyi engedélyezési eljárást (ld. elvi építési, építési, használatba vételi, kisajátítási) a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében indították meg, a területre vonatkozó megállapodásokat (használati szerződés, használati szerződés módosítása, szolgalmi jog alapítására és úthasználatra vonatkozó megállapodás) a honvédelmi miniszter, illetve a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében eljáró személy írta alá.

Abban az esetben, ha tényként fogadjuk el a Honvédelmi Minisztérium közlését az objektum jellegére vonatkozóan – mely kijelentést dokumentációval nem támasztott alá -, és a híradástechnikai bázis jelenleg nemzetbiztonsági objektumként működik, álláspontom szerint ez sem elegendő alap a tulajdonjog ilyen mértékű, 2002 óta fennálló korlátozására. A Kst. által a kisajátítás vonatkozásában meghatározott feltételek konjunktívák.<sup>51</sup>

E felsorolás jelen esetben releváns elemei szerint kisajátításnak akkor van helye, ha a közérdekű cél megvalósítása az ingatlanon fennálló tulajdon korlátozásával nem lehetséges, ha az ingatlan tulajdonjogának megszerzése adásvétel útján nem lehetséges, ha a közérdekű cél megvalósítására kizárólag az adott ingatlanon kerülhet sor, illetve ha a kisajátítással biztosított tevékenység közösségi előnyei a tulajdon elvonásával okozott kárt jelentősen meghaladják.

A kisajátítási eljárás megindítását ugyanakkor minden esetben meg kell előznie egy az adásvételi szerződés megkötésére egy éven belül megtett kísérletnek.

Azt, hogy mely esetben tekinthető meghiúsultnak az adásvételi szerződés megkötése, szintén a Kst. szabályozza.<sup>52</sup>

Mindezekből, illetve az objektum rendeltetéséből (akár a honvédelmi, akár nemzetbiztonsági cél teljesül) egyértelműen megállapítható, hogy az nem működhetne természetes személyek tulajdonában lévő ingatlanon, a területnek már a beruházás megkezdését megelőzően állami tulajdonba kellett volna kerülnie

*A Honvédelmi Minisztérium nem tett eleget az objektum honvédelmi rendeltetésének elfogadása esetén, a Hvt.-ben előírt, nemzetbiztonsági rendeltetés esetén pedig az Alaptörvény<sup>53</sup> és a Kst. szerinti kötelezettségének, és a területen annak ellenére valósított meg beruházást, illetve azt úgy használja, hogy annak tulajdonjogi helyzetét nem rendezte, az MTT előkészítése során szolgáltatott anyagokban pedig a terület tulajdonjogi helyzetét nem a valóságnak megfelelően tüntette fel.*

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” fejezet XIII. cikk (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet, míg a XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság kimondta<sup>54</sup>, hogy aránytalan a tulajdonkorlátozás, ha annak időtartama nem kiszámítható, míg más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás.

---

<sup>51</sup> Kst. 3. § (1) bekezdés 3. § (1)

<sup>52</sup> Kst. 3. § (2) bekezdés

<sup>53</sup> Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdés

<sup>54</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat



Másik határozatában<sup>55</sup> az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata kapcsán azt jelzi a testület, hogy az arányosság kérdésénél a Bíróság széles körben vizsgálja az összefüggéseket és ezen az alapon megállapította az Egyezmény megsértését olyan esetben, amikor a tulajdonjog korlátozásánál az állammal szemben való fellépésre nem volt lehetőség, megfelelő jogvédelmet szolgáló eljárási szabályokat nem dolgoztak ki.

Jelen esetben nem pusztán a tulajdon korlátozásáról beszélhetünk, hanem a tulajdonjog teljes kiüresítéséről. Az érintett ingatlan felett névleg, az ingatlan-nyilvántartás szerint ugyan a tulajdonosok rendelkeznek, a valóságban ugyanakkor a körülkerített területre – annak jelenlegi rendeltetésére tekintettel – nem lépnek be. Művelési ága a földhivatali nyilvántartás szerint erdő, ténylegesen ugyanakkor a fákat beruházás kapcsán a teljes területen kivágták, így a terület művelési ága szerinti hasznosítására nincs lehetőség. Elidegenítésére elvi szinten ugyan sor kerülhetne, figyelemmel azonban az ingatlan használatának minden tekintetben való ellehetetlenülésére, nagy valószínűséggel potenciális vásárló nem jelentkezne.

A terület használatáért a Honvédelmi Minisztérium nem a terület tényleges használatának időpontjától, 2002-től, hanem csak 2008-tól fizet használati díjat, ugyanakkor a használati díj sem közvetlenül a tulajdonosok kompenzációját szolgálja, hanem a területen működő erdőbirtokossági társulat részére kerül kifizetésre. Ennek megfelelően hat éven keresztül a tulajdonosok az elvont tulajdonosi jogok gyakorlásáért kártalanítást nem kaptak, azt a Honvédelmi Minisztérium ingyenesen használta, így földtulajdonuk hasznáiból nem részesedhettek. A használati szerződés megkötését követő időszakban is kérdéses, hogy a Társulat használati díjat a tulajdonosok részére kifizette-e.

*Megállapítom, hogy a Honvédelmi Minisztérium tevékenységével lehetetlenné tette a tulajdonjog bármely részjogosítványának gyakorlását, így teljes egészében kiüresítette azt. Ezzel az eljárásával megsértette az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való jogot és alkotmányos visszásságot idézett elő.*

A 2002 óta fennálló helyzet, a terület állam általi megvételeinek vagy kisajátításának elmaradása, a korlátozás időtartamának növekedése, hosszának kiszámíthatatlansága sérti – a tulajdonjog védelme kapcsán megkövetelt – azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás követelményét is. Ez a függő jogi helyzet sérti a jogbiztonság követelményét is, mivel a korlátozás időintervalluma egyrészt nem kiszámítható, másrészt a tulajdonosi, jogosulti kör valójában csak névleg tulajdonos, hiszen tulajdonának hasznait nem tudja élvezni, ellenértékéhez nem tud hozzájutni.

Az Alkotmánybíróság kimondta<sup>56</sup>, hogy alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja.

A tulajdonosok az adásvétel, illetve a kisajátítási eljárás elmaradásával, a tulajdonkorlátozás egyre hosszabbá válásával szemben semmilyen érdemi jogorvoslattal nem élhetnek. A hatályos jogi szabályozás ellentmondásossága miatt (kiemelt fontosságú honvédelmi övezet természetes személy tulajdonában is lehet, ugyanakkor a honvédelmi célra használt ingatlannál előírt az állami tulajdon, illetve a Honvédelmi Minisztérium vagyonkezelése, nemzetbiztonsági cél esetén a tulajdonjog megszerzésének kötelezettsége) a kisajátítás kezdeményezése sem biztosított részükre. Az érintettek jogorvoslati lehetőség és megfelelő garanciák hiányában az idő múlásával, a korlátozás egyre hosszabbá és terhesebbé válásával szemben nem jogosultak fellépni, a kártalanítás mielőbbi kifizetését sem tudják kikényszeríteni.

<sup>55</sup> 42/2006. (X. 5.) AB határozat

<sup>56</sup> 94/2011. (XI. 17.) AB határozat, ld. még 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26-27.; 13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.

Az egységes fellépés a tulajdonosok nagy számára, illetve az osztatlan közös tulajdoni jellegre tekintettel is rendkívül nehéz.

Az előzőek alapján, *a kisajátítás végrehajtási határidejének folyamatos kitolása miatt egyrészt nem kiszámítható a tulajdonkorlátozás időtartama, másrészt sérül az azonnali, teljes és feltétlen kártalanítás követelménye, mely tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, sérti a jogbiztonság követelményét. Ezen túlmenően sérül a jogorvoslathoz való jog is, mivel a tulajdonosoknak nincs lehetőségük arra, hogy hatékonyan fellépjenek a Honvédelmi Minisztérium hallgatása, a helyzet rendezésére irányuló tevőleges magatartásának elmaradása kapcsán, nem rendelkeznek hatékony jogi eszközökkel a közigazgatási szerv eljárásának kikényszerítése vonatkozásában.*

Az Inyvtv. előírásainak megfelelően<sup>57</sup> az ingatlan-nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül, ennek megfelelően az ingatlan-nyilvántartásba betekintő alapos okkal feltételezheti, hogy az ott feltüntetett tények, adatok megfelelnek a valóságnak, azokban bízva jogokat alapíthat vagy kötelezettségeket keletkeztethet. A Telkibánya 0227/2. hrsz.-ú ingatlan, illetve a területen található létesítményhez vezető út vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartás nem a valós helyzetet tükrözi, melynek kapcsán megállapítható a jogbiztonság követelményének sérelme.

A híradástechnikai objektumhoz vezető út vonatkozásában is rendezetlen a tulajdonjogi helyzet, a szolgalmi jog bejegyzésére nem került sor.

*Azzal, hogy a Honvédelmi Minisztérium nem rendezte az ingatlan-nyilvántartásban a terület, illetve az út jogi státusát, így az ingatlan-nyilvántartás nem tükrözi a tényleges helyzetet, a jogbiztonság követelményével kapcsolatos alkotmányos visszásságot okozott.*

Az OTTrT. 2014. január 1-je óta hatályos rendelkezése<sup>58</sup> egyértelmű előírást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetét a településrendezési eszközökben kell tényleges kiterjedésüknek megfelelően lehatárolni, és a településszerkezeti tervben beépítésre szánt vagy beépítésre nem szánt különleges honvédelmi terület vagy erdőterület területfelhasználási egységbe kell sorolni.

Mivel törvényben előírt kötelezettségének Telkibánya Község Önkormányzat nem tett eleget, ezért *a jogbiztonság követelményével kapcsolatos alkotmányos visszásságot okozott.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében

1. az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján
  - a) *felkérem a honvédelmi minisztert, hogy a földművelésügyi miniszterrel egyetértésben kezdeményezzen törvénymódosítást annak érdekében, hogy a kiemelt fontosságú honvédelmi övezet besorolása tulajdonjog közérdekű korlátozásának esetén<sup>59</sup> –jogi jellegnek minősüljön,*
  - b) *felkérem Telkibánya Község Önkormányzatát, hogy az OTTrT. 16/C. §-ában foglalt jogalkotási kötelezettségének tegyen eleget;*
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a honvédelmi minisztert, hogy*
  - a) *kezdeményezze a Telkibánya 0227/2 hrsz.-ú ingatlan tulajdonjogi helyzetének rendezését, a terület tulajdonjogának adásvétel vagy kisajátítás útján történő megszerzését, a valós helyzetnek megfelelő tények és adatok ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését, valamint*

<sup>57</sup> Inyvtv. 5. §

<sup>58</sup> OTTrT 16/C. §

<sup>59</sup> Ld. az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 39/A. § (1) bekezdés l) pont: „Az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető olyan egyéb, a tulajdonjog közérdekű korlátozásával járó tény, amelynek ingatlan-nyilvántartási feljegyzését törvény elrendeli.

39/A. § (2) bekezdés: „Jogi jelleget egész ingatlanra vagy annak területi mértékben meghatározott részére lehet feljegyezni.”

- b) kezdeményezze a Kányahegyi híradó objektumhoz vezető út jogi helyzetének rendezését, a szolgalmi jog alapítását, a valós helyzetnek megfelelő tények és adatok ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését.

Budapest, 2015. február

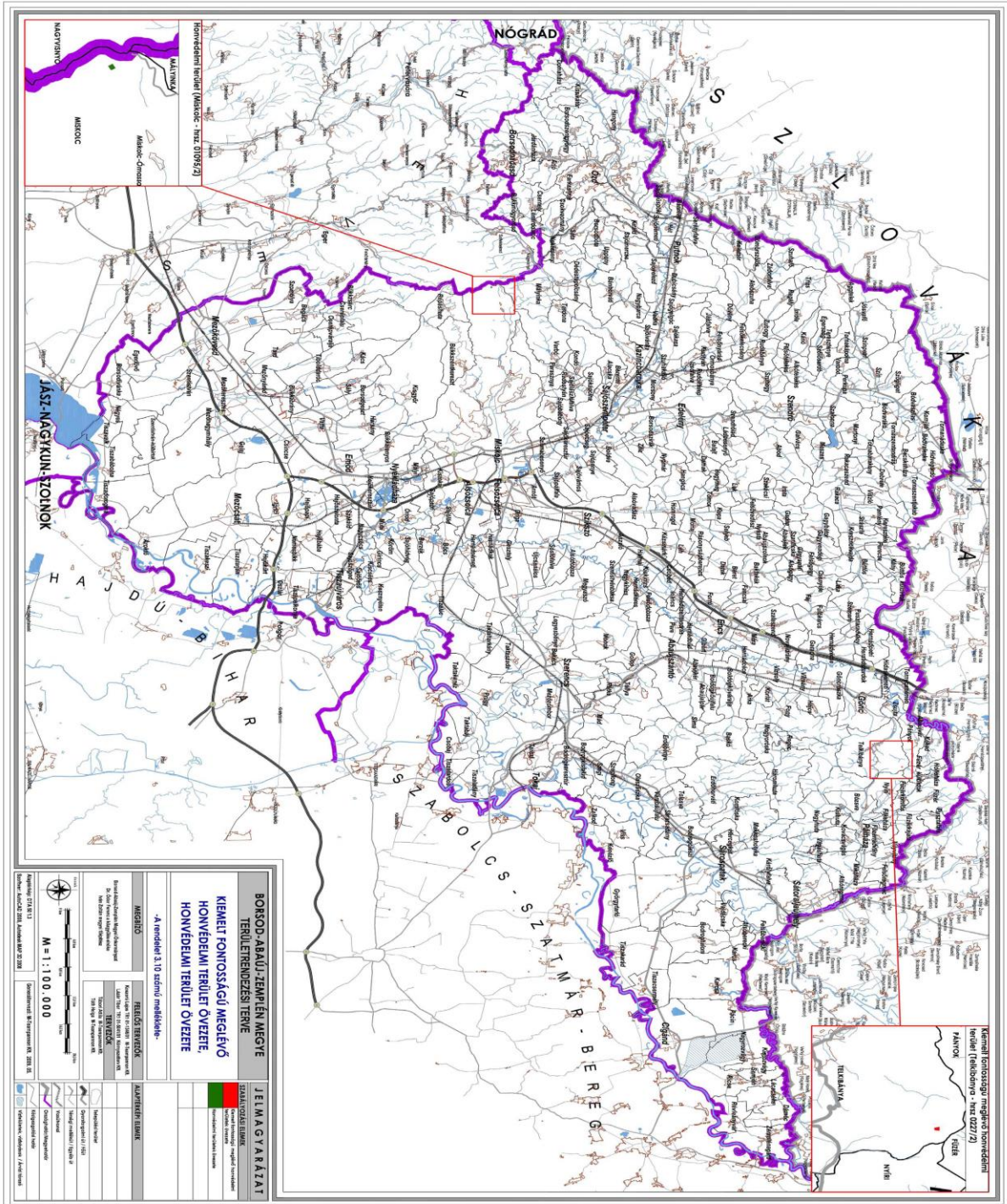
Székely László sk.

1. sz. melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez

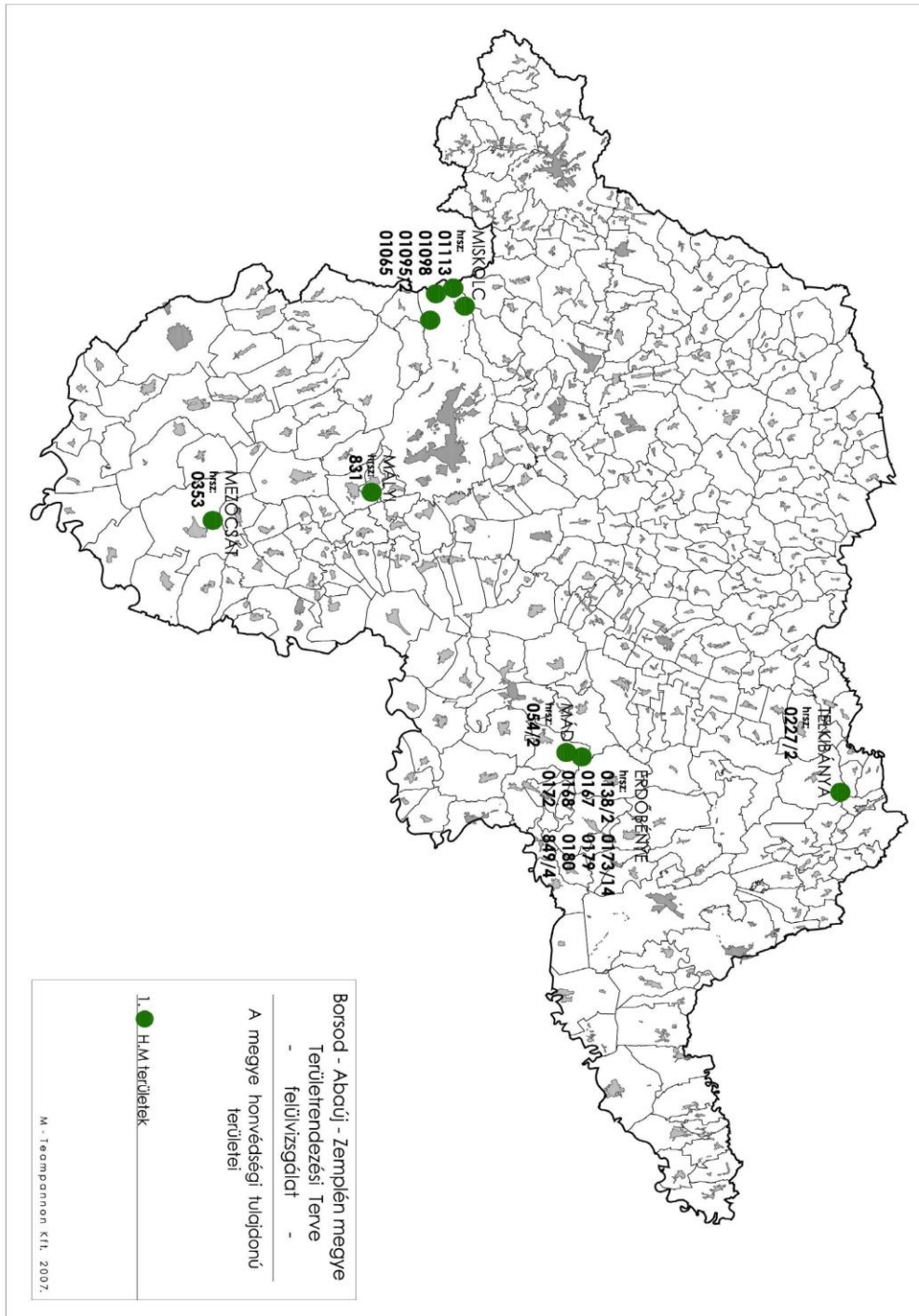
A Kányahegyi híradó objektum műholdas felvétele, Telkibánya 0227/2. hrsz.



2. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez  
 a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területrendezési Terv szabályzatáról szóló Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Önkormányzat Közgyűlésének 10/2009. (V. 5.) számú rendelete, 3.10. számú melléklet, Telkibánya 0227/2. hrsz.<sup>60</sup>



3. számú melléklet az AJB-6197/2013. számú jelentéshez  
a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Területrendezési Terv szabályzatáról, Megalapozó  
munkarészek, Helyzetelemzés (Térképek)<sup>61</sup>



<sup>61</sup> <http://www.baz.hu/terend/helyzetelemzes/TERKEPEK/HONVEDELMI%20TERULETEK.pdf>

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6574/2013. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-7245/2013., AJB-7705/2013., AJB-8151/2013., AJB-476/2014., AJB-743/2014., AJB-828/2014. AJB-989/2014., AJB-1049/2014., AJB-1092/2014., AJB-1552/2014. és AJB-1853/2014.)

Előadó: Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

Az elmúlt időszakban számos panasz érkezett hozzám a tűzifa, illetve az élelmiszeradományok elosztásának helyi gyakorlatát kifogásolva. A legtöbb panaszos azt kifogásolta, hogy kimaradtak a támogatásból, az adományok nem jutottak el hozzájuk, annak ellenére, hogy rászorulók. A panaszosok között vannak többgyermekes, beteg gyermeket ápoló családok, időskorúak, egyéb okból nélkülözők. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Figyelemmel a panaszosok nagy számára, és rendkívül elnehezült helyzetükre, az ügyben átfogó vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- az élethez és emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”* (Alaptörvény II. cikk)
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- a szociális biztonsághoz való jog (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 rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”*)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (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 (Mötv.)
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Szoc. tv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet
- a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X.4.) BM rendeletben
- a vizsgált helyi önkormányzatok szociális ellátásról szóló rendeletei

**A megállapított tényállás**

A hozzám benyújtott panaszok között volt olyan, amelyben az érintett azt kifogásolta, hogy benyújtotta a tűzifa támogatás iránti kérelmet, ám arra választ sem kapott. Más rászoruló azt sérelmezte, hogy sikertelenül kérelmezik a tűzifa támogatást. Volt olyan panaszos is, aki azt panaszolta, hogy azzal az indokkal utasították el, hogy kérését az önkormányzat lehetőség hiányában nem tudja támogatni.

Egy négygyermekes család egy terület kitakarításáért kérte az önkormányzattól, hogy cserébe tüzelőanyagot kaphassanak, ám ehhez a helyi önkormányzat nem járult hozzá.

Mások sérelmezték azt is, hogy a támogatott háztartáshoz a megállapított famennyiségnek pusztán a fele jutott el. Egyik panaszos a beadványában arra hívta fel a figyelmet, hogy a településén a rászorulóknak számára 1,5 méteres szálakban juttatták a tűzifát, ami főként az idősebb korúakra rótt további terhet. Ugyanis a rönkfa gurigára fűrészelését előbb ki kellett fizetniük – amit a vállalkozó 5 mázsánként 1500 forintért végez el helyben –, majd a fát tüzelésre alkalmas nagyságúra is fel kell hasogatni, ami egy egyedülálló idős, vagy beteg asszony számára önerőből szintén kivitelezhetetlen. Egy nélkülöző család azt sérelmezte, hogy az adományként szánt élelmiszer, illetve tűzifa juttatásából maradtak ki. Egy másik településen élő panaszos azt kifogásolta, hogy a rászorultság szempontjai nem érvényesültek sem a helyben kiosztott élelmiszersegély szétosztása, sem a tűzifa támogatás elosztásakor. Az egyes panaszok körülményeinek tisztázása érdekében minden érintett lakóhelye szerinti önkormányzat polgármesterétől részletes tájékoztatást kértem a tűzifa, illetve az élelmiszeradomány elosztásáról, a panaszosok ellátásáról, illetve annak hiányáról, emellett a leszakadó helyi társadalmi csoportok esélyeinek kiegyenlítését célzó intézkedések vizsgálatához minden esetben a helyi esélyegyenlőségi program megküldését is kértem.

### *1. Az önkormányzat lehetőségei a támogatási célú tűzifa beszerzésére*

A *pélyi önkormányzat* támogatási gyakorlatával kapcsolatosan a polgármester arról adott tájékoztatást, hogy az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben előírt kötelező feladatain felül élelmiszersegélyt, illetve tűzifa támogatást nem biztosít, erre karitatív vagy egyéb társadalmi szervezettel megállapodást nem kötött.

A *kápolnásnyéki önkormányzat* a 2014. évben sem támogatta tüzelőanyaggal a helyi rászorulókat, mert az önkormányzat költségvetése, ahogyan az elmúlt években, úgy az idén sem tette lehetővé, hogy tűzifa és élelmiszersegélyt juttasson a település lakosai számára. Az átmenetileg nehéz helyzetbe került, időszakosan létfenntartási gondokkal küzdő rászoruló családok átmeneti segélyt igényelhetek, amit tüzelő vásárlásra is fordíthattak. A helyben igényelhető önkormányzati segély szintén fordítható tüzelőanyag vásárlásra.

*Bojt* községben évente egy alkalommal kerül sor tűzifa és élelmi szersegély osztására. A képviselő-testület a tűzifa támogatást a szociális rendeletében meghatározott feltételek alapján úgy határozza meg, hogy az a településen élő valamennyi rászoruló számára biztosított legyen. A tűzifa valamint az élelmiszersegély szállítását és osztását az önkormányzat saját költségvetése terhére végzi.

A *vajszlói önkormányzat* a hozzám forduló panaszos számára a saját, önkormányzati tulajdonú tűzifakészlete terhére nyújtott természetbeni átmeneti segélyként 1 m<sup>3</sup> tűzifát. Vajszlón 2013-ban és 2014-ben is a BM pályázata segítségével osztottak tűzifát. A folyósított állami támogatást mindkét évben saját erőből egészítette ki az önkormányzatnak.

*Homokmégy* polgármesterének válasza szerint az önkormányzatnál dolgozó közmunkások az év nagy részében termelnek ki tűzifát a különböző programok keretében. A kitermelt tűzifa részben az önkormányzat biokazánjában kerül felhasználásra, részben pedig a rászorulókhöz szállítják ki. Emellett a település a 2012-ben és 2013-ban is részt vett a Belügyminisztérium szociális tűzifa pályázatán.

A *nagysápi önkormányzat* minden évben pályázik a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifa vásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X.4.) BM rendeletben meghatározott tűzifára. Azt azonban a választ adó polgármester tudomásomra hozta, hogy sajnos minden évben számottevően kevesebb mennyiségű támogatásra kiosztható tűzifa mennyiséget állapítanak meg az önkormányzat számára, mint amennyire helyben valójában igény lenne. Ezért sokkal kevesebb rászorulót tudnak támogatásban részesíteni, illetve jóval kevesebb mennyiségű fával tudunk egy-egy családot segíteni.



Az önkormányzat szociális rendelete keretében szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátás formájában átmeneti segínyt biztosít, a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint időszakosan, vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére. Az átmeneti segély készpénzbeli folyósítása helyett – a kérelemben megjelölt szociális helyzet függvényében – kerülhet sor élelmiszer-, vagy tüzelőutalvány formájában történő támogatásra is.

*A táborfalvai önkormányzat* – az előző évekhez hasonlóan – 2013. évben szintén pályázatot nyújtott be a Belügyminisztérium felé, mely során 83 erdei m<sup>3</sup> tűzifa beszerzésére kapott támogatást. Ennek eredményeként 131 háztartás részére tudtak biztosítani 0,5–1 m<sup>3</sup> közötti mennyiségű tűzifát 2013. december 20-tól 2014. február 10.-ig.

*A sályi önkormányzat* első ízben 2013. februárjában tudott szociális célú tűzifa juttatásról dönteni. A Belügyminisztérium forrásából 58 m<sup>3</sup> mennyiségű szociális célú tűzifa támogatásban részesült, 883.920 Ft összegben. Ezzel az önkormányzat – a szükséges mértékű önerő biztosításával – 2013. évben 1 m<sup>3</sup>/fő szociális célú tűzifát tudott 58 helyi lakos részére biztosítani. A településen élő jelentős számú rászorulóra figyelemmel az önkormányzat a Belügyminisztérium pályázatán – még 2013-ban – 382 m<sup>3</sup> mennyiségű szociális célú tűzifát igényelt. A pályázat eredményes volt, azonban az igényelt mennyiségű tűzifa helyett, mindössze 143 m<sup>3</sup> szociális célú tűzifa támogatásra kaptak forrást, 2.362.251 Ft összegben. Az önerő biztosítását az önkormányzat vállalta és a fuvarköltségét, mely összegszerűen közel 1 millió forintos vállalatot jelentett. Az önerő kigazdálkodása az önkormányzat anyagi helyzetét tekintve nagy erőfeszítést követelt, de ezzel 2014-ben 143 fő részére 1 m<sup>3</sup> mennyiségű szociális célú tűzifa rászorulóknak részére történő kiszállításáról gondoskodott az önkormányzat. Az önkormányzat így is 86 fő kérelmező igényét volt kénytelen elutasítani.

*Jánkmajtis Önkormányzata* szintén a Belügyminisztérium pályázatán vett részt, és igényelt forrást a tűzifa támogatáshoz. Az önkormányzat 2013. évben szociális tűzifa támogatás jogcímén 310 m<sup>3</sup> tűzifát kapott, és ebből 445 családot részesített támogatásban a helyi önkormányzati rendelete alapján. A szükséges önerőt biztosították és a közfoglalkoztatottak közreműködésével, 3 helybeli vállalkozó díjmentesen szállította ki minden érintett ingatlanához a megállapított tűzifa mennyiséget.

## *2. A tűzifa elosztásának szabályozása a helyi önkormányzati rendeletekben*

Azok az önkormányzatok (pl. *Pély*), amelyek nem pályáztak a Belügyminisztérium támogatási célú forrására, a tűzifa támogatásról külön rendeletet nem alkottak. Ezekben a településeken a lakásfenntartási támogatás, az önkormányzati, illetve az átmeneti segély és a rendkívüli gyermekvédelmi támogatás segíthet a rászoruló családoknak, akik e támogatási formák keretében igényelhetik a tűzifát, természetbeni juttatásként.

*Kápolnásnyéken* az önkormányzat szociális ellátásokról szóló helyi rendelete értelmében átmeneti segély egy évben négyszer, rendkívüli gyermekvédelmi támogatás egy évben kétszer is igényelhető, ezekre a támogatásokra tud fedezetet biztosítani az önkormányzat az éves költségvetése terhére.

*A mezőtúri önkormányzat* a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról szóló önkormányzati rendeletében szabályozta a téli tüzelő biztosításával kapcsolatos előírásokat.

*Vajszlón* is igényelhető tűzifa támogatás. 2012-ben egyedi kérelem alapján, ezt követően az e tárgyban megalkotott helyi önkormányzati rendeletben foglaltak szerint igényelhető. A központi költségvetési forrás segítségével lebonyolított tűzifa támogatás a helyi rendeletben megalkotott szabályok értelmében a lakásfenntartási támogatásban részesülők között került szétosztásra 1 m<sup>3</sup>-es mennyiségben. 2013. évben természetbeni támogatásban az a személy részesülhetett, aki 2013. év január hónapjában normatív lakásfenntartási támogatásban részesült. A 2014. év vonatkozásában a 2013. év március hónapja volt irányadó a támogatásra jogosultak körének meghatározásánál.

*Homokmégy* Önkormányzata szintén kialakította a szociális célú tűzifa szétosztásának rendeletben rögzített szabályait. A kapott tájékoztatás szerint – a kérelmező, illetve a vele egy háztartásban élők jövedelmi adatait is tartalmazó – táblázatba gyűjtött szóbeli, és írásbeli kérvények alapján a képviselő-testület dönt arról, hogy ki és mekkora mértékben kap a rendelkezésre álló tűzifából. (A később benyújtott kérelmeket folyamatosan, zárt ülésén tárgyalja a képviselő-testület.) A döntés kialakításánál figyelembe veszik a bevallott jövedelmet, az anyagi háttérrel, az egyéb, a képviselő-testület által a kérvényezőnek megítélt támogatásokat, a kérvényben felsorolt indokokat, a lakos aktuális, egyedi problémáit, élethelyzetét.

*Táborfalva* Önkormányzatának szociális célú tűzifa támogatás helyi szabályozásáról szóló rendelete szerint szociális célú tüzelőt ingatlanonként, háztartásonként legfeljebb 1 m<sup>3</sup> mennyiségben igényelhet a rászoruló. A kérelmeket az Ö. melléklete szerinti formanyomtatványon lehetett benyújtani a rendelet kihirdetése napjától (2013. november 20.) 2014. február 10-ig. Mivel az önkormányzat célja az, hogy minél hamarabb kapják meg a fát a rászorulók, a folyamatos elbírálás érdekében a Képviselő-testület a támogatás megállapításának hatáskörét a polgármesterre ruházta át.

*Nagysápon* az önkormányzati tűzifa program keretében nyújtott természetbeni szociális célú tűzifa támogatásra benyújtott kérelmek elbírálása érkezési sorrendben és a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek fennállásának vizsgálatával történik. Az önkormányzat háztartásonként adható tűzifa mennyiségét 5 m<sup>3</sup>-ben korlátozta. A fát minden kérelmet benyújtott és a rendeletben foglalt feltételeknek megfelelő esetben a támogatott részére a helyi közmunkások szállítják házhoz. A tűzifa programra évente egyszer kerül sor, a támogatás iránti igényeket 2013. december 13. napjáig lehetett benyújtani. Az akciót minden évben a hivatal hirdetőtábláján hirdetik meg. A hirdetőtábla mindenki által hozzáférhető, lakosság által gyakran olvasott helyen van, az évek során soha nem vetődött fel probléma a tájékoztatás hiányossága miatt.

*Bojt* Önkormányzata 2013-ban fogadta el a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni szociális ellátások és szolgáltatások helyi szabályozásáról szóló önkormányzati rendeletét. Az önkormányzat szándéka szerint a rendelet célja a törvényi előírásokon túl, hogy a településen olyan támogatási rendszer működjön, amely az állampolgárok számára a prevenció, a hátrányos helyzetből adódó hatások enyhítésére szolgál. A szociális ellátások, szolgáltatások középpontjában a család áll. A szegénység elmélyülése miatt az ellátó rendszernek egyre több követelménynek kell megfelelnie a különböző élethelyzetekből, a lakhatásból, a betegségből, a fogyatékosságból eredő szükségletek, eltartottak, gyermekek gondozásához kapcsolódó költségek emelkedése miatt, ezért a helyi szabályokat és ezek hatásait folyamatosan vizsgálja az önkormányzat. A rendelet az eredményesség és hatékonyság érdekében, a felmerülő igények alapján évente több alkalommal felülvizsgálatra kerül. A helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X. 4.) BM rendelete okán a testület gondoskodott az önkormányzati rendelet szükség szerinti kiegészítéséről.

*Sályon* a rászoruló kérelmeiket szintén az önkormányzati rendelet által megszabott formanyomtatványon nyújthatták be. A képviselő-testület igyekezett a szociális célú tűzifa elosztásánál valamennyi, a Helyi Esélyegyenlőségi Programunkban szereplő célcsoportot figyelembe véve, a képviselő-testület saját hatáskörében bírálja el.

A sályi polgármesteri hivatal a tűzifa igényléséhez minden lakóingatlanba eljuttatta tájékoztató levelét, mely a kérelmet is tartalmazta. A kérelmezők a tájékoztató alapján nyújthatták be kérelmüket, melyet ezt követően a képviselő-testület zárt ülésén egyedileg bíralt el. Elutasításra nem került sor, csak abban az esetben, amennyiben egy ingatlanra vonatkozóan több kérelem is beérkezett. Minden család egyforma mennyiségű tűzifát kapott. Összesen 0,7 m<sup>3</sup>, mely 7 q-nak felelt meg.

*Jánkmajtis* Önkormányzata 2013-ban alkotta meg a szociális célú tűzifa támogatásról szóló rendeletét, és az abban meghatározottak szerint osztotta szét a képviselő-testület a téli tüzelőt. Tűzifa osztására a településen 1 évben egyszer kerül sor, amikor a Belügyminisztériumi forrás megérkezik.

## **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 1. § (2) bekezdésének d) pontja alapján a biztos megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A támogatásokra, adományokra szoruló, nélkülöző, szegénységben élő emberek különösen veszélyeztetett helyzetűek, akik tekintetében a biztos alapjogvédő munkája különösen jelentős. A 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ennek alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Az Ajbt. idézett hatásköri szabályai értelmében tehát a jelen ügyben vizsgált szervekre, a tűzifát osztó érintett önkormányzatokra az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed. A 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

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

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.*

*Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**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 gyakorlat<sup>1</sup> rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez* való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell, amiből az következik, hogy az ügyfél tisztességes eljáráshoz fűződő jogát az eljárás minden szakaszában érvényesíteni kell.

**3.** Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a *szociális biztonság*hoz 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.

---

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

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 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”.

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<sup>2</sup>. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

---

<sup>2</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

5. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz* való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető 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 Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

*Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. 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 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 érdekvédelem biztosító képessége minimális.*

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 azt is, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

### III. Az ügy érdemében

#### 1. Az állam megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettsége

A szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás az állam egyik kiemelkedően fontos feladata. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerv számára egyaránt fontos célt jelent: a megfelelő ellátási rendszereket működtetni az alapjogi normáknak (jogállamiság, jobbiztonság, hatósági ügyek tisztességes intézése, szociális biztonsághoz való jog) is megfelelő segítő mechanizmusok kialakításával és e rendszeren belül felelős intézkedést hozni.

Az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>3</sup> rámutatott arra, hogy az állam alkotmányos kötelezettségének tesz eleget, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatások rendszerét. Hangsúlyozta azt is, hogy ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait.

A rászorultsági ellátással összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemelte,<sup>4</sup> hogy a szociális ellátások törvényi megváltoztatásának alkotmányossági ismérvei részben függetlenek attól a kérdéstől, hogy az Alkotmány 70/E. § alapján milyen szolgáltatások illetnék meg a jogosultakat. 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.*

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként<sup>5</sup> 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. Az állam ezekben a végső helyzetekben az azokkal szembeni kötelezettségének tesz eleget, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni. Ezen kötelezettség teljesítése során, különösen a kihüléssel megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz éppen a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló, nélkülöző emberek, családok számára amiatt, mert a megélhetési minimumot biztosító segítség elmaradása a rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászorulóknak (család, a – főként egyedül élő – időskorú, vagy fogyatékkal élő) számára hosszú távon életben maradásának ellehetetlenüléséhez vezethet. Az ellátási forma létfontosságát bizonyítják a közelmúlt azon esetei, amikor emberek a saját fűtetlen otthonukban hültek ki és vesztették emiatt életüket.

Az állam megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettségéből tehát az következik, hogy hatékony segítséget kell nyújtania a rászorulóknak: télvíz idején értelemszerűen a fűtéshez. Nem túlzó gondoskodás tehát az állam részéről, ha szociális kötelezettségét helyben ellátó önkormányzatok számára központi költségvetésből olyan forrás elkülönítéséről és soron kívüli folyósításáról gondoskodik, amellyel ilyen élethelyzet megoldható, és egy esetleges egyéni tragédia megelőzhető.

<sup>3</sup> 26/1993. (IV. 29.) AB határozat, ABH 196, 199, 200. 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

<sup>4</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

<sup>5</sup> 42/2000. (XI. 8.) AB határozat

## *2. A szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatás rendeleti szabályozása*

Az állam ezzel kapcsolatos kötelezettségéről, nevesítetten a szociális célú tűzifavásárláshoz felhasználható forrás elosztásáról a vizsgált években, 2012-ben és 2013-ban a Belügyminisztérium gondoskodott.

A helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2012. (XI. 28.) BM rendelet (R1) mellékletében határozta meg mely települési önkormányzatok jogosultak szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő, vissza nem térítendő támogatásra.

A differenciált mértékű támogatás általában 12 000 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa, a hátrányos helyzetük miatt kiemelt települések esetében 14 000 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa volt. A 12.000 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa mértékű támogatásban részesülő települési önkormányzat esetében a támogatás feltétele 2000 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa mértékű önrész vállalása volt.

2013-ban a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 57/2013. (X. 4.) BM rendelet (R2) szabályozta a szociális tűzifaosztást. Az új rend szerint a 2013. január 1-jei lakosságszám alapján az 5000 fő lakosságszám alatti települési önkormányzatok nyújthattak be igényt a szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó támogatásra.

A támogatás mértéke 2014-ben a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet tartalmához igazodott. Ennek melléklete alapján juthattak az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települési önkormányzatok kemény lombos fafajta esetében 13.000 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa, lágy lombos fafajta esetében 7300 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa mértékű támogatáshoz. A többi 5000 fő alatti település kemény lombos fafajta esetében 12.000 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa, lágy lombos fafajta esetében 6800 Ft/erdei m<sup>3</sup>+áfa mértékű támogatásra vált jogosulttá.

2013-tól érvényes az a szabály is, miszerint a települési önkormányzat a 2013. január-március hónapokban lakásfenntartási támogatásban részesülők számának átlaga alapján legfeljebb 2 m<sup>3</sup>/ellátott tűzifa mennyiséget igényelhetett. Ez a rosszabb helyzetben lévő települési önkormányzatok esetében – lágy lombos tűzifa igénylése esetén – a 2013. január-március hónapokban lakásfenntartási támogatásban részesülők számának átlaga alapján legfeljebb 3 m<sup>3</sup>/ellátott tűzifa mennyiség volt.

A mindkét évben a támogatás további feltételeként határozta meg a jogalkotó azt, hogy a települési önkormányzatnak a szociális rászorultság szabályait és az igénylés részletes feltételeit rendeletben kellett meghatározniuk. Ezt egyébként a későbbi elszámoláshoz csatolni is kellett.

Szintén azonos előírás volt, hogy a támogatott önkormányzat köteles volt rendeletében rögzíteni, hogy a szociálisan rászorultak előnyt élveznek. A szociális rászorultság szempontjait pedig maga az R1 és az R2 határozta meg azzal, hogy e kategóriába sorolta azt, aki a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti aktív korúak ellátására, időskorúak járadékára, adósságkezelési támogatáshoz kapcsolódó adósságcsökkentési támogatásra, vagy lakásfenntartási támogatásra jogosult, ez utóbbi esetében tekintet nélkül arra, hogy azt természetbeni vagy pénzbeli formában állapították meg. 2013-tól a R2 alapján előnyben kellett részesíteni a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben szabályozott halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket nevelő családot is.

Mindkét évben háztartásonként legfeljebb 5 m<sup>3</sup> tűzifa biztosítására nyújtott lehetőséget a támogató, és megszabta, hogy a települési önkormányzatnak a szociális célú tűzifára való jogosultságról határozattal kell döntenie.



A tűzifa méretét a R1 és a R2 is átlagosan 100 cm hosszú, 10-35 cm átmérőjű és  $\pm 5\%$  elfogadott tűréshatáru mérethez kötötte. Az R1 és az R2 egyaránt kimondta azt is, hogy a tűzifa szállításából származó költségek – ideértve a rászorulókhöz való eljuttatást is – a települési önkormányzatot terhelik.

### *3. A téli tüzelővel való ellátás központi forrás igénybevétele hiányában*

Azok a települések, amelyek nem tartoztak a R1 és R2 rendelkezései alapján a szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő támogatás kedvezményezett települései közé, a szociális törvény és a helyi szociális rendelet szabályai szerint nyújthattak saját forrásaik terhére támogatást a rászorulóknak a téli fűtés megoldásához.

A természetben nyújtott szociális ellátások között a szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátások közül természetbeni szociális ellátás formájában<sup>6</sup> a rendszeres szociális segély és a foglalkoztatást helyettesítő támogatás, a lakásfenntartási támogatás és az önkormányzati segély állapítható meg.

Természetbeni ellátásnak minősül az Erzsébet-utalvány, az élelmiszer, a *tüzelősegély*, a tankönyv- és tanszervásárlás támogatása, a tandíj, a közüzemi díjak, illetve a gyermekintézmények térítési díjának kifizetéséhez nyújtott, valamint a családi szükségletek kielégítését szolgáló, gazdálkodást segítő támogatás, ezen belül különösen a földhasználati lehetőség, a mezőgazdasági szolgáltatások és juttatások, a munkaeszközök és a munkavégzéshez szükséges forgó eszközök, a szaktanácsadás, a szakképzés biztosítása.

A lakásfenntartási támogatás<sup>7</sup> a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott hozzájárulás. A jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhő-szolgáltatás, a csatornahasználat és a szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy az albérleti díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztőrészletéhez, a közös költséghez, illetve a *tüzelőanyag költségeihez* lakásfenntartási támogatást nyújt.

Akkor is fennáll tehát az önkormányzat ellátási kötelezettsége, ha a területén lakó rászoruló saját erejéből nem képes a téli tüzelőről gondoskodni, és az önkormányzat nem jogosult szociális célú tűzifavásárláshoz kapcsolódó kiegészítő állami támogatásra. Erre rendelkezést tehát a szociális törvény tartalmaz, amely kimondja, hogy a lakásfenntartási támogatást<sup>8</sup> elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti. Téli tüzelő hiányában tehát a tűzifa természetbeni biztosítása szükséges a nehézséggel küzdő rászorulók számára.

### *4. A rászorulók téli tüzelővel való támogatása a panaszok tükrében*

A hozzám forduló panaszosok többsége azt sérelmezte, hogy kimaradtak a tűzifa támogatásból, ezért vizsgálatom során elsősorban ennek lehetséges okára, okaira kerestem választ. Panaszolták továbbá a kiszállított tűzifa mennyiségét és méretét is, illetve azt is, hogy olykor nem a rászorulók kapták a segítséget. Az egyedi panaszok ügyében megkeresett önkormányzatok válaszai a következőkre világítottak rá.

#### *4.1. A szociális tűzifa támogatásról szóló helyi rendelet kihirdetésének kötelezettsége*

A Csöszről segítséget kérő, rossz egészségi állapotban, és alacsony (49 ezer forintos) jövedelemmel rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy kimaradt a tűzifaosztásból, míg a faluban olyanok is kaptak tüzelőt, akik nem minősíthetők rászorulóknak.

Az önkormányzat polgármesterének válasza a panasszal kapcsolatos megkeresésemre annyi volt, hogy a panaszos az önkormányzattól tűzifa támogatást nem kért.

Hasonlóan az előzőhöz, a vizsolyi panaszos is azt sérelmezte beadványában, hogy az önkormányzat a rászorulóknak tűzifa támogatást osztott szét, ám családjuk ebből kimaradt.

<sup>6</sup> Szocvtv. 47. § (1) bekezdés

<sup>7</sup> Szocvtv. 38. § (1) bekezdés

<sup>8</sup> Szocvtv. 38. § (1a) bekezdés

Az önkormányzat válasza a csőszivel megegyező volt: a panaszos szociális célú tűzifa támogatás biztosítása iránt kérelmet nem terjesztett elő. Ebben az esetben azonban árnyalta a képet, hogy a tűzifa támogatás szétosztásának időszakában a panaszos nem tartózkodott a községben, mert több éve életvitelszerűen a szomszéd községben él gyermekeivel, és csak rövid időre költözik vissza a településen lévő lakásába.

Mezőtúron a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat munkatársaival szorosan együttműködve azon személyek számára biztosítja az önkormányzat a tűzifa támogatást, akik helyi szociális önkormányzati rendelet szerinti módon, határidőben adták be az erre vonatkozó igényüket. Egyes esetekben a hivatal szociális ügyekért felelős szociális munkás végzettségű munkatársa helyszíni szemlét is tartott a családsegítő szolgálat munkatársával a közös álláspont kialakítása érdekében.

A hozzám forduló panaszos tűzifa támogatásával összefüggésben azonban ebben az esetben is arról kaptam tájékoztatást, hogy a család azért nem kapott téli tüzelő támogatást, mert nem nyújtott be erre irányuló kérelmet. A panaszossal közös háztartásban élő családtagja egyébként lakásfenntartási támogatásban részesül.

Téli tüzelővel való ellátottságuk hiányát panaszolta a Nagysápon élő panaszos is, aki egészséges gyermeke mellett egy tartósan beteg gyermeket is nevel, ám szintén kimaradt a tűzifa támogatásból, és kívül rekedtek a szociális élelmiszer-csomag osztáson is.

Az önkormányzat a vizsgálat során igazolta, hogy a panaszos és családja megfelelő szociális ellátását biztosítja, illetve hogy a panaszos tűzifa programból részesült támogatásban, ám az erdészeti az időjárásra való tekintettel a tűzifát nem tudta idejében, csak késve, 2014. január 27-én kiszállítani a számára. A 2012. évi támogatás vonatkozásában kaptam azonban arról tájékoztatást, hogy ekkor a rászoruló azért nem részesült tűzifa támogatásban, mert nem adott be tűzifaigénylésre kérelmet.

A panaszos gyermekének iskoláztatásával kapcsolatosan ugyancsak azt állapította meg a vizsgálat, hogy arra a panaszos sem 2013. évben, sem pedig 2012. évben nem nyújtott be kérelmet az önkormányzathoz. Ezzel összefüggésben hívta fel a polgármester arra a figyelmemet, hogy támogatásokról a tájékoztatások megjelennek Nagysáp község honlapján, és megtekinthetők az önkormányzat hirdetőtábláján. Hozzáfűzte azt is, hogy az önkormányzat hivatalának jelenleg igen szűkös létszáma nem teszi lehetővé, hogy a lakosság után járjanak és felkérjék őket egy-egy kérelem benyújtására.

A Ket. az alapelvei között mondja ki, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos érdekét szem előtt tartva jár el, ideértve gazdasági érdekét is. Az ügyfelet ügyféli jogai között tehát megilleti a megfelelő tájékoztatás. Az is eljárási alapelv, hogy a szakszerű ügyintézés – benne a szakszerű tájékoztatás – követelményét az eljárásban mindvégig érvényesíteni kell.

Az *Eljárási rendelkezések* között a Szocvtv. is rögzíti, hogy a szociális hatáskört gyakorló szerv tájékoztatást nyújt a pénzbeli és természetbeni ellátások igénybevételi feltételeiről és az igényléshez szükséges iratokról. A hatóságok és az ügyfél közötti együttműködés nélkül kivitelezhetetlen az alapvető jogok érvényesítése.

Elfogadva azt, hogy a hivatali ügyintéző teljes körűen tájékoztatja a hivatali helyiségben megjelent rászorulókat az adott támogatási formáról, szükséges annak a körülményeit is feltárni, hogy hogyan szerez tudomást a támogatásra szoruló az igénybe vehető önkormányzati és nem önkormányzati segítségről.

Az ügyféli jogok érvényesülésének kapcsán ugyanis le kell azt is szögezni, hogy ügyfelet nem pusztán a szociális támogatás megállapítására irányuló eljárások vonatkozásában illeti meg a tájékoztatás, hanem a szociális támogatás általános feltételeiről való tájékozódás feltételeit is biztosítani kell számára.

Az önkormányzatok a szociális támogatások általános szabályairól rendelettel döntenek. A R1 és a R2 egyaránt feltételül szabja az önkormányzat számára a szociális célú tűzifa szabályainak önkormányzati rendeletben való rögzítését.

Az önkormányzat szervezeti és működési szabályzata rögzíti azt, hogy az önkormányzat milyen módon köteles gondoskodni elfogadott rendeletének kihirdetéséről. A helyi jogalkotók általában azt az egyszerű utat választják, hogy főszabályként a rendeletek kihirdetésére a *helyben szokásos* módot jelölik meg, annak részletezése nélkül, hogy ez pontosan mit takar. Ez alatt egyébként általában az önkormányzat hirdetőtábláját, az önkormányzat által megjelentetett helyi újságot, illetve – ha van ilyen – az önkormányzat honlapját érthetjük.

Az Infotv. rendelkezéseiből fakadóan a közfeladatot ellátó szervet az elektronikus közzététel kötelezettsége is terheli. A törvény alapján 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 szociális támogatás, illetve a szociális tűzifa támogatás részletes, helyi szabályait az önkormányzatnak rendeletben kell megállapítania, így ez a rendelet is a kötelezően közzéteendő önkormányzati döntések körébe tartozik. Az önkormányzat tehát köteles a hivatalos honlapján – több más kötelezően közzéteendő adatokon túl – a szociális támogatás helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet mellett a BM rendelet előírása szerinti szociális tűzifa támogatásról szóló önkormányzati rendeletet is közzétenni. Ennek hiánya miatt is sérülhet az ügyfél szociális biztonságához fűződő joga.*

#### *4.2. A helyi lakosság informálása a szociális tűzifa támogatás igénylésének módjáról*

A kápolnásnyéki nélküli négygyermekes család eredetileg tűzifa vásárlásához kért segítséget. Kérésüket az önkormányzat, és a családsegítő szolgálat is elutasította, ekkor kérték azt, hogy egy területet kitakarítsanak, cserébe a téli tüzelőanyag biztosítását kérik. Ehhez sem kaptak hozzájárulást.

A megkeresésemre megküldött önkormányzati válaszlevél szerint a panaszos nem terjesztett elő sem írásban sem szóban kérelmet tűzifavásárlásra, illetve egy konkrét terület kitakarítására, fakivágására. Ugyanakkor arról is tájékoztatást kaptam, hogy panaszos évente többször felkeresi önkormányzatot tájékoztatást kérve az igénybe vehető szociális ellátásokról, számára a szükséges tájékoztatást, felvilágosítást minden esetben megadják. A Humán Családsegítő és Gyermekegészségügyi Szolgálat tájékoztatása alapján a panaszos egy esetben fordult a szolgálathoz segítségért, ahol a családsegítő egy előzetes tájékoztatást követően adatokat kért a panaszostól, azonban ez az adatszolgáltatás már nem történt meg, mivel panaszos nem kereste a kapcsolatot a szolgálattal.

A vizsgált esetben a panaszos családja természetbeni tüzelőanyag támogatásban nem részesült, a kérelmező azonban a lakásfenntartási támogatásra 2013. július 1. óta jogosult volt. Megkeresésemet követően az önkormányzat polgármestere eljuttatott a panaszos részére egy részletes tájékoztatót az önkormányzattól és egyéb szervektől igénybe vehető támogatásokról és személyes megbeszélés, tájékoztatás lehetőségét is felajánlotta számára.

Az egyes panaszokat, a vizsgált önkormányzatok szociális tűzifa támogatásra vonatkozó rendeleteit és az R1, R2 rendelkezéseit elemezve a támogatásról való információszolgáltatás kapcsán a következőket szükséges kiemelni.

Azok az önkormányzatok, amelyek nem tartoznak a szociális tűzifa támogatás központi forrásból támogatott települések közé, a szociális ellátás szabályairól szóló helyi rendeletükben külön nem szabályozták azt, hogy hogyan tájékoztatják lakosaikat az egyes támogatási formákról, így rájuk a fentebb leírt általános szabályok vonatkoznak (kihirdetés, közzététel).

A belügyminisztériumi rendeletek szerint központi forrásból támogatott, a panaszok alapján vizsgált települések önkormányzatai a téli tüzelőanyag támogatás igényléséről szóló rendeleteikben, nem rendelkeztek külön arról, hogy a szociális tűzifa támogatásról a rászorulóknak hogyan értesülhetnek.

Nyilvánvaló, hogy az a rászoruló, akinek nincs tudomása a téli tűzifaosztás lehetőségéről, nem tud idejében a helyi rendelet által megszabott formában kérelmet benyújtani. Így azonban fennáll a lehetősége annak, hogy csak a tűzifa szétosztását követően szerez tudomást a támogatásról, és ezt követően a helyi önkormányzatnál eljárva pusztán arról kaphat tájékoztatást, hogy a kérelem benyújtásának határideje elmúlt, esetleg a keret kimerült, a fa elfogyott.

A szükséges mennyiségű tüzelő téli időszakra való felhalmozása különösen az anyagi nehézséggel küzdő gyermekes családok, fogyatékossgal élő személyek, illetve az egyedül élő, időskorúak számára olyan feladat, amely számukra sokszor komoly pénzügyi megpróbáltatást, sok esetben nélkülözést jelent.

Az információszolgáltatás ezzel szemben egy viszonylag alacsony költségű szolgáltatás – a települési önkormányzat részéről. A jogalkotó az R2-ben már gondoskodott arról, hogy 2013-tól a tűzifavásárláshoz szükséges központi költségvetési források biztosításával kapcsolatos kormányzati döntésről a kormányhivatal vezetője a miniszter döntését követő tizenöt napon belül az érintett település lakosságát *a helyben szokásos* módon tájékoztassa. Ez a tájékoztatás azonban pusztán arról szólhat, hogy az adott település önkormányzata elnyerte a tűzifaosztásra a központi költségvetési támogatást, kiegészítve a település által elnyert támogatás összegével. Az eljárási kérdésekről – ezek között arról, hogy mely rászoruló pályázhat téli tüzelőre, melyek a feltételei és a határideje a kérelem benyújtásának – az érintettek csak később kaphatnak tájékoztatást, az ezeket a kérdéseket szabályozó helyi önkormányzati rendelet megalkotása és kihirdetése után.

A tűzifa támogatás meghirdetésére, a téli tüzelőanyagra szorulóknak elérésére a vizsgált esetekben a támogatott önkormányzatok különböző eszközöket választottak. A legtöbb településen szokásos módon a hirdetőtáblára függesztették ki a tájékoztatót. A vizsgált esetek közül azonban több önkormányzat a település honlapján is megjelentette a tájékoztatást, azon egyúttal feltüntetve a kérelem nyomtatvány letöltéséhez szükséges linket is.

*Táborfalván minden lakos kapott tájékoztatást a szociális célú tűzifa igénylési lehetőségéről a havonta megjelenő helyi újságon keresztül. A decemberi, és a januári számban megjelentetett tájékoztató tartalmazta az önkormányzat által szétosztható tűzifa pontos mennyiségét, a támogatás feltételeit és az igénylés módját és a kérelmek benyújtásának határidejét, az újságban is megjelölve az önkormányzat internetes oldaláról letölthető formanyomtatvány linkjét. Mindezek mellett a polgármesteri hivatal bejárati ajtajára is kifüggesztettek egy figyelemfelhívást a téli tüzelőanyag támogatásról.*

Szintén a település minden lakosára kiterjedő tájékoztatási gyakorlatot folytat a sályi polgármesteri hivatal. A polgármester arról számolt be, hogy *a tűzifa igénylésének lehetőségéről szóló tájékoztatót az önkormányzat a település minden lakóingatlanába eljuttatta. A tájékoztató tartalmazta az igényléshez szükséges kérelmet is.*

Szükségtelen tehát – a nagysápi polgármester észrevétele szerint – a lakosság után járni és felkérni őket egy-egy kérelem benyújtására, ha minden települési rászoruló írásban értesül a támogatásról. Az az általánosító megállapítás azonban, mely szerint a szociális ellátások évek óta működnek, arról a rászoruló lakosság tájékozott és általában élni is szoktak a támogatási lehetőségekkel, nem állja meg a helyét, mert éppen a településről nyújtott be, amiatt panaszt rászoruló, hogy nem részesült tűzifa támogatásban. Ezt a válaszelevél is alátámasztotta, mert 2012-ben a vizsgált esetben Nagysápon a panaszos egyáltalán nem kapott tűzifát, 2013-ban – bár megállapították számára – szintén nem kapott fát, mivel azt ténylegesen csak 2014-ben szállították ki számára.

A rászorulókat személyes elérésével összefüggésben azonban figyelemmel kell lenni arra is, hogy törvény<sup>9</sup> rendel el a családsegítés keretében az anyagi nehézségekkel küzdők számára a pénzügyi, természetbeni ellátásokhoz, továbbá a *szociális szolgáltatásokhoz való hozzájutás megszervezését*. A legtöbb állampolgár nem rendelkezik a jogai érvényesítéséhez szükséges elégséges információval. Az önkormányzatok pontos ismeretekkel rendelkeznek a központi tűzifa támogatás előnyben részesített csoportjának helybéli ellátottjairól. A szubszidiaritás elve alapján a rászorulókat ellátására helyben kötelezettséggel bíró települési önkormányzatnak szükséges megtalálnia azt az eszközt, amellyel minden helyi rászorulóhoz el tudja juttatni a szociális ellátással kapcsolatos információt.

*A vizsgált esetek tapasztalatai azt támasztják alá, hogy a szociális biztonsághoz fűződő alapjogok minden rászoruló számára történő maradéktalan érvényesíthetősége, valamint az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása érdekében szükséges a támogatást elnyert településen az igénylés részletes szabályait meghatározó önkormányzati rendelet kihirdetése után, egy olyan tájékoztatási kötelezettség minimumszint meghatározása (hol és minimálisan milyen tartalommal kell kihirdetni az igénylés lehetőségét), amely megakadályozza, hogy a rászorulókat a szükséges információ hiánya miatt essenek el az állam által egyébként biztosított szociális transzfertől.*

#### *4.3. Az igénylések benyújtásával összefüggő panaszok*

A rászorulókat a téli időszakban nehezedő többletterhek enyhítésére biztosított ellátás igénylésének módjára, illetve annak határidejére az önkormányzatok a helyi sajátosságokat figyelembe véve, rendeleteikben állapítják meg a szabályokat. A vizsgált önkormányzatok közül több írásbeli formához kötötte a tűzifa igénylését. A gyorsabb ügyintézés érdekében a települések egy részén kötelezően alkalmazandó formanyomtatvány alkalmazását írták elő. Más települések a kérelem formanyomtatványát a lakossághoz is eljuttatták, és voltak olyan nagyobb települések, amelyek a kérelem nyomtatványát a honlapjukon is közzétették.

Ez utóbbi körbe tartozott Táborfalva Önkormányzata, amely célszerűnek látta egy olyan kérelem-nyomtatvány rendszeresítését, melynek alkalmazásával a kérelem elbírálása gyors és egyszerű, azonban annak kitöltése az ügyfelek részére sem jelent többletterhet például egy önkormányzati segély kérelem-nyomtatvány kitöltéséhez képest. Ennek alapján a szociális célú tűzifa kérelem benyújtására kizárólag az állami támogatással megvásárolt fa igénylésére szóló nyomtatvány használható fel, amit az önkormányzati rendelet melléklete tartalmaz. A panaszolt esetben a félreértés abból adódott, hogy a kérelmező nem a tűzifa-támogatásra irányuló kérelem-nyomtatványon nyújtotta be a kérelmet, hanem az általa kitöltött átmeneti segély iránti kérelem-nyomtatványon. Ráadásul a kérelem benyújtására 2013. december 16-án, a tűzifa támogatás szempontjából átmeneti időszakban került sor.

Az önkormányzatok korábban már rendelkeztek szociális rendelettel, amely megszabta az egyes segélyezések, támogatások formák igényléséhez szükséges kérelem alkalmazandó formanyomtatványát. A Belügyminisztérium forrásának elnyerését követően azonban az önkormányzatoknak – a R2 alapján – saját rendeletben kellett szabályoznia a téli tüzelő támogatás kérelmezésének és kiosztásának rendjét, ami érintette az alkalmazott kérelem mintáját is. Decemberben tehát az akkor hatályos szociális rendelet szerinti átmeneti segély nyomtatványon igényelte az érintett család a tűzifa-támogatást, azonban ekkor már hatályba lépett a kizárólag szociális tűzifa támogatását szabályzó helyi önkormányzati rendelet, a kérelem formáját tartalmazó mellékletével együtt. A panaszos által a polgármesteri hivatalban a régebbi, ám kitöltött formanyomtatvány benyújtásakor, azonnal átadták számára a hatályos rendelkezés szerinti szociális tűzifa támogatás igénylésére rendszeresített nyomtatványt, a megfelelően kitöltött nyomtatványt a rászoruló azonban csak 2014. január 3-án nyújtotta be.

---

<sup>9</sup> Szocvtv. 64. §

Hasonló eset ennél az önkormányzatnál négy ügyfél esetében fordult elő, ám a kérelem-formanyomtatvány cseréje azonnal, a beadás időpontjában minden esetben megtörtént. A vizsgálat során tájékoztatást kaptam arról is, hogy a kérelemnek nem a meghatározott formanyomtatványon történő beadása miatt egyetlen esetben sem keletkezett elutasító döntés. A hozzám forduló panaszos 2014. január 3-án benyújtott kérelmére az önkormányzat 0,5 m<sup>3</sup> tűzifa támogatást állapított meg, melyet az ügyfél 2014. január 20-án vett át. 2012-ben átmeneti segélyként kapott 5 mázsa tűzifát, 2013-ban háztartásában élő családtagja részesült szintén 0,5 m<sup>3</sup> szociális célú tűzifában. *A vizsgálat tehát a panasz körülményeit tisztázta. Az új jogszabály alkalmazása miatti átmenet okozhatott némi bonyodalmat, de a hozzám forduló ügyfél esetében ez hátrányt nem okozott.*

Több panasz érkezett azzal összefüggésben, hogy tűzifa iránti kérésükre az érintettek önkormányzattól válasz sem kaptak, és nehéz helyzetük ellenére téli tüzelőt sem biztosítottak számukra. Más, sérelmezett esetekben a panaszosok – kérésük előadása után – csupán annyi válasz kaptak, hogy nem tudnak számukra tűzifát biztosítani.

Az önkormányzatok – ezekben az esetekben – válaszaikban rendre arról számoltak be, hogy az érintett rászoruló nem nyújtott be tűzifa iránti kérelmet sem szóban, sem írásban, sem elektronikus formában. Ez egyes esetekben még azzal is kiegészült, hogy a kérelmező, vagy vele egy háztartásban élő hozzátartozója egyébként részesül lakásfenntartási támogatásban.

Az ombudsmani vizsgálat keretében, az Ajbt. alapján rendelkezésemre álló eszközökkel – különösen a szóban előadott kérelmek esetében – nem bizonyítható az, hogy két ellentétes állítás esetében melyik az igaz.

A Ket.<sup>10</sup> szerint kérelmet írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A szóbeli kérelemről a hatóság jegyzőkönyvet készít,<sup>11</sup> ha az ügyfél kéri vagy a hatóság az eljárás érdekében egyébként szükségesnek tartja. Tehát ha az ügyfél nem kéri, a szóban előadott kérelmének általában nem marad írásos nyoma.

Azt egyértelműen tényként kell elfogadni, hogy ha az önkormányzat megerősíti a panaszos állítását – mely szerint nem kapott tűzifátámogatást – akkor a potenciális rászoruló kétséget kizáróan kívül rekedt a téli tüzelőanyag támogatáson. Vizsgálatom azt igazolta tehát, hogy tűzifa támogatás ügyében hozzám forduló panaszosok egy része valóban kimaradt a tűzifa osztásból. A cél azonban az, hogy a szociális biztonsághoz való jog érvényesüljön, és a legrászorulóbbak védekezése a kihülés ellen a téli időszakban biztosított legyen.

*Az előzőekben javasolt tájékoztatási kötelezettség és minimumszint meghatározásával jó eséllyel elkerülhető, hogy a potenciális rászorulók azért maradjanak ki a szociális juttatásból, mert nem értesülnek idejében annak igénybevétele feltételeiről. A jogbiztonsághoz és a szociális biztonsághoz fűződő jogok érvényesítése érdekében azonban szükségesnek tartom hangsúlyozni azt is, hogy a helyi jogalkalmazók nagyobb körültekintéssel kezeljék a szóban előadott kéréseket, és a kérelmeket szóban is befogadó hivatalok helyben hívják fel a kérelmezők figyelmét a jegyzőkönyvezés lehetőségére, a későbbi konfliktusok, a támogatásból való kirekesztődés, végső soron pedig a veszélyhelyzet elkerülése érdekében.*

#### 4.4. A jogosultsági feltételekkel kapcsolatos problémák

A jogosultak hiányos tájékoztatásra vezethető vissza a jánkrajtisi panasz is. A beadványozó arra hívta fel a figyelmet, hogy a rászorulókhöz az 1 m<sup>3</sup> tűzifának csupán a fele jutott el. A helyi rendelet szabályai szerint az önkormányzat minden családnak, aki kérelmet nyújtott be és a jogszabályi feltételnek megfelel ingatlanonként 0,7 m<sup>3</sup> tűzifát biztosít. A polgármester magyarázata szerint ettől nem térhetnek el, mert ha egy ingatlanra – tekintettel arra, hogy ott több generáció él – több tűzifát is biztosítottak volna, olyan konfliktusos helyzet alakult volna ki a faluban, amit már nem tudtak volna kezelni. A panaszos lakcíméről 3 személy nyújtotta be szociális tűzifa igénylésére a kérelmét.

<sup>10</sup> Ket. 34. § (1) bekezdés

<sup>11</sup> Ket. 39. § (1) bekezdés

*Az önkormányzat kimutatása igazolta, hogy a panaszos, illetve a közös háztartásban lévő családtagjai 2013-ban és 2014-ben is részesültek szociális célú tűzifa támogatásban.*

A vajszlói panaszos ügyében született megkeresésemre az önkormányzat polgármestere úgy nyilatkozott, hogy szociális célú tűzifa támogatást a panaszos 2013-ban azért nem kaphatott, mert abban a lakóházban, amelyben az igénylő él, egy személy számára már megállapították a lakásfenntartási támogatást, a helyi szociális rendelet<sup>12</sup> pedig a támogatás feltételeit úgy határozta meg, hogy az önkormányzat a vissza nem térítendő természetbeni tűzifa támogatást annak a személynek biztosít, aki lakásfenntartási támogatásra jogosult. A Szocvtv. rendelkezése<sup>13</sup> szerint lakásfenntartási támogatás ugyanazon lakásra csak egy jogosultnak állapítható meg, függetlenül a lakásban élő személyek és háztartások számától. Az ombudsmani eljárás keretében tehát tisztázódott, hogy a panaszos az édesanyjánál él, aki számára a lakásfenntartási támogatást folyósítják. A panaszolt esetben a téli tüzelő támogatás iránti kérelem elutasításának tehát az volt az oka, hogy a tűzifa támogatás szétosztásának rendeletben rögzített helyi szabályai szerint egy ingatlanban csak egy személy részesülhet támogatásban, függetlenül attól, hogy abban több család él.

A jogalkotó figyelemmel arra, hogy a lakásfenntartás körében keletkezett költségek, ezek között a téli tüzelő költségei a Szocvtv. szerint a lakásfenntartási támogatás keretei között támogatható, az önkormányzatot megillető támogatási mértékét a helyben lakásfenntartási támogatásban részesülők számához kötötte. A központi költségvetési forrásból igényelt támogatáshoz tehát a rászorulóknak ezt a csoportját az önkormányzatnak fel kell mérnie.

*A vizsgált esetben a panaszos számára, aki egyébként leendő édesanya, a polgármester saját keretéből tűzifa támogatást állapított meg, és gondoskodott a gyermekjóléti és családsegítő, illetve a védőnői szolgálat felé történő jelzésről. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében szükségesnek tartom hangsúlyozottan felhívni a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy tájékoztatási kötelezettségükön belül, még a kérelem befogadása és esetleges elutasítása előtt szükséges a potenciális kérelmezőket informálni a jogosultság pontos feltételeiről, illetve a kérelmezett támogatáson kívüli egyéb lehetőségekről (az eset kapcsán például a tűzifa lakásfenntartási támogatás keretén belüli, természetbeni juttatásként történő igénylése). Ez szintén a helyben működő önkormányzatok felelőssége.*

#### *4.5. A tűzifa kiszállításával kapcsolatos panaszok*

A bojti, támogatásból biztosított tűzifa kiszállításával kapcsolatos panasz körülményei rövid úton tisztázódtak, mivel a kérelmező számára az önkormányzat nem az állandó, hanem az életvitelszerű tartózkodási helye szerinti címre szállította ki a tűzifát, ahol a panaszos feleségével és gyermekével él.

A homokmégyi panasz esetében azonban az önkormányzat megfelelő címre, de hasogatás nélkül, a kapott méretben szállította ki a tűzifát. A tűzifa mérete – a R1 és a R2 – szerint körülbelül 1 méter hosszú, 10-35 cm átmérőjű lehetett. Ennek feldarabolása fizikailag fűrésszel lehetséges. Az ilyen fizikai, vagy kerti kiséggel (motoros fűrészes) elvégezhető munka a különösen az egyedülálló nő és az időskorú, mozgásában korlátozott rászorulóknak számára megoldhatatlan feladatot jelenthet, illetve további költségráfordítást igényel a fa fűtésre alkalmassá tétele, a bér munkában történő fűrészelés miatt.

Az önkormányzat válasza szerint a felhasogatásban kérésre segítséget nyújt, a szociális célú tűzifajuttatásról szóló helyi önkormányzati rendelet azonban erre vonatkozó szabályt nem tartalmaz. Az önkormányzat rendelete a kérelem formanyomtatvány használatáról sem rendelkezik, tehát azon sincs mód előre jelezni a kiszállítandó méret függvényében a fűrészelés, hasogatás igénylését.

<sup>12</sup> Vajszló Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2013. (II. 1.) számú önkormányzati rendelete 2. § (1) bekezdés

<sup>13</sup> Szocvtv. 39. § (1) bekezdés

A megélhetési minimum alkotmányos követelményének biztosítását célzó, az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet – a kihűléses halál megelőzése – érdekében alkalmazott szociális transzfer eszköz feltételezi azt, hogy a rászorulóknak használatra alkalmas módon jutnak a segítséghez.

Amennyiben helyben az önkormányzat a tűzifa tüzelésre alkalmas formában történő kiszállítását feltételhez kötötte biztosítja, ezekről a feltételekről rendeletében szükséges rendelkeznie, erről a lakosságot azonos feltételek érvényesülése mellett tájékoztatni köteles, illetve lehetővé kell tenni a szóbeli, vagy írásbeli kérelem benyújtásakor a választás lehetőségét a rendeletben meghatározott jogosulti kör számára a tűzifa tüzelésre alkalmas formában történő kiszállítására.

*A jogbiztonsághoz való jog érvényesülése megköveteli, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtsék ki tevékenységüket, tehát ha természetbeni ellátás (téli tüzelő) rendeltetésszerű használatában a támogatottak – koruk, fizikai, egészségi, vagy családi állapotuk miatt – korlátozva vannak, és az önkormányzat a kiegészítő szolgáltatást (fűrészelés, hasogatás) egyébként kérésre biztosítja, annak valamennyi feltételét, rendeletében rögzítse.*

#### *5. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése*

Egy sályi panaszos kifogásolta azt, hogy olyan helybéliek is részesültek a tűzifa támogatásból, akik – véleménye szerint – arra nem szorultak rá, mert gázfűtésük van, így más célra, nem fűtésre használták fel a támogatott fát. A szociális célú tüzelőanyag támogatással az állam célja a rászorulóknak nehézségeinek enyhítése a téli időszakban. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 11. cikk 1. bekezdése szerint az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a kellő táplálkozást, ruházódást és lakást, valamint az életkörülmények állandó javulását. A részes államok megfelelő intézkedéseket hoznak e jog megvalósítása érdekében, továbbá elismerik, hogy evégből alapvető fontosságú a szabad elhatározás alapján nyugvó nemzetközi együttműködés.

Álláspontom szerint az állam az – életvédelmi kötelezettségével együttesen értelmezett – megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettségéből fakadó feladatának eleget tett azzal, hogy a téli tüzelőanyag beszerzésére központi forrást biztosított. Rendeleteiben (R1 és R2) felállította azokat a szükséges intézkedési minimumokat, amelyek alapján a forrás megfelelő biztonságot nyújthat a rászorulóknak a téli időszak átvészeléséhez: megjelölte a forrás szétosztására jogosultat (települési önkormányzat), a döntéshozatal módját (határozat) és világosan meghatározta a jogosult rászorulóknak körét.

A rászorulóknak téli tüzelőanyaggal való ellátása helyi szinten kezelendő problémaként jelentkezik. Elengedhetetlen és az önkormányzat felelőssége, hogy a tűzifa támogatás szabályait helyi rendeleteik megalkotása során a helyi sajátosságokra figyelemmel úgy alakítsák, hogy az esélykiegyenlítést is célzó állami szociális transzfer helyben valóban a legrászorulóbbakhoz jusson el.

A nagysápi önkormányzat – értelemszerűen szűkítve a jogosultak körét – például rendeletében mondta ki, hogy természetben nyújtott szociális tűzifa támogatást csak a tűzifával fűtő nagysápi lakos jogosultak igényelhetnek. A nélkülözők megsegítéséhez az egyes önkormányzatok eltérő feltételekkel tudnak hozzájárulni, eltérő eszközöket alkalmaznak, és eltérő módon is szabályoznak.



Egységes joggyakorlat kialakítását tartom azonban szükségesnek azokban a kérdésekben, amelyek az esélyek kiegyenlítését célzó forrást a helyi rászorulókhöz juttatják el (például kizáró rendelkezések alkalmazásának kötelezővé tételét a támogatás nem lakóhelyiség fűtése szolgáló felhasználásra; az alternatív módon, nem tűzifával fűtött lakóházban élő kérelmezőre; a továbbértékesítésre, stb.). Azokra a jó gyakorlatokra pedig, amelyet más helyi önkormányzatok már kialakítottak, szükséges és indokolt is felhívni valamennyi jogalkotó önkormányzat figyelmét.

#### *6. A leszakadó térségek településein élők esélyeinek kiegyenlítését támogató intézkedések*

Az elszegényedés egyre szélesebb társadalmi csoportokat érint Magyarországon. A problémával leginkább sújtott leszakadó térségekben még nagyobb a jogalkalmazó felelőssége abban, hogy az állami kötelezettség ellátásához állami forrásból ellátandó feladat végrehajtása során a szükséges megélhetési minimum biztosításával kapcsolatos kötelezettséget kógens módon értelmezze.

A kiemelt, tűzifa támogatásra pénzügyi forrást biztosító kormányzati intézkedés egyik ilyen célterülete Borsod-Abaúj-Zemplén Megye, ahol Sály település is fekszik. A Mezőkövesdi Kistérségéhez tartozó térség hátrányos helyzetű, maga a település a leghátrányosabb helyzetű települések soraiba tartozik. Az önkormányzat önhibáján kívül évek óta súlyos működési forráshiánnyal küzd. Az intézményeik zavartalan működtetését, a kötelező feladatainak ellátását csak ÖNHIKI-s pályázatok benyújtására kapott támogatással, kiegészítő támogatással tudták biztosítani. A közel 2000 fős Sály oktatási intézményeiben a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek száma majdnem 100%-os. Az intézményekben a roma nemzetiséghez tartozó gyermekek száma ugyancsak 100%-hoz közelít. A településen a szociálisan rászorulóknak száma jelentős, átlagosan havonta 250 fő részesül aktív korúak ellátásában, 160 család részesül lakásfenntartási támogatásban, 453 gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben. A településen és 40 km-es vonzáskörzetében munkalehetőség alig akad, ennek legnagyobb elszenvedői a településen élő alulképzett emberek. Az önkormányzat a Belügyminisztériumtól kapott támogatásokkal képes a kötelező feladatait ellátni, és biztosítani az intézmények zavartalan működtetését. Jelentős terhet jelent azonban a kötelező szociális ellátások önkormányzati önjelentésének kigazdálkodása. Az önkormányzat anyagi erejéhez képest az eddigiekben is és ezen túl is arra törekszik, hogy az esélyegyenlőséget biztosítsa. Jelentős figyelmet kell fordítani a településen a tanulók étkeztetésére, ingyenes tankönyvvél történő ellátására, az idősekre, mert már évekkel ezelőtt megindult az elvándorlási folyamat a településről: a fiatalabbak igyekeztek más településre költözni, ahol könnyebben találnak munkát. Ezt követően felerősödött a szegregáció, hiszen az iskolából és óvodából jelentős számú gyermeket írtak be a szomszédos települések óvodáiba és iskoláiba. Ez súlyosbította az önkormányzat helyzetét is, számolt be a település helyzetéről válaszában az önkormányzat polgármestere, aki ehhez azt is hozzáfűzte: a képviselő-testület a tűzifa támogatás elosztásakor és a közfoglalkoztatás keretében a település helyi esélyegyenlőségi programjában meghatározott társadalmi csoportok részvételét biztosította, de nem tudtak minden téli tüzelő igényt kielégíteni, így 86 fő kérelmező igényét el kellett utasítaniuk. Erről valamennyi kérelmező részére megküldték a határozatot. Az önkormányzat tisztában van vele, hogy a községben jóval több rászoruló család van, mint ahányat támogatni tudnak, azonban a benyújtott pályázat szerinti (közel 400 m<sup>3</sup>) mennyiségű tűzifa lett volna szükséges ahhoz, hogy valamennyi rászorult támogatható legyen. Az önkormányzat így is minden pályázat adta lehetőséget megragad, a szükséges saját erőt a legtakarékosabb és legfegyelmetettebb gazdálkodás árán biztosítja. Saját bevétel képzésére nincs lehetőségük, ennek ellenére a település köteletségének érzi, hogy minél többet tegyen az emberek életminőségének javításában, a településünkön meglévő problémák kezelésében, azok minimálisra csökkentése érdekében.

Pély természeti elhelyezkedéséből, az itt élők életkörülményeiből, a lakosság életkor szerinti megoszlásából, a munkahelyi elhelyezkedési lehetőségekből, a gazdasági viszonyokból, stb. eredően a település szinte valamennyi, esélyegyenlőségi célcsoportja a helyi esélyegyenlőségi program szerint hátrányos helyzetűnek tekinthető. A polgármester válaszában kitért arra, hogy a panaszos által a beadványában jelzett szociális helyzet<sup>14</sup> létező, valós probléma. A község ugyanis a 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet szerint társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések közé tartozik, a 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet szerinti leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségben fekszik. Bár az önkormányzat a szociális rendeletében foglaltak szerint – a pénzügyi lehetőségeihez mérten – mindent megtesz a lakosság szociális helyzetének javítása érdekében, a keletkező igényeket teljes mértékben nem képes kielégíteni.

A szintén vizsgált Jánkmajtis községnek 1778 lakosa van. Ebből közel 700 a roma lakosok száma. Az önkormányzat tájékoztatása szerint a társadalmi feszültséget a képviselő-testület úgy igyekszik kezelni, hogy mindenkit egyformán támogat, hogy a konfliktusok termékeny vitává szelidüljenek és a lakosság együtt tudjon élni. A településen nagyon magas a mélyszegénységben élők száma, a legnagyobb foglalkoztató az önkormányzat, amely a lehetőségeihez mérten folyamatos közfoglalkoztatást szervez, de az értékteremtő munka nem minden esetben lehetséges. A tűzifa támogatás iránti kérelmet is legmagasabb számban a mélyszegénységben élők, a romák, a sokgyermekes családok és az idősek nyújtották be, így számukra a (kizáró feltételt kivéve) támogatás biztosított volt. Az egyenlő esélyű hozzáférést úgy biztosították, hogy minden kérelmező részére támogatást nyújtottak, lakóingatlanonként 1 kérelmező részére.

A leszakadó térségekben mindenki kiemelt felelőssége az, hogy a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, a rendkívül elnehezült élethelyzetben élők – főként a kockázatos téli időszakban – esélyeik kiegyenlítéséhez a lehető legnagyobb mértékű segítséget kapják meg. A hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok helyzetét megnehezíti az, hogy a pályázatok benyújtása is igényel önerőt, ezért szükségesnek tartom a leginkább érintett önkormányzatokat azokkal az ismeretekkel is segíteni, amellyel állami költségvetésen, államháztartáson kívüli forrást (alapítvány, segélyszervezet, stb.) tudnak bevonni a hátrányaik mérsékléséhez.

Különösen a rászorulóknak téli tüzelővel, és az élelmiszerrel való ellátásában működnek aktívan közre azok az önkormányzati feladatellátáshoz államháztartáson kívülről forrást biztosító *támogató szervezetek*, amelyekkel a leghátrányosabb helyzetben lévő települések együttműködése tovább ösztönözhető, kapcsolatuk a keletkező igények függvényébe szorosabbra fűzhető.

*Jelentésem célja elsősorban a jogalkotók és jogalkalmazók figyelmének felhívása a tűzifaosztással összefüggésben a vizsgálat során feltárt egyes eljárási hibákra, illetve a jó gyakorlatokra, ezért jelentésemben alapjogi visszásságot nem állapítok meg. Az érintett önkormányzatokat a településükön felmerült panaszok körülményeit feltáró vizsgálatom konkrét tapasztalatairól közvetlenül is tájékoztatom.*

*Vizsgálatom eredményei megerősítik azt az álláspontom, miszerint ezen a területen az alapjogok érvényesülésének biztosítása érdekében elengedhetetlen a helyi jogalkalmazói tevékenység minőségének javítása különösen a jogbiztonság területén, illetve megkerülhetetlen azoknak az eszközöknek a megteremtése – mindenekelőtt a finanszírozási lehetőségek szélesítése – amelyre támaszkodva a hátrányos helyzetben lévő települések önkormányzatai is képesek megfelelni a rászorulóknak velük szemben támasztott igényeinek, és az egyes alapjogi követelményeknek egyaránt.*

---

<sup>14</sup> „Az önkormányzat a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben előírt kötelező feladatain felül élelmiszersegélyt, illetve tűzifa támogatást nem biztosít.”

## **Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy vizsgálatom során alapjogi visszásságot nem tártam fel, csupán a figyelmét szeretném felhívni a *belügyminiszternek és az emberi erőforrások miniszterének* a vizsgált kérdéskör alapjogokkal kapcsolatos összefüggéseire, és kérem, hogy a rendelkezésükre álló eszközökkel segítsék a jogalkalmazókat a központi költségvetésből biztosított szociális transzfer megfelelő szétosztásában, a tájékoztatási kötelezettség minimumszintjének meghatározásában, a jó gyakorlatok megosztásában, annak érdekében, hogy a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok számára az emberi lét alapvető feltételei, illetve megfelelő életkörülmények a lehetséges szinten biztosítottak legyenek.

Az alapvető jogok érvényesülése érdekében felhívom továbbá *az érintett önkormányzatok polgármestereinek figyelmét* a Szocvtv. 7. §-a szerinti, alapvető életvédelmi, segítségnyújtási kötelezettségeik teljesítésére, az ügyfeleket megillető megfelelő tájékoztatás szükségességére, és a szóban előadott kérelmek esetében a jegyzőkönyveknek a Ket. hivatkozott szabályai szerinti elkészítésre, a tűzifa támogatás szétosztására irányuló eljárásokban.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7105/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

**Az eljárás megindítása**

Panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság döntésével szemben benyújtott fellebbezését több mint egy év elteltével sem bírálták el. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. Ennek során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a jogorvoslati kérelemmel érintett döntésben a fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkező szervként megnevezett Belügyminisztériumtól.

**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): „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 vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

**A megállapított tényállás**

Panaszos beadványa és a belügyminisztériumi tájékoztatás, valamint az ahhoz mellékelte – a tényállás teljes feltárásához nem kellően részletes – iratanyag alapján az alábbi tényállás állapítható meg. A Mindszenti Víziközmű Társulatot annak érdekében hozták létre, hogy Mindszent városban teljes körűen kiépüljön a csatornarendszer. A Társulat Alapszabályának 9.2.3.2.1. pontja alapján ikerházak, társasházak esetében valamennyi önálló lakáshasználat után külön-külön kell megállapítani egy érdekeltségi egységet. A természetes személyek által fizetendő érdekeltségi hozzájárulás egységnyi összegét a 7/2007. (IX. 28.) számú közgyűlési határozat 200 000 Ft-ban állapította meg, a 14/2011. (IX. 30.) közgyűlési határozat a már működő szennyvízcsatorna rákötéssel rendelkező ingatlanok tulajdonosai tekintetében az előző összeget 150 000 Ft-ra mérsékelte. A 3/2012. (III. 30.) közgyűlési határozat pedig a csatornázott ingatlanokkal rendelkező tagok érdekeltségi hozzájárulásának fizetési ütemezéséről rendelkezett. A Társulat 2012. április 4-én kelt leveleiben értesítette panaszost és férjét, hogy a társasházként nyilvántartott ingatlanuk valamennyi (öt) albetétje után 150 000 Ft érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére kötelesek. Panaszos és férje sérelmezte, hogy érdekeltségi hozzájárulás megfizetését írták elő számukra, illetve nem értettek egyet az annak alapját képező érdekeltségi egység mértékével sem. Ezért 2012. május 8-án a Vgtv. 39. § (1) bekezdésére hivatkozva a Társulat vonatkozásában törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatása iránti kérelmet nyújtottak be az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatósághoz. Az Igazgatóság 2012. július 4-én kelt, 1281-00027/2012. számon kiadott határozatában panaszos és férje beadványát alaptalannak ítélte, és

kérelmüket elutasította, a döntésben a jogorvoslati kérelem elbírálására hatáskörrel rendelkező szervként a Belügyminisztérium szerepelt.

Az elutasító döntéssel szemben panaszos 2012. július 19-én kelt levelével fellebbezést nyújtott be az Igazgatóságon keresztül a Belügyminisztériumnak címezve. Arra való tekintettel, hogy a jogorvoslati kérelem tárgyában 2013. október hónapig nem történt intézkedés, a panaszos ombudsmani vizsgálat lefolytatását kérte. Az Igazgatóság 2012. július 24-én kelt 1281-0029/2012. számú levelével a fellebbezést, a fellebbezéssel érintett döntését, valamint az eljárása során keletkezett iratanyagot megküldte az Országos Vízügyi Főigazgatóságnak (a továbbiakban: OVF) azzal, hogy az OVF terjessze fel a jogorvoslati kérelmet a Belügyminisztériumnak elbírálásra. A Hivatalom számára megküldött iratanyag alapján a következő eljárásjogi esemény az volt, hogy az OVF – tekintettel a Fővárosi Ítéltábla más ügyben hozott, eljáró hatóságot kijelölő végzésére<sup>1</sup> – a Belügyminisztérium helyett a Csongrád Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) részére továbbította a jogorvoslati kérelmet további ügyintézésre. A Kormányhivatal CSB/01/2233/2013. számú, 2013. január 29-én kelt végzésében hatáskörének hiányát állapította meg, és a kérelmet áttette a Belügyminisztériumnak, majd 2013. február 13-án kelt hatáskört egyeztető levelében<sup>2</sup> kifejtette a Belügyminisztériumnak, hogy nem osztja a Fővárosi Ítéltábla álláspontját. Mindezek után az OVF 2013. október 10-én kelt levelében<sup>3</sup> hatáskörének hiányát megállapítva áttette az ügyet a Kormányhivatalnak. A Kormányhivatal 2013. november 11-én kelt, CSB/01/6488-1/2013. számú határozatában az elsőfokú döntést megsemmisítette és az eljárást megszüntette, arra való hivatkozással, hogy az érdekeltségi hozzájárulás összegének megállapítása törvényességi felügyeleti eljárás keretében nem vizsgálható felül, az azzal kapcsolatos vitás kérdésben való döntés rendes bíróság hatáskörébe tartozik.

## **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 – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.

<sup>1</sup> 2.Kpk.51.052/2012/2. számú végzés alapján a vízügyi igazgatóság által víziközmű társulat vonatkozásában lefolytatott törvényességi felügyeleti eljárásban hozott döntés tekintetében a fellebbezés elbírálására a Ket. 106. § (3) bekezdése alapján a területileg illetékes kormányhivatal köteles.

<sup>2</sup> CSB/01/2233-2/2013. számú levél.

<sup>3</sup> A Kormányhivatal másodfokú döntésének indokolása szerint.

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

*Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a *jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A *jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás.* Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

*Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>4</sup> Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.

*A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.*

*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 gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

<sup>5</sup> V.ö. 5/1992. (I. 30.) ABH, 22/1995. (III. 31.) ABH

A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről, vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is, a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben is rámutattam arra, hogy közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások esetében is ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra. A jogorvoslati jog szempontjából problematikus lehet minden olyan eset, amikor a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten sérelmezi, hogy valamely hatóság nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettsége ellenére nem tájékoztatta a jogorvoslat lehetőségéről. Az ombudsmani gyakorlat úgy tekinti, hogy amikor a hatóság nem támasztja alá, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, a jogorvoslati lehetőség tartalmilag nincs biztosítva.

### **III. Az ügy érdekében**

#### **1. A jogorvoslati kérelem elbírálása**

A panaszos kérelme benyújtásakor hatályos Vgtv. 39. § (1) bekezdése szerint a víziközmű társulat törvényességi felügyeletét - ideértve a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését is - a társulat székhelye szerint illetékes vízügyi igazgatási szerv gyakorolja. A (2) bekezdés szerint a törvényességi felügyelet kiterjed a társulat megalakulásának, működésének ellenőrzésére, továbbá annak vizsgálatára, hogy

a) alapszabálya, valamint más belső szabályzatai,  
b) szerveinek határozatai és a testületi szervek működése,  
c) az érdekeltségi (tagsági) jogviszony keretében a jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése megfelel a jogszabályoknak, továbbá a testületi szervek határozatainak és a társulat alapszabályának.

A (3) bekezdés alapján a közfeladat ellátás állami ellenőrzésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései az irányadók.

A Ket. 106. § (3) bekezdése szerint, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a hatóság döntése ellen irányuló fellebbezést a döntést hozó hatóság döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítására jogosult irányító, felügyelő vagy szakmai irányító személy vagy szerv bírálja el. A (4) bekezdés szerint, ha törvény vagy kormányrendelet nem hatósági feladat ellátására létrehozott szervezetet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, és annak döntése ellen a fellebbezés nem kizárt, a törvényben vagy kormányrendeletben meg kell határozni a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Ennek hiányában a fővárosi és megyei kormányhivatal jogosult a fellebbezés elbírálására.

A Vgtv. nem tartalmazott rendelkezést arra vonatkozóan, hogy a vízügyi igazgatóság döntése tekintetében mely hatóság jogosult a fellebbezés elbírálására.

Ide vonatkozóan fontosnak tartom ismertetni, hogy 2012 decemberében az AJB-1533/2012. számú ügyről készült ombudsmani jelentés már megállapította, hogy egy másik víziközmű társulat vonatkozásában lefolytatott törvényességi felügyeleti eljárásban hozott döntés fellebbezési eljárása szintén a hatásköri viszonyok tisztázatlansága miatt több mint másfél évig húzódott. A hatásköri vita oka itt is a Vgtv. 39. §-ának megfogalmazása (értelmezése) volt, végül annak feloldását a Fővárosi Ítéltábla végezte el – a korábban már említett – az eljáró hatóságot kijelölő, 2012. november 15-én kelt 2.Kpk.51.052/2012/2. számú végzésében. Az – általam megismert – iratanyag alapján éppen ez a végzés volt a Belügyminisztérium és az OVF egyik hivatkozási alapja arra vonatkozóan, hogy miért a Kormányhivatal az eljárásra jogosult hatóság. Ugyanis a 2.Kpk.51.052/2012/2. számú végzés alapjául szolgáló jogszabályi környezet nem változott 2012 decembere és 2013 novembere között, továbbá az ügyek tényállása is megegyezett.

Felhívom azonban a figyelmet arra, hogy míg a bírósági kijelölés 2012. novemberi, addig jelen ügyben a másodfokú döntés 2013. novemberi keltezésű, azaz a hatásköri viszonyok egyértelmű bírósági tisztázása ellenére is egy évre volt szükség ahhoz, hogy a Kormányhivatal eljárjon. A Ket. 33. § (1) bekezdésének a kérelem benyújtásakor hatályos megfogalmazása szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg.

*Megállapítható, hogy a 2012. július 19-én benyújtott jogorvoslati kérelmet csak majd másfél év múlva bírálták el. A jelentős késedelem okai az OVF, a Kormányhivatal és a Belügyminisztérium közötti hatásköri egyeztetések, áttételek voltak, illetve az, hogy a Kormányhivatal az Ítéltábla végzésében foglaltakkal nem értett egyet, ennek ellenére az iratanyagban nem volt nyoma annak, hogy az egyeztetésben résztvevők bírósághoz fordultak volna, kérve ismét az eljáró hatóság kijelölését. Fentiek alapján a rendelkezésünkre bocsátott iratanyagból jelen ügyben egyértelműen csak a Kormányhivatal felelőssége állapítható meg a tekintetben, hogy eljárásával a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

Fontosnak tartom megjegyezni azt is, hogy a közigazgatási eljárások nem voltak halasztó hatállyal az érdekeltségi hozzájárulás megfizetésére, azaz panaszosnak és férjének 750 000 Ft fizetési kötelezettsége annak kérdéses volta ellenére, teljesítésre kellett, hogy kerüljön.<sup>6</sup>

## **2. Az első és másodfokú döntés hibái**

A fizetési kötelezettséget előíró közgyűlési határozat 2012. március 30-án kelt, április 24-én postázták a panaszosnak, aki május 8-án beérkezett kérelmével a Vgtv. 39. § (1) bekezdése alapján annak felülvizsgálatát kérte az Igazgatóságtól.

A Vgtv. 35. § (4) bekezdése kimondja, hogy a víziközmű társulat tagja a vele szemben megállapított hozzájárulás felülvizsgálatát a taggyűlési határozat közlésétől számított 30 napon belül a bíróságtól kérheti. Azaz a Kormányhivatal helyesen állapította meg másodfokú döntésében, hogy az Igazgatóság nem rendelkezett hatáskörrel a kifogásolt közgyűlési határozat felülvizsgálatára. A Ket. 37. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. A kérelmeket az ügyfelek számos megnevezéssel illetik, előfordulhat, hogy tévednek és nem azt írják a kérelemre elnevezésként, amiről az ténylegesen szól. A hatóság egyik legfontosabb és elsődleges feladata, hogy az ügyfél beadványát áttekintse és megállapítsa annak tartalmából, hogy az alkalmas-e a hatóság hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárás, úgy megindítására. A tényállás tisztázásának és azon keresztül a döntés meghozatalának egyik alapfeltétele, hogy a hatóság feltárja, mire is irányul az ügyfél kérelme. Az Igazgatóságnak észlelnie kellett volna, hogy hatáskörén túlmutató a kérelem valódi tárgya és az elutasítás mellett az ügyfelet tájékoztatnia kellett volna az igénybe vehető jogorvoslati útról, azaz a bírói eljárás kezdeményezésének lehetőségéről. A Kormányhivatal másodfokú döntésében tartalmilag helyesen ítélte meg az ügyet, *azonban a Ket. 33. § (1) bekezdése<sup>7</sup> alapján határozat helyett végzést kellett volna hoznia, ezáltal a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásságot okozott.*

<sup>6</sup> További érdekesség az is, hogy vizsgálatom során megtekinttem a Földhivatali Információs Rendszerben panaszos és férje tulajdonában álló, társasházként nyilvántartott ingatlan albetétjeinek megnevezését, és három albetét lakásként van feltüntetve, egy irodaként, az ötödik albetét pedig üzletként, míg a Társulat alapszabálya szerint ikerházak, társasházak esetében valamennyi önálló lakáshasználat után külön-külön kell megállapítani egy érdekeltségi egységet.

<sup>7</sup> Ket. 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 huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről...



*Az Igazgatóság azzal, hogy nem észlelte, hogy panaszos és férje kérelme nem a hatáskörébe tartozó kérdést érint, és az indítványozók ezért nem kaphattak tájékoztatást a megfelelő jogorvoslati fórumról, a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott. Sőt ez a tévedés és az azt követő elhúzódó közigazgatási hatósági eljárás oda vezetett, hogy panaszosnak már nem volt lehetősége bírósághoz fordulni. A Vgtv. 35. § (4) bekezdése a határidő elmulasztásához ugyan nem rendeli jogkövetkezményként a jogvesztést, és így a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. Polgári jogegységi határozata alapján a mulasztása igazolással kimenthető lett volna a bírósági eljárás során, azonban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 107. § (1) bekezdése<sup>8</sup> alapján a másodfokú döntés kézbesítése idején már nem volt lehetősége panaszosnak igazolási kérelem benyújtására.*

### **3. A vízügyi igazgatóságok víziközmű társulatokkal kapcsolatos feladatkörének változásai**

Amint arra az AJB-1533/2012. számú jelentésben és itt is már utaltam korábban, a jogorvoslati eljárás elhúzódásának egyik oka az volt, hogy a Vgtv. 39. §-ának megfogalmazását az érintett szervek eltérően értelmezték. Ezért érdemes röviden ismertetni, miként változott a panaszos jogorvoslati kérelmének beadása óta a víziközmű társulatokkal kapcsolatos felügyeleti feladatkör szabályozása.

A jogorvoslati kérelem benyújtásakor hatályos szabályozás 2010. január 2-án lépett életbe, és jelen ügy tanúsága alapján több év alatt sem sikerült a felügyelet tekintetében a jogorvoslati hatásköröket egyértelműen tisztázni a jogalkalmazó szervezeteknek.

2013. január 1-jétől a Vgtv.<sup>9</sup> a víziközmű társulat felügyeletét már két részre bontotta. A cégjogi, társasági szempontú működéssel kapcsolatos törvényességi felügyeletet a cégbíróság hatáskörébe utalta, amelynek eljárására a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény rendelkezéseit rendelte alkalmazni. A víziközmű társulat feletti törvényességi ellenőrzést, ami lényegében egyfajta szakszerűségi, célszerűségi ellenőrzést jelentett, a vízügyi igazgatási szerv látta el továbbra is, egyúttal kikerült a jogszabályból a Ket. rendelkezéseinek alkalmazására való utalás. A 2015. július 16-ától és jelenleg is hatályos szabályozás<sup>10</sup> szerint a törvényességi felügyeletet a cégbíróság látja el továbbra is, a vízügyi igazgatóságok pedig már szakmai ellenőrzést végeznek.

<sup>8</sup> Pp. 107. § (1) bekezdése kimondja, hogy az igazolási kérelmet tizenöt napon belül lehet előterjeszteni. Ezt a határidőt az elmulasztott határnaptól, illetőleg az elmulasztott határidő utolsó napjától kell számítani. Ha azonban a mulasztás csak később jutott a félnek vagy képviselőjének tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg, az igazolási kérelem határideje a tudomásszerzéssel, illetőleg az akadály megszűnésével veszi kezdetét. A mulasztástól számított három hónap eltelte után igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet.

<sup>9</sup> Vgtv. 39. § (1) 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. (2) A víziközmű társulat feletti törvényességi ellenőrzést gyakorol a társulat székhelye szerinti vízügyi igazgatási szerv. (3) A vízügyi igazgatási szerv a törvényességi ellenőrzés keretében: a) tagja a szervező bizottságnak és nyomon követi annak munkáját, továbbá részt vesz a taggyűlésen, b) ellenőrzi a víziközmű társulat alapszabályát, belső szabályzatát és határozatait, c) vizsgálja a víziközmű társulat szerveinek működését, d) ellenőrzi, hogy a végzett tevékenység mennyiben jelenti a 38. §-ban foglalt közfeladat ellátását, e) vizsgálja a közfeladat teljesítésének végrehajtását követően az elszámolási eljárás lefolytatását. (4) Ha a vízügyi igazgatási szerv a jogszabályban, az alapszabályban vagy a belső szabályzatban foglaltak megsértését észleli, felhívja a víziközmű társulatot a jogsértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a vízügyi igazgatási szervet tájékoztatni. (5) Ha a megadott határidőn belül a jogsértést a víziközmű társulat nem szüntette meg, a vízügyi igazgatási szerv tizenöt napon belül kérelmezi a cégbíróságnál a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.

<sup>10</sup> 39. § (1) 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. (2) A víziközmű társulat szakmai ellenőrzését a társulat székhelye szerinti vízügyi igazgatási szerv gyakorolja. (3) A vízügyi igazgatási szerv a szakmai ellenőrzés keretében a) tagja a szervező bizottságnak és nyomon követi annak munkáját, továbbá részt vesz a taggyűlésen, b) a víziközmű, illetve a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási létesítmény létrehozásával, illetve a fejlesztés szükségességével kapcsolatban előzetesen nyilatkozik, hogy a tevékenység mennyiben jelenti a 38. §-ban foglalt közfeladat ellátását, továbbá javaslatot adhat a víziközmű társulat által megvalósítandó közcélú vízellátási tervéhez és a kivitelezés ütemezéséhez, c) közvetlenül kezdeményezi a víziközmű társulat működésével kapcsolatban feltárt szakmai hiányosságok megszüntetését,

A módosítás indokolása úgy szól, hogy a vízügyi igazgatóságok gyakorlati tapasztalatai rámutattak arra, hogy a víziközmű társulatoknál a vízügyi igazgatóságok részéről szakmai ellenőrzésre van szükség, nem pedig jogszerűségi vizsgálatra, törvényességi ellenőrzésre. A módosítás a vízügyi szakmai követelmények ellenőrzését telepítette a vízügyi igazgatósághoz, amely egyben a vízügyi igazgatóságok profiljába is reálisabban illeszkedik.

Ahogy azt a már korábban is hivatkozott AJB-1533/2012. számú jelentés is megfogalmazta, az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok féltétele, figyelmen kívül hagyása. Jelen ügyben további gondot jelentett, hogy az Igazgatóság tévesen állapította meg hatáskörét.

Arra való tekintettel, hogy az okozott alapjogi visszasság orvoslása a rendelkezésre álló ombudsmani eszközökkel nem érhető el, és a jelenleg hatályos jogszabályi környezet is remélhetően tisztább keretet ad a víziközmű társulatok ellenőrzése, felügyelete vonatkozásában, a konkrét ügyet illetően nem fogalmazok meg intézkedést, általános jelleggel hívom fel a hatóságok figyelmét az érvényesítendő alkotmányos szempontokra.

### **Intézkedések**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni elkerülése érdekében

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Alsó-Tisza vidéki Vízügyi Igazgatóság vezetőjét arra, hogy a jövőben nagyobb körültekintéssel állapítsa meg hatáskörét, és a jogszabályok maradéktalan betartásával járjon el a vízgazdálkodási társulatok ellenőrzése során, valamint hívja fel a hozzá forduló panaszosok figyelmét a cégbírósághoz, rendes bírósághoz való fordulás lehetőségére.
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Csongrád Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy maradéktalanul tartsa be a rá vonatkozó eljárási határidőket.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

---

d) figyelemmel kíséri a 38. § szerinti közfeladat teljesítésének végrehajtását, valamint a végrehajtást követően az elszámolási eljárás lefolytatását, e) a víziközmű társulattól a d) ponthoz kapcsolódóan személyes adatot nem tartalmazó adatszolgáltatást kérhet. (4) Ha a vízügyi igazgatási szerv a (3) bekezdés szerinti szakmai ellenőrzés során jogszabályban vagy hatósági határozatban foglalt szakmai előírások megsértését, vagy hibás gyakorlat folytatását észleli, felhívja a víziközmű társulatot a jogsértés vagy hibás gyakorlat megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a vízügyi igazgatási szervet tájékoztatni. Ha a víziközmű társulat a megadott határidőn belül a jogsértést vagy hibás gyakorlatot nem szünteti meg, a vízügyi igazgatási szerv a jogszabálysértő állapot megszüntetése érdekében kezdeményezi a vízügyi hatóságnál, illetve a fővárosi, megyei kormányhivatalnál a feladat- és hatáskörébe tartozó hatósági eljárás megindítását. (5) A víziközmű társulat működésével kapcsolatos panaszok és közérdekű bejelentések esetében a feladat- és hatáskörét érintően az illetékes vízügyi hatóság jár el a vízügyi igazgatási szerv bevonásával. (6) Ha a vízügyi igazgatási szerv a (3) bekezdés szerinti szakmai ellenőrzés során a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvényben, az alapszabályban vagy a belső szabályzatban foglalt - a (4) bekezdés hatálya alá nem tartozó - előírás megsértését észleli, tizenöt napon belül kezdeményezi a cégbíróságnál a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös Jelentése  
az AJB-7297/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Kéri Szilvia  
dr. Szüts Korinna

### **Az eljárás megindítása**

A Magyar Vízkútfürők Egyesületének (a továbbiakban: Egyesület) beadványa szerint több éves folyamat eredményeképpen alakult ki az a helyzet, hogy a vízügyi hatósági feladatot ellátó szervek – a jogi szabályozás ellenére – nem lépnek fel kellő mértékben a vízjogi engedély nélkül létesített és üzemeltetett kútúrások ügyében. Az engedély nélküli vízhasználatokat nem ellenőrzik, nem derítik fel, illetve a hatósághoz történő bejelentés esetén határidőben nem vizsgálják ki az egyes ügyeket.

Az Egyesület álláspontja szerint az engedély nélküli kútúrások és üzemeltetésük jelenleg már oly mértéket érnek el, amely már veszélyeztetheti a fenntartható vízgazdálkodást. Az Egyesület által benyújtott panasz két konkrét ügyet is említ, melyekben álláspontjuk szerint a vízügyi hatóság nem kellő hatékonysággal, a jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyásával járt el.

A panasz alapját képező átfogó problémakör kapcsán az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa hivatalból vizsgálatot indított, mely vizsgálat megállapításait külön jelentés tartalmazza.<sup>1</sup>

Az Egyesület által benyújtott panaszban említett egyedi ügyek vonatkozásában felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat kapcsán a biztos a Közép-dunántúli Vízügyi Hatóságot, a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóságot,<sup>2</sup> és a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget kereste meg.

### **Érintett alapvető jogok**

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *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.”)

---

<sup>1</sup>AJB-5376/2014.

<sup>2</sup>A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendeletben foglaltak szerint a vízügyi hatósági feladatokat 2014. szeptember 10.-től a katasztrófavédelem látja el. A Közép-dunántúli Vízügyi Hatóság jogutóda a Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóság jogutóda a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság.

## **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

## **A megállapított tényállás**

### **1. A Budapest, XXI. kerületi Matróz utcai engedély nélküli kútfúrás ügye**

A Budapest XXI. kerületi Matróz utcai kútfúrás ügyében 2013. június 21-én érkezett bejelentés a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre az Egyesület elnökétől, aki július 15-én kért tájékoztatást az ügy állásáról. 2013. július 19-i dátummal a felügyelőség értesítette a Panasztörvényre hivatkozással, hogy<sup>3</sup> a kivizsgálás 30 napnál hosszabb időt vesz igénybe, valamint hogy, a vizsgálat eredményéről értesítik. A felügyelőség 2013. augusztus 5-én előzetes értesítés nélkül helyszíni ellenőrzést tartott az ingatlanon, amely eredménytelen volt, mivel nem tartózkodott ott senki, majd augusztus 29-én előre bejelentett hatósági ellenőrzést tartott.<sup>4</sup> Az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben megállapította, hogy az ingatlanon az ingatlanon egy ásott kút található, kútfúrási tevékenységet nem végeztek. Rögzítette továbbá, hogy a kút engedélyezési eljárásának lefolytatása nem tartozik a hatáskörébe.<sup>5</sup> A felügyelőség<sup>6</sup> a feladat és hatáskörét a panaszügyben megállapította,<sup>7</sup> annak kivizsgálása során a Panasztörvény rendelkezései alapján járt el, ugyanakkor a panaszt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez további ügyintézés céljából nem tette át,<sup>8</sup> a panaszos értesítésére nem került sor.

### **2. Székesfehérvár, Szőlő utcai illegális kútfúrás ügye**

Az Egyesület 2012. március 30-án jelentette be a Közép-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnek a Székesfehérvár, Szőlő utcai illegális, védett vízadó réteg feltárására irányuló, 50 méter mélység körüli kútfúrás tényét, beadványában felhívta a figyelmet a tevékenységgel járó vízminőségi kockázatokra. A felügyelőség a Panasztörvény szerinti közérdekű bejelentésnek<sup>9</sup> minősítette a bejelentést. A felügyelőség megállapította, hogy egyértelműen nem lehetett beazonosítani, mely vízadó réteg termelésére létesítik a kút, a bejelentés alapján nem állapítható meg a tervezett vízkivétel célja és annak mennyisége, az, hogy a védőterületen van-e a kút. A bejelentés kizárólag egy feltételezést fogalmaz meg. Álláspontja szerint a kút létesítése a vízbázis állapotára nem jelent veszélyt. Mindezekre tekintettel rögzítette, hogy közérdekű bejelentés nem tartalmaz olyan állítást, amely alapján a környezetkárosodás közvetlen veszélye fennállna, továbbá hivatalbóli hatósági ellenőrzési eljárás megindítását<sup>10</sup> sem látja indokoltnak.

<sup>3</sup> Panasztörvény 142. § (2) bekezdés

<sup>4</sup> Ket. 89. § b) pont

<sup>5</sup> 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pont

<sup>6</sup> A 2014. január 1-jei átalakítást megelőzően a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Hatóság jogelődjeként eljáró szerv.

<sup>7</sup> Hatáskörét a 2013. június 21. napján hatályban lévő 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17.§-a és 1. számú mellékletének IV. 5. pontja, a 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet és a Vgtv. alapján állapította meg.

<sup>8</sup> Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

<sup>9</sup> Panasztörvény 141. § (3) bekezdés

<sup>10</sup> Ket. 88. §

A beadványt a Panasztörvény előírásai alapján kezelendőnek minősítette és 2012. április 5-én áttette<sup>11</sup> Székesfehérvár város jegyzőjéhez, melyről az Egyesületet tájékoztatta.<sup>12</sup> Az eljárásba ügyfélként bejelentkezett<sup>13</sup> a Fehérvíz Zrt. arra hivatkozva, hogy a kút egyik vízbázisának hidrogeológiai védőterületén található. A felügyelőség az ügy áttételéről értesítette a Zrt.-t.

A kút létesítésére Székesfehérvár jegyzője adott engedélyt,<sup>14</sup> melynek előírásai között szerepelt, hogy a kút talpmélysége nem haladhatja meg a 20 métert, illetve az első vízadó réteget. A jegyző a vízjogi létesítési engedélyezési eljárásába szakhatóságként a felügyelőséget nem vonta be. A kút műszaki megfelelőségének vizsgálatára a jegyző helyszíni ellenőrzést<sup>15</sup> tartott, melynek során megállapította, hogy a kút nem az engedélyben foglaltaknak megfelelően létesült, a kivitelezés nem az első vízadó rétegig történt. 2012. július 9. napjára egyeztető tárgyalást tűzött ki felügyelőség részvételével, melynek során a felügyelőség tájékoztatta a jegyzőt, hogy a kút a Székesfehérvár, Sóstói-vízbázis hidrogeológiai „B” védőövezetén helyezkedik el.<sup>16</sup> A kijelölő határozat előírta, hogy a védőterületen új kút létesítése környezeti hatásvizsgálat vagy környezetvédelmi felülvizsgálat, vagy ezeknek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat eredményétől függően engedhető meg.

A jegyző – tekintettel a körülményekre – a hatáskörök tisztázása érdekében egyeztetést kezdeményezett<sup>17</sup> a felügyelőségnél. A felügyelőség tájékoztatta a jegyzőt, hogy környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezés kiadására irányuló eljárást indított,<sup>18</sup> és az eljárás során részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére<sup>19</sup> kötelezte az engedélyest. Az engedélyes által benyújtott<sup>20</sup> felülvizsgálati dokumentáció alapján, melynek elbírálását követően<sup>21</sup> a felügyelőség a környezetvédelmi működési engedélyt megadta,<sup>22</sup> megállapította, hogy a kutat eltömedékeltek. Az engedélyes fellebbezése folytán a Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) mint másodfokú hatóság a határozatot megsemmisítette, az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította a tényállás további tisztázásának előírásával. A Főfelügyelőség által előírtaknak megfelelően a megismételt eljárásban a környezetvédelmi működési engedély megadásának feltétele, hogy biztosított legyen a megszüntetett kút vonatkozásában a környezetszennyezés és károsítás teljes mértékű elkerülése. Az Egyesület panasszal fordult a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz<sup>23</sup> a felügyelőség és a másodfokú hatóság ügyféli jogállás megállapítását elutasító végzése<sup>24</sup> ellen.

Panaszában sérelmezte, hogy bejelentése kapcsán a felügyelőség nem a jogszabályoknak megfelelően járt el, az ügyet helyszíni ellenőrzés nélkül lezárta, arra hivatkozással, hogy talajvizes kútra kapott engedélyt az építető.

---

<sup>11</sup>Ld. a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés c) pont, Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

<sup>12</sup> Panasztörvény 141. § (5) bekezdés

<sup>13</sup> A Fehérvíz Zrt levele 2012. április 6-án kelt.

<sup>14</sup> A vízjogi engedély 2011. november 2-án kelt, az engedély indokolása tartalmazza a tervezett vízkivétel célját és mennyiségét: 1m<sup>3</sup>/nap, zöldfelület locsolása.

<sup>15</sup>2012. május 3-án

<sup>16</sup> A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság 21.910-5/2003. számú határozatában jelölte ki a vízbázist.

<sup>17</sup>2012. július 24-én kelt levelében

<sup>18</sup> Az eljárást 2012. szeptember 6-án indította meg.

<sup>19</sup>Kvt. 74. § (1) bekezdés

<sup>20</sup>2012. december 21-én nyújtotta be.

<sup>21</sup> 2013. augusztus 3-án kelt 28685/2012. számú határozat

<sup>22</sup>Kvt. 66. § (1) bekezdés c) pont

<sup>23</sup>2013. március 25-én kelt levél

<sup>24</sup> Az elsőfokú végzés száma 85297/2012. a másodfokú végzés száma 14/6881-2/2012.

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában<sup>25</sup> tájékoztatta a panaszost, hogy ágazati jogszabályok alkalmazási gyakorlata kapcsán jelentést kértek a Főfelügyelőségtől, és a jelentés után is több tisztázandó jogalkalmazási kérdés maradt fenn. A Főfelügyelőség tájékoztatása<sup>26</sup> szerint a fűrt kút felhagyásával kapcsolatos tevékenység végzésére a felügyelőség környezetvédelmi működési engedélyt adott, a vízilétesítmény vízjogi státuszának rendezése érdekében a vízjogi engedélyezési eljárást kell lefolytatni, tekintettel arra, hogy a kút eltömedékelése műszaki szempontból szakszerűtlen. A felügyelőség jogutódjaként eljáró Közép-Dunántúli Vízügyi Hatóság tájékoztatása<sup>27</sup> alapján vízjogi engedélyezési eljárás nincs folyamatban.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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. 1. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek, vagyis a jövő nemzedékek számára megőrzendő nemzet közös örökségének megőrzésére.

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

**1.** Az Alaptörvény XXI. cikke szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*

A hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletekből történik. A szükséges víz kitermelését biztosító üzemelő vízbázisok, valamint a stratégiai tartalékot jelentő távlati vízbázisok védelmét, a készletek megőrzését az Ivóvízbázis-védelmi Program szolgálja. A felszín alatti víz minőségét azonban számos tényező befolyásolja, így például a felszín alatti vízben és a földtani közegben meglévő szennyezések is. A nem megfelelően kiképzett kutak pedig szennyeződésveszélyt jelentenek.

Műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a vízkészletre települő víztermelő létesítmény. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tehát magában kell, hogy foglalja az Alaptörvény P) cikkével való együttértelmezést. A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Ebben az esetben az egészséghez való jog előfeltételét képezi az egészséges környezethez való jog, mert az egészséghez való jog akkor tud érvényesülni, ha a vízkészlet védelme érdekében környezetvédelmi intézkedésekre sor kerül.

---

<sup>25</sup>2013. szeptember 16-án kelt levél

<sup>26</sup>2013. szeptember 10-én kelt levél

<sup>27</sup>KDVT/2014. számú, 2014. március. 12-én kelt levél

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán rögzítette<sup>28</sup> hogy az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg.

Az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>29</sup> 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.

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.*”

*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.* Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.<sup>30</sup> Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. Hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, *a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.*

### **III. Az ügy érdemében**

**1.** A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, és a vízügyi hatóságok a hozzájuk érkező beadványok kivizsgálása során az esetek többségében a Panasztörvény szerint<sup>31</sup> járnak el. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyek ezt az eljárásrendet kifogásolják, mivel így ügyükben nincs érdemi döntés, amellyel szemben jogorvoslattal élhetnek. Az Egyesület által kifogásolt két hatósági eljárásban is a Panasztörvény és a Ket. alkalmazásával kapcsolatban merültek fel problémák. Az előkérdés az, hogy a bejelentéseket a hatóság melyik jogszabály – a Ket. vagy a Panasztörvény – alapján vizsgálja ki.

<sup>28</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>29</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozatban

<sup>30</sup> 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

<sup>31</sup> Panasztörvény 141-143. §

A gyakorlatban a vízügyi hatóság panasz vagy közérdekű bejelentés esetén hivatalból jár el, és közigazgatási hatósági eljárást indít a hatósági ellenőrzés<sup>32</sup> lefolytatására. E témakörrel foglalkozó átfogó jelentés elemezte részletesen a Ket. és Panasztörvény alkalmazásának egyes kérdéseit.<sup>33</sup> Panasztörvény hiányában a hatósághoz érkezett jelzés esetében fel sem merülne a hatóságban, hogy nem a Ket. szerinti eljárásban, hivatalból indított hatósági ellenőrzés keretei között, vagy ágazati eljárásban vizsgálja ki az olyan tartalmú bejelentést, amely jogellenességre, jogszabályok alkalmazásának mellőzésére hívja fel a figyelmet. Ebben az értelemben a Panasztörvény nem rendeltetésének megfelelő alkalmazása egyfajta kiskaput jelent, melyet a hatóság az ügyféli jogok kapcsán szigorúbb Ket. szabályok alkalmazásának elkerülése érdekében használ. Másrészt azonban, a Panasztörvény többletgaranciát nyújt a Ket. mellett, hiszen biztosítékul szolgál az állampolgári jelzés kivizsgálása vonatkozásában.

Az ügyféli jogok gyakorlását leginkább az gátolja, hogy a hivatalból indított eljárásban – különösen a jelzés alapján indult hatósági ellenőrzési eljárások során – nem vizsgálja a hatóság hivatalból, hogy a beadványozó ügyfélnek minősül-e, vagyis kizárólag a Panasztörvényt alkalmazza. Abban az esetben pedig, ha a beadványozó jelzi, hogy részt szeretne venni az eljárásban, a hatóság gyakran nem hoz végzést az ügyféli jogállás megállapításáról vagy elutasításáról, a beadványozót pedig úgy tájékoztatja, hogy a Panasztörvény nem ad lehetőséget a kivizsgálásba történő bevonására. Ezen eljárás eredményeként a panaszos csak utólag értesül lefolytatott hatósági ellenőrzésről, mivel a hatóság a Panasztörvény rendelkezéseinek megfelelően csak az eljárást követően tájékoztatja.

*A Panasztörvény ilyenfajta alkalmazása, a Ket. rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

**2.** A tényállásban ismertetett Budapest, Matróz utcai panaszügyben nem derül ki, hogy a felügyelőség megvizsgálta-e a közérdekű bejelentő ügyféli jogállását. A helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet a felügyelőség megküldte az ellenőrzött részére, egyéb intézkedést azonban nem fogantatosított, így feltételezhető, hogy a hatáskörének hiányát állapította meg.

*Tekintettel arra, hogy a bejelentő tájékoztatása az ügyben megtett intézkedésekre vonatkozóan elmaradt, továbbá nem került sor a panasz hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv részére történő áttételére, a hatóság eljárása a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét okozta.*

**3.** A Székesfehérvár, Szőlő utcai panaszban a felügyelőség közérdekű bejelentés áttételére irányuló intézkedése nem kifogásolható, tekintettel arra, hogy az a jegyző által kiadott engedély ismeretén alapult. A vízjogi engedélyt kiadó hatóság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel annak megvizsgálására, hogy a kút előírásainak megfelelően épült-e meg.<sup>34</sup>

A Székesfehérvár jegyzője ugyanakkor a vízjogi létesítési engedélyezési eljárása során elmulasztotta vizsgálni, hogy az új kút vízbázis hidrogeológiai védőterületén fekszik-e. A vonatkozó jogszabályi előírások szerint<sup>35</sup> új vagy meglévő tevékenységek engedélyezésére a környezeti hatásvizsgálat, a környezetvédelmi felülvizsgálat, illetve az ezeknek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat eredményétől függően van lehetőség, erre vonatkozóan pedig a felügyelőség jogosult véleményt alkotni, mely hatóságot a kút létesítési engedélyezési eljárása során a jegyző elmulasztott megkeresni.

<sup>32</sup> Ket. 88. §

<sup>33</sup> Az AJB-7891/2012. számú jelentés

<sup>34</sup> Ket. 2012. IV. 15.-2012. VI. 26-ig hatályos rendelkezése: „88. § A hatóság - a hatáskörének keretei között - ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.”

<sup>35</sup> A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 5. melléklet 61. pont



*Megállapítjuk, hogy azzal, hogy Székesfehérvár jegyzője úgy adta ki a vízjogi létesítési engedélyt, hogy az eljárásába szakhatóságként a felügyelőséget nem vonta be, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.*

A felügyelőség nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy feltárja, érint-e – a beadványban foglaltaknak megfelelően – védett vízadó réteget a kút. Az ügyben érintett vízbázis kijelöléséről – tekintettel az ezzel kapcsolatos hatáskörére – a felügyelőség hivatalos tudomással kellett, hogy bírjon, ennek ellenére nem ellenőrizte a beadványban foglaltak megalapozottságát. Ezen túlmenően arra vonatkozóan, hogy a kút védett vízbázis védőterületén létesült már a Fejérvíz Zrt. ügyféli jogállás megállapítását kérő levele is utalt. Mindezek ellenére, a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás megindítására csak a beadvány benyújtását követő hat hónap elteltével került sor.

*Megállapítjuk, hogy mivel a felügyelőség nem tett eleget hatósági ellenőrzési kötelezettségének, nem vizsgálta meg a beadványban foglaltakat annak ellenére, hogy hivatalos tudomása volt a vízbázis kijelöléséről és a kút védett vízbázison való elhelyezkedéséről, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.*

A Vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztatása<sup>36</sup>, valamint a Főfelügyelőség jelentése alapján megállapítható, hogy a kút mint vízilétesítmény vízjogi státuszának rendezése érdekében a vízjogi engedélyezési eljárást kell lefolytatni, tekintettel arra, hogy a kút eltömedékelése műszaki szempontból szakszerűtlen. A felügyelőség jogutódjaként eljáró Közép-Dunántúli Vízügyi Hatóság tájékoztatása<sup>37</sup> alapján vízjogi engedélyezési eljárás nincs folyamatban.

*Megállapítjuk, hogy mivel nem került sor a szakszerűtlen eltömedékelés kapcsán a vízjogi engedélyezési eljárásra a felügyelőség, majd a jogutódjaként eljáró vízügyi hatóság az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.*

#### **IV. Összegzés**

Az illegális kútfúrással kapcsolatban lefolytatott, hivatalból indított vizsgálat eredményeként megszületett jelentés<sup>38</sup> részletesen elemezte, hogy amennyiben a helyszíni ellenőrzés alapján igazolást nyer, hogy a kutat engedély nélkül, vagy attól eltérően valósítják meg, a szabályozás szerint<sup>39</sup> az építetőnek jogszabályi kötelezettsége fennmaradási engedélykérelem benyújtása. Ebből az következik, hogy a helyszíni ellenőrzést az illegális kútfúrás kapcsán mindig közigazgatási hatósági eljárásnak kell követnie.

Minden egyes kút potenciális szennyező forrást jelent a felszín alatti vízre, amennyiben az rosszul kivitelezett, vagy rosszul eltömedékelt, ezért a kutak vonatkozásában hatósági eljárás lefolytatása kiemelt jelentőséggel bír.

<sup>36</sup>2013. szeptember 16-án kelt levél

<sup>37</sup>KDTVH-2079-002/2014. számú, 2014. március 12-én kelt levél

<sup>38</sup>AJB-5376/2014. jelentés

<sup>39</sup>A Vgtv. 29. § (3) bekezdése szerint: „(3) Ha a vízimunka elvégzése, illetve a vízi létesítmény megépítése vagy átalakítása jogerős hatósági engedély nélkül, vagy a jogerős hatósági engedélytől eltérően történt, a létesítő részére az üzemeltetési engedély kiadása megtagadható. Amennyiben a hatóság a vízimunka, vízi létesítmény megvizsgálása után - az eset összes körülményeire is figyelemmel - a létesítő részére a fennmaradási engedélyt utólag megadja, a létesítő vízgazdálkodási bírság fizetésére köteles.” A vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. Korm. rendelet szerint: „15. § (1) Vízjogi létesítési engedély nélkül megépített vagy attól eltérően megvalósított vízimunka vagy vízilétesítmény esetén az építetőnek (tulajdonosnak) a vízügyi hatóságtól - a (2) bekezdésben meghatározott eset kivételével - fennmaradási engedélyt kell kérni.” „16. § (1) Amennyiben az engedély nélkül, vagy attól eltérően megvalósított létesítmény vízgazdálkodási, környezet- vagy természetvédelmi szempontból káros és ez átalakítással sem szüntethető meg, a kérelem elutasítása mellett, az építetőt a létesítmény megszüntetésére (elbontására) kell kötelezni.”

A már meglévő illegális kutak felderítésére fontos eszköz a hatósághoz érkezett bejelentés, ezért nyomós közérdek fűződik e jelzések körültekintő kivizsgálásához. Az illegálisan létesített kutak jelentette veszélyekre tekintettel kiemelt jelentőségű, hogy a felügyelőség és a jegyző közötti megosztott hatáskör ellenére a bejelentés a lehető legrövidebb időn belül megérkezzen a hatáskörrel rendelkező hatósághoz, amely lehetőleg késlekedés nélkül megindítja a bejelentés kivizsgálását. A Panasztörvény rendelkezései ugyanakkor nem alkalmazhatók annak érdekében, hogy azok a hatósági ellenőrzés, a Ket. szerinti eljárás lefolytatását kiváltsák. Amennyiben fennáll a beadvány alapján a Ket., illetve az ágazati jogszabályok alkalmazási kötelezettsége, a hatóság azt nem jogosult a Panasztörvény rendeltetésellenes alkalmazása folytán figyelmen kívül hagyni.

### **Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa *felkéri*

1. a *belügyminisztert*, hogy hívja fel a vízügyi hatóságok figyelmét az illegális kútfúrásra és az ahhoz kapcsolódó illegális vízhasználatra vonatkozó bejelentések kivizsgálásának, és a megfelelő intézkedések megtételének a fontosságára;

2. a *Fejér Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság* és a *Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatóját* mint az érintett vízügyi hatóságok vezetőjét, hogy a jövőben – a helyes joggyakorlat kialakítása érdekében – jelentésben foglaltakra figyelemmel járjon el. Eljárásának megindítása és lefolytatása vonatkozásában ne kizárólag a Panasztörvény rendelkezéseit alkalmazza, hanem a Ket. által biztosított keretek között, az ügy hatékony és gyors kivizsgálását, a megfelelő intézkedések megtételét helyezze előtérbe az illegálisan létesített kutak jelentette veszélyek csökkentése érdekében.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7348/2013 számú ügyben**  
Kapcsolódó ügy: AJB-6790/2013

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

### **Az eljárás megindulása**

Az elmúlt hónapokban az elektronikus felvételi rendszer működése kapcsán több panaszbeadvány érkezett az alapvető jogok biztosához,<sup>1</sup> melyekben a rendszer nem megfelelő visszajelzési mechanizmusát, valamint a hiánypótlási eljárásra vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságait kifogásolták. Tekintettel arra, hogy a vizsgált panaszügyek hasonló tényállásai ismeretében felmerült a *művelődéshez való jog, valamint a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja*, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. §-a értelmében vizsgálatot indítottam, amely megállapításait és intézkedési javaslataimat egy átfogó vizsgálati jelentés keretében kívánom közreadni.

A vizsgálat során figyelemmel voltam a korábban kiadott a felsőoktatási felvételi rendszer problémáit átfogóan elemző *AJB-645/2013. számú jelentés* vizsgálati megállapításaira is. A beadványokban felvetettek kapcsán az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az *emberi erőforrások miniszterétől*, hogy az elektronikus felvételi rendszer ellenőrzési és visszajelzési mechanizmusa, az esetleges hiányok elektronikus, adminisztratív kezelése és az arra vonatkozó használati útmutató megfelelően támogatja-e a felvételiző diákok sikeres felvételi eljárásban való részvételét; a felvételi eljárás során a hiánypótlásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések maradéktalanul biztosítják-e a felvételi eljárásban részt vevők jogorvoslathoz való alapvető jogait.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a művelődéshez és a felsőoktatáshoz való jog *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és 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 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 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.)
- a felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 432/2012. (XII.29) Korm. rendelet módosításáról szóló 335/2014. (XII.18.) Korm. rendelet (Fkr. mód.)
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

---

<sup>1</sup> Az ügyek a következő iktatási számon szerepelnek: AJB- 7348/2013; AJB- 6790/2013

## **A megállapított tényállás**

### ***I. Az egyes ügyekben megállapított tényállások***

1. Az *AJB-7348/2013. számú* ügyben egy édesanya fordult hivatalomhoz gyermeke ügyében, aki a Corvinus Egyetem pénzügy-számvitel szakának első évfolyamát 2012-2013. tanév során már elvégezte költségtérítéses formában a Diákhitel 2 segítségével. A következő évben a panaszos gyermeke ismét felvételizett immár ugyanazon szak államilag finanszírozott képzésére. A felvételihez szükséges adatokat az elektronikus felvételi rendszerbe kitöltötte, az ezeket igazoló dokumentumokat feltöltötte, véletlenül azonban az egy évvel korábban lementett dokumentumait csatolta, így bizonyítványáról az a változat került be az elektronikus felvételi rendszerbe, amely pusztán a matematika érdemjegyét tartalmazta. Hibajelzést, hiánypótlásról szóló értesítést az elektronikus felvételi rendszer nem küldött, a felvételiző középiskolai bizonyítványánál pedig az elektronikus felvételi rendszerben a „feldogozva” státusz szerepelt. A beadványozó gyermeke így egyetlen hibásan feltöltött dokumentum miatt – egyébként tanulmányi átlaga alapján az előző évinél magasabb pontszámával – nem nyert felvételt az államilag támogatott képzésre. A fentiek miatt 2013. július 25-én jogorvoslati kérelemmel fordult az emberi erőforrások miniszteréhez az Oktatási Hivatal által hozott besorolási döntéssel szemben. Az emberi erőforrások minisztere a besorolási döntést 2013. október 7-én kelt határozatával helybenhagyta, de a Diákhitel 2 felvételére ekkor már nem volt lehetősége, amely a költségtérítéses képzésen való tanulmányok folytatásához elengedhetetlen lett volna. A beadványozó sérelmezi, hogy az elektronikus felvételi rendszer nem megfelelő működése okán bármely fiatal kerülhet olyan helyzetbe, hogy egy minimális tévedés miatt sok év munkája veszik kárba, hiszen az eljárásban való részvétel nagymértékben befolyásolja a fiatalok jövőjét, mind a lehetőségek igénybevétele szempontjából, mind anyagi vonatkozásban. A panaszos beadványához csatolta az elektronikus felvételi rendszer útmutatóját, valamint annak felhasználási feltételeit.

2. Az *AJB-6790/2013. számú* ügyben a panaszos a 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárásban felvételi jelentkezési kérelmet nyújtott be az ELTE Tanító és Óvóképző Kar (ELTE-TÓK) óvópedagógus szakára, a felvételhez szükséges alkalmassági vizsgán megfelelt, mivel azonban a jelentkezéshez szükséges egészségügyi alkalmassági lapról hiányzott az aláírása, nem vették fel a kiválasztott képzésre. A panaszos sérelmezi, hogy a felvételi eljárás alatt nem kapott hiánypótlásról szóló felhívást. Miután az Oktatási Hivatal besorolási határozata szerint nem nyert felvételt a megjelölt felsőoktatási intézménybe, a besorolási döntés ellen fellebbezést nyújtott be, amelyben a jogorvoslati kérelmével együtt benyújtott és kiegészített egészségügyi alkalmassági vizsgalap elfogadásával besorolási döntésének módosítását kérte. Az érdemi vizsgálat során az emberi erőforrások minisztere megállapította, hogy a jelentkező az ELTE-TÓK óvodapedagógus képzéshez előírt speciális dokumentumot (egészségügyi alkalmassági vizsgalap) a jogszabályi határidőn belül hiányosan küldte meg, megfelelően kitöltve csak a jogorvoslati kérelmével együtt nyújtotta be, így felvételi összpontszáma egészségügyi alkalmassági eredmény hiányában nem lett kiszámítva. Az emberi erőforrások minisztere 2013. szeptember 30-i határozatában a besorolási határozatot helybenhagyva megállapította, hogy a hivatal eleget tett a tájékoztatási kötelezettségének, mivel a 2012. december 31-én megjelent Felsőoktatási felvételi tájékoztató megfelelő tájékoztatást nyújtott a benyújtandó dokumentumokkal kapcsolatban.<sup>2</sup> Az Oktatási Hivatal a kérelem hiányos benyújtása esetén csak a jogszabályban meghatározott esetekben köteles hiánypótlásra felhívni, mivel azonban az egészségügyi alkalmassági lap hiányos benyújtása esetében az Oktatási Hivatal nem köteles hiánypótlási felhívást küldeni, az Oktatási Hivatal jogszabályt nem sértett, erről pedig a Felsőoktatási felvételi tájékoztató kiadványban szintén tájékoztatást nyújtott.

<sup>2</sup> „A 2013. szeptemberben induló képzések érettségizetteknek” című kiadvány, a 2.4.7. "Dokumentumok pótlása" valamint a 2.0.4. "A felsőoktatási felvételi eljárás intézmény-specifikus dokumentumai" fejezetek.

A miniszter a határozatban utalt arra, hogy a felsőoktatási felvételi jogszabályok az eljárásban méltányossági döntés meghozatalát nem teszik lehetővé, jogszabályi határidőt követően egészségügyi alkalmassági eredményeket igazoló dokumentumok utólagos elfogadására nincs lehetőség.

## **II. A megkeresett szervek válaszai**

Az emberi erőforrások miniszterének küldött megkeresésemre a felsőoktatásért felelős államtitkár a felsőoktatási felvételi eljárások elektronikus ügyintézési rendszere és a jogorvoslati kérelmek elbírálása kapcsán az alábbi tájékoztatást adta:

A felsőoktatási felvételi eljárások besorolási döntését követően, az Oktatási Hivatal a jelentkezőket a besorolási határozat postai úton történő megküldésével értesíti. A jelentkezők a besorolási döntés ellen, a döntés közlésétől, illetve a tudomásra jutástól számított 15 napon belül jogorvoslatért fordulhatnak az emberi erőforrások miniszterének címezve, de az első fokon eljáró Oktatási Hivatal postacímére megküldve. A beérkezett jogorvoslati kérelmeket az Oktatási Hivatal Felsőoktatási Főosztályának munkatársai áttekintik, és amennyiben a kérelmet megalapozottnak találják, a besorolási döntést az Oktatási Hivatal elnöke saját hatáskörben módosítja. Az Oktatási Hivatal a jogszabályilag megalapozatlannak talált fellebbezéseket továbbítja a másodfokon eljáró Emberi Erőforrások Minisztériumához.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 4/2013. (I. 31.) EMMI utasítás<sup>3</sup> szerint az Oktatási Hivatal felsőoktatási felvételi eljárás során hozott I. fokú besorolási döntése ellen benyújtott fellebbezés elbírálásának ügyében a felsőoktatásért és tudománypolitikáért felelős helyettes államtitkár az átruházott jogkörben eljáró személy, az elbírálás előkészítése pedig a Felsőoktatási Főosztály feladata. Az Oktatási Hivatalban, illetve az Emberi Erőforrások Minisztériumának Felsőoktatási Főosztályán a jogorvoslati kérelmek még az adott tanév kezdete előtti elbírálása nem lehetséges.

A jogorvoslatok ugyanis augusztus végéig folyamatosan érkeznek be, az Oktatási Hivatalnak pedig 30 napja áll rendelkezésre az első fokon történő döntésre. Ennek során természetesen a befogadható jogorvoslati kérelmeket tekinti prioritásnak, így a gyakorlatban a befogadott jogorvoslati kérelmekre hozott határozatok megszületnek a felsőoktatási tanév kezdetéig, szeptember közepéig. Az első fokon el nem fogadott és a minisztérium részére átadott, a későbbiekben csak kevés kivétellel módosításra kerülő határozatok ügyintézési határideje ismételten 30 nap, mely meghosszabbításra kerül, amennyiben az eljárásba be kell vonni az érintett felsőoktatási intézményt, ami az ilyen eseteknél általában szükséges gyakorlat. Az idei általános felsőoktatási felvételi eljárást követően, szeptember hónap folyamán az Oktatási Hivatal több mint hatszáz jogorvoslati kérelmet továbbított minisztériumi szintű elbírálásra, ilyen mennyiségű jogorvoslati kérelem alapos és érdemi áttekintése, valamint a határozatok előkészítése megfeszített munkát igényel annak érdekében, hogy a határidőket tartani tudják.

A felsőoktatási felvételi eljárásáról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Fkr.) szerint a felsőoktatási felvételi eljárás informatikai hátterét az Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. (Educatio Nkft.) biztosítja. Az államtitkár válaszában megerősítette, hogy az Educatio Nkft. által üzemeltetett e-felvételi rendszer visszajelzési mechanizmusa *nem küszöböli ki teljes mértékben a jelentkezői figyelmetlenségéből adódó hiányosságokat*, álláspontja szerint ilyen rendszer fejlesztése a felvételizők számára jelentősen bürokratikusabb jelentkezést eredményezne. Ennek módja ugyanis az lehetne, ha a jelentkezők a szükséges mellékleteket jelentkezésenként és tanulmányi eredményenként töltenék fel, ezzel szemben jelenleg elegendő egyetlen adatfájl feltöltése.

---

<sup>3</sup> Lásd 7. sz. függelék III/A. fejezet 17. pontja.

Az államtitkár által közölt adatok szerint az idei általános felsőoktatási felvételi eljárásban 120 jogorvoslati kérelmet benyújtó jelentkező esetében volt megállapítható, hogy a besorolási döntést a középiskolai bizonyítvány-oldalak hiányos feltöltése negatív irányban befolyásolta. Ez az alapképzésre, osztatlan képzésre és felsőoktatási szakképzésre benyújtott 76.326 jelentkezésnek mindössze 0,16%-a, és erre való hivatkozással – az Oktatási Hivatal elnökének az államtitkár felé jelzett álláspontja szerint kérdéses, hogy valóban megalapozott-e – a nézetük szerint viszonylag kevés figyelmetlen jelentkező érdekében – az e-felvételi rendszer jóval bonyolultabb feltöltési rendszerének átalakítását kezdeményezni.

Az államtitkár ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a figyelmetlenség minimalizálása érdekében az Oktatási Hivatal mind a Felvételi Tájékoztató kiadványokban, mind a jelentkezési lapon, illetve az elektronikus úton jelentkezők által aláírt hitelesítő adatlapon is felhívja a jelentkezők figyelmét arra, hogy a középiskolai bizonyítvány fénymásolatának hiánya, vagy hiányos benyújtása esetén tanulmányi pont nem számítható. Ebben az esetben a jelentkező felvételi pontszámát az érettségi pontok kétszerezésével számítják ki. A jelentkezők a feltöltött dokumentumaikat a teljes eljárási folyamat alatt bármikor megtekinthetik, éppen azért, hogy ellenőrizhessék azokat, vagy sikertelen feltöltés esetén újra feltölthessék a dokumentumokat, azzal a korlátozással, hogy a dokumentum-feltöltést csak az e-ügyintézési határidőn belül lehet megtenni, amely határidő a 2013. évi általános felvételi eljárásban 2013. július 10. Tekintettel arra, hogy a jelentkezők júliusban, a besorolási döntést megelőző hetekben személyesen is ellenőrizhették az egyes jelentkezéseikhez megállapított felvételi összpontszámokat, az államtitkár álláspontja szerint nem hárítható minden felelősség a központi adminisztrációra és az elektronikus felvételi rendszer visszajelzési mechanizmusára, a jelentkező egyéni felelőssége is megkerülhetetlen.

Mindemellett a probléma jövőbeni kiküszöbölése érdekében a tárca kezdeményezte az Fkr. módosítását, mely szerint a besorolási döntést megelőző 35. napig a Hivatal egységes tájékoztatást küld a jelentkezőknek, amelyben értesít a különböző pontszámítási módokhoz szükséges dokumentumokról, és felhívja a jelentkezőket az általuk kívánt pontszámításhoz szükséges melléletek benyújtásának ellenőrzésére. A tájékoztatást azon jelentkezőknek is meg kell küldeni, akik hiánypótlásra felszólítást kaptak.<sup>4</sup>

Az államtitkár jelezte azt is, hogy az Oktatási Hivatalnál is kezdeményezni fogja az elektronikus jelentkezési felületen megjelenő üzenetek és visszajelzések - érthetőség és hatékony kommunikáció szempontjából történő - ismételt áttekintését, az esetlegesen félreértelmezhető üzenetek, visszajelzések szükséges kiigazítását, pontosítását.

## **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. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szervezet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

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.

---

<sup>4</sup> Lásd Fkr. 12.§ (8) bekezdés.

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.

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

**1.** Az Alaptörvény 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*.

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*.

2. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*.<sup>5</sup> A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>6</sup>

A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán.

<sup>5</sup> 5/1992 (I. 30.) AB határozat

<sup>6</sup> 49/1998. (XI. 27.) AB határozat



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. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor elégséges az egyfokú jogorvoslat biztosítása.<sup>7</sup> A jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Az alkotmányos követelményt ezért kielégíti az a szabályozás, amely az adott bírói (hatósági) döntés ellen a jogorvoslatot fellebbezés (rendes perorvoslat) útján lehetővé teszi.<sup>8</sup> 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.

## **II. Az ügy érdeme tekintetében**

### **I. Hiánypótlási eljárás a felvételi eljárás során**

A hiánypótlási eljárásra vonatkozó jogszabályi háttérrel a vizsgálatom megindításakor hatályos Fkr. rendelkezései adják. Az Fkr. 2013-as felvételi eljárás során hatályos rendelkezései szerint<sup>9</sup> az adatfeldolgozás során - a kérelem hiányos benyújtása esetén - a Hivatal legkésőbb a besorolási döntés határnapját megelőző 28. napig - a keresztféléves felvételi eljárásban a 20. napig, de legkésőbb a tárgyév január 3-áig - a jelentkezőt a felvételi jelentkezési kérelmében megadott elektronikus levelezési címén hiánypótlásra szólítja fel. Elektronikus levelezési cím hiánya esetén a Hivatal telefonon, ennek sikertelensége esetén postai úton szólítja fel a jelentkezőt hiánypótlásra.

Az Fkr. 11. § (2) bekezdése alapján a kérelem hiányos benyújtásának minősül:

- a) a természetes személy azonosító adatok, valamint az állampolgárság megjelölésének hiánya
- b) 2005-ben vagy azt követően érettségizett jelentkező esetében a tanulói azonosító hiánya
- c) a lakcím, elektronikus levelezési cím hiánya
- d) alapképzésre, osztatlan képzésre illetve felsőoktatási szakképzésre történő jelentkezés esetén az érettségi bizonyítvány kibocsátásának évére és a kibocsátó középiskolára vonatkozó adat, illetve az érettségi bizonyítvány másolatának hiánya
- e) mesterképzésre történő jelentkezés esetén a várható felsőoktatási végzettség, szakképzettség megjelölésének, illetve a korábbi felsőoktatási végzettség, szakképzettség igazolásának hiánya
- f) a jelentkezési helyek adatainak hiánya, továbbá – a meghirdetett lehetőségektől eltérő vagy annak nem minden adatát tartalmazó – helytelensége.

Az Fkr. 12. § (4) bekezdés szerint legkésőbb a besorolási döntés időpontját megelőző 14. napig, a 2013. évi általános felsőoktatási felvételi eljárás tekintetében 2013. július 10-ig terjedő határidőn belül kellett benyújtani a jelentkezés benyújtását követően megszerzett nyelvvizsgára, érettségi bizonyítványra, tanúsítványra, oklevélre, szakképzettséget igazoló okiratra, illetve egyéb jogcímekekre vonatkozó adatokat, okiratokat, igazolásokat.

*A jogszabály tehát nem teszi kötelezővé a középiskolai bizonyítványt illetve a sikeres felvételihez szükséges más dokumentum hiánya esetén a hiánypótlási eljárás lefolytatását, tekintve, hogy e dokumentumok hiánya nem minősül a kérelem hiányos benyújtásának.*

<sup>7</sup> 22/1995 (III. 31.) AB határozat

<sup>8</sup> 1319/B/1993. AB határozat

<sup>9</sup> Fkr. 11. § (1) bekezdése

## 2. *Az elektronikus felvételi rendszer működése*

Az elektronikus felvételi a felsőoktatásba történő jelentkezés és a felsőoktatási felvételi eljárás alatti ügyintézés online változata, felületét a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu)-n történő regisztrációt követően bárki elérheti. Az Fkr. alapján az adatkezelési feladatokat az Oktatási Hivatal, az elektronikus nyilvántartás kezeléséhez szükséges informatikai háttér biztosítását, valamint az adatfeldolgozói feladatokat az Educatio Nkft. látja el.<sup>10</sup> Szintén az Fkr. alapján az elektronikus ügyintézés támogató információs rendszer létrehozásáról és üzemeltetéséről az Educatio Nkft. gondoskodik oly módon, hogy a rendszerben elvégzett minden egyes műveletre – különösen az adatok módosítására – vonatkozóan ellenőrizhető legyen a művelet elvégzésének időpontja és megállapítható legyen a műveletet végző személye.<sup>11</sup> A felsőoktatási felvételi eljárás elektronikus ügyintézési rendszerét tehát az Educatio Nkft. hozza létre és üzemelteti, továbbá végzi az adatfeldolgozást. Mind a felsőoktatási felvételi alapeljárás, mind a rendes jogorvoslati szakasz az Educatio Nkft. által üzemeltetett informatikai rendszerben történik. Az elektronikus felsőoktatási felvételi rendszer *Felhasználási feltételei* szerint az elektronikus jelentkezést az Oktatási Hivatal nevében és megbízásából az Educatio Nkft. által üzemeltetett, a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) honlapon keresztül elérhető rendszerben lehet benyújtani. Az elektronikus jelentkezést benyújtó személynek a felhasználási feltételek elfogadásával tudomásul kell vennie, hogy az e-felvételi mellett – amennyiben az adott évben ilyen készül – papír alapú felsőoktatási felvételi jelentkezési lapot nem nyújthat be. Az e-jelentkező a felhasználási feltételek elfogadásával tudomásul veszi, hogy az e-felvételi keretében benyújtott felsőoktatási felvételi jelentkezése csak akkor lesz érvényes, ha azt a rendszer által felkínált szabványos formában készíti el. Amennyiben az e-jelentkező a rendszerben hozzáférhető megoldások bármilyen megváltoztatásával kísérli meg a felsőoktatási felvételi jelentkezése elkészítését, a felsőoktatási felvételi jelentkezése érvénytelen lesz, a rendszer üzemeltetőjét pedig nem terheli felelősség az ebből eredő esetleges károkért. Az e-felvételi használatára vonatkozó a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) felületén megjelenő *használati útmutató* arra hívja fel a felvételizők figyelmét, hogy az e-felvételi a felsőoktatási jelentkezés online változata, egyszerű, kényelmes, gyors és nagy előnye, hogy *kiszűri az olyan hibákat*, amelyeket kitöltés közben a papíron jelentkezők meglehetősen nagy számban vétenek. A tájékoztatás szerint az elektronikus jelentkezési felületen súgók, útmutatók, üzenetek, keresők segítenek a kitöltésben, továbbá a rendszer nagy előnye, hogy a begépett információk közül automatikusan javítja az általa felismerhető elírásokat, értelmetlenül megadott adatokat. Érdemi hiba esetén, – ha az ellenőrizhető és informatikailag kezelhető -- *visszajelzést ad* a rendszer, így például nem lehet nem létező jelentkezési helyet megadni. Emellett az e-felvételi felületén automatikusan megjelenik a befizetendő eljárási díj összege, valamint a jelentkezéshez csatolandó dokumentumok listája is. A használati útmutató továbbá arról tájékoztatja a jelentkezőket, hogy a felsőoktatási intézmények által mellékletként kért különböző dokumentumok szintén feltölthetők elektronikus formában az e-felületre, így ezeket sem postán kell elküldeni. Ezekről a követelményekről az e-felvételi automatikusan listát készít, figyelembe véve az összes jelentkezési helyet, és *figyelmeztet a hiányokra*. Az elektronikusan feltöltött dokumentumok csoportját az útmutató szerint a rendszer *abból a szempontból ellenőrzi, hogy a megjelölt jelentkezési helyek követelményei alapján mutatkozik-e még bármilyen hiányosság*. Ha igen, akkor erre figyelmezteti a felhasználót, aki a dokumentumpótlás határidejéig pótolhatja a szükséges papírokat. A beküldött dokumentum másolatokat először típusba sorolják, majd miután megvizsgálták, hogy a dokumentum másolat *valóban a jelentkezőé-e, és megfelel-e a dokumentumtípus alapvető formai és tartalmi követelményeinek*, az abban szereplő adatokat rögzítik a felsőoktatási felvételi eljárás központi elektronikus adatbázisába.

<sup>10</sup> Lásd Fkr. 12. § (2) bekezdése.

<sup>11</sup> Lásd Fkr. 29. § (2) bekezdése.

Az e-felvételi rendszerben a dokumentum típusának megnevezése mellett olvasható a feldolgozottság státusza: az *elutasítva státusz azt jelenti, hogy a beküldött dokumentumot megvizsgálták és az nem felel meg az adott dokumentumtípus formai és/vagy alapvető tartalmi követelményeinek, ezért az nem fogadható el.*

Az e-felvételi rendszerre vonatkozó *Felhasználási feltételek Alapvető kikötések alcímének 5. pontja* szabályozza a bevitt adatok ellenőrzésének kérdését: az e-felvételi rendszerben rögzített adatok valóságáért, helyességéért a jelentkező a felelős. A rendszer segítséget nyújt a kitöltéshez oly módon, hogy az e-jelentkező által rögzített adatokat ellenőrzi. A Felhasználási feltételekben azonban kikötésre került, hogy ez a segítség nem járhat együtt az üzemeltető illetve az e-felvételi rendszer bárminemű felelősségével az e-jelentkező akaratának nem megfelelő, érvénytelen, hiányos vagy hibás kitöltés esetén. A tájékoztatás szerint a *súlyosabb tartalmi hibák vagy hiányok esetén a rendszer hiba üzenetet küld*, ebben az esetben a hibás adatot tartalmazó űrlapot nem lehet elmenteni, az e-jelentkező addig nem tud továbblépni, amíg a hibát ki nem küszöbölte (pl. nem töltött ki jelentkezési helyet). *Egyes kisebb súlyú hibák esetében a rendszer ugyan megengedi a kitöltött űrlap mentését, de figyelmeztető üzenetet küld.* Előfordulhat – informatikailag nem ellenőrizhető adatok esetében – hogy a rendszer nem jelzett hibát és nem küldött figyelmeztetést sem, ám a felsőoktatási felvételi jelentkezés valamilyen okból mégis érvénytelen, vagy hiányos (pl. a jelentkező ugyan rendelkezik felsőfokú oklevéllel, de az nem megfelelő az általa választott mesterképzés jelentkezési feltételeként). A felhasználási feltételek szerint az üzemeltetőt az ilyen jelentkezés érvénytelensége, illetve hiányossága tekintetében felelősség nem terheli. A 8. pontban az e-felvételi rendszerben – részben biztonsági okokból, részben a kapacitás végeességéből adódóan – esetenkénti korlátozások érvénybe lépésére hívja fel a használati útmutató a figyelmet, az ilyen korlátozások miatt hibásan vagy hiányosan feltöltött e-felvételi jelentkezések esetén az üzemeltetőt semmiféle felelősség nem terheli.

Le kell szögezni, hogy az e-felvételi eljárás jelentőségét az adja, hogy joghatását tekintve teljes mértékben egyenértékű a hagyományos papír alapú felsőoktatási felvételi jelentkezési lapon benyújtott jelentkezéssel. *Mindezek fényében ugyanakkor megállapítható, hogy az e-felvételi rendszer használatára vonatkozó útmutató, a felhasználási feltételek, valamint a dokumentumok státuszmegjelölései a dokumentumok formai és tartalmi követelményeinek vizsgálatára utalnak, valamint a fentiek alapján azt a látszatot kelthetik a felvételizőben, hogy a rendszer bizonyos esetekben a dokumentumok tartalmi ellenőrzését is elvégzi illetve nem ad egyértelmű tájékoztatást a tekintetben, hogy a dokumentumokat pontosan milyen tartalmi és formai szempontú vizsgálatnak veti alá.*

A hiánypótlásra történő felszólítást a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) elektronikus rendszere tehát a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően<sup>12</sup> pusztán az érettségi bizonyítvánnyal kapcsolatosan küld, ugyanakkor adott esetben a középiskolai bizonyítvány – formai és tartalmi szempontból történő – megfelelő benyújtása a sikeres felvételi eljárás szempontjából

<sup>12</sup> A felsőoktatási felvételi eljárásról szóló 423/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (továbbiakban: Fkr) 11. § (1) bekezdése szerint az adatfeldolgozás során – a kérelem hiányos benyújtása esetén - a Hivatal legkésőbb a besorolási döntés határnapját megelőző 28. napig – a keresztféléves felvételi eljárásban a 20. napig, de legkésőbb a tárgyév január 3-áig - a jelentkező a felvételi jelentkezési kérelmében megadott elektronikus levelezési címén hiánypótlásra szólítja fel. Elektronikus levelezési cím hiánya esetén a Hivatal telefonon, ennek sikertelensége esetén postai úton szólítja fel a jelentkezőt hiánypótlásra. Az Fkr. 11. § (2) bekezdése szerint a kérelem hiányos benyújtásának az alábbi esetek minősülnek: a) a természetes személyazonosító adatok, valamint az állampolgárság megjelölésének hiánya; b) 2005-ben vagy azt követően érettségizett jelentkező esetében a tanulói azonosító hiánya; c) a lakcím, elektronikus levelezési cím hiánya; d) alapképzésre, osztatlan képzésre illetve felsőoktatási szakképzésre történő jelentkezés esetén az érettségi bizonyítvány kibocsátásának évére és a kibocsátó középiskolára vonatkozó adat, illetve az érettségi bizonyítvány másolatának hiánya; e) mesterképzésre történő jelentkezés esetén a várható felsőoktatási végzettség, szakképzettség megjelölésének, illetve a korábbi felsőoktatási végzettség, szakképzettség igazolásának hiánya; f) a jelentkezési helyek adatainak hiánya, továbbá - a meghirdetett lehetőségektől eltérő vagy annak nem minden adatát tartalmazó - helytelensége.

éppoly nélkülözhetetlen, mint az érettségi bizonyítványé, tekintettel az Fkr.-nek a pontszámításra vonatkozó, a 2013-as felvételi eljárás idején hatályos rendelkezéseire. Az Fkr. szerint<sup>13</sup> ugyanis – a felsőoktatási szakképzésre történő jelentkezés esetén a jelentkező teljesítményét az alábbiak szerint kiszámított felvételi pontszámmal kell értékelni: a középiskolai teljesítmény alapján kapott pontok (a továbbiakban: tanulmányi pontok) kétszerezésével; vagy a tanulmányi pontok és az érettségi eredmények alapján kapott pontok (a továbbiakban: érettségi pontok) összeadásával; vagy az érettségi pontok kétszerezésével, mindhárom esetben az esetleg szerzett érettségi többletpontok és egyéb többletpontok hozzászámításával.

A három számítási módszer közül azt kell alkalmazni, amelyik a jelentkező számára a legelőnyösebb. Az alapképzésre és osztatlan képzésre történő jelentkezés esetén<sup>14</sup> – a felsőfokú végzettséggel rendelkezők kivételével – a jelentkező teljesítményét felvételi összpontszámmal kell értékelni, amelyet az alábbiak szerint kell számítani: a tanulmányi pontok és az érettségi pontok összeadásával vagy az érettségi pontok kétszerezésével, mindkét esetben az esetleg szerzett érettségi többletpontok és egyéb többletpontok hozzászámításával.

A két számítási mód közül azt kell alkalmazni, amelyik a jelentkező számára előnyösebb. A pontszámítási szabályok szerint ugyanis, amennyiben az kedvezőbb a jelentkezőre nézve, a felvételiző teljesítményét, pontszámait a középiskolai teljesítmény alapján kapott pontok kétszerezésével, vagy középiskolai teljesítmény alapján kapott pontok és az érettségi eredmények alapján kapott pontok (a továbbiakban: érettségi pontok) összeadásával számítják ki, azaz *mindkét esetben a középiskolai bizonyítvány feltöltése elengedhetetlen a felvételiző sikeres felvételijéhez, amennyiben a számára kedvezőbb számítási móddal élni szeretne.*

Mindezeket túl a sikeres felvételi szempontjából elengedhetetlen az egyéb intézmény specifikus követelmények teljesítése, azaz a felsőoktatási intézmények által a jelentkezéshez mellékelteként kért különböző dokumentumok (felsőfokú végzettséget igazoló oklevél, nyelvvizsga bizonyítvány, igazolások stb.) hiánytalan feltöltése.

A rendelkezésekre bocsátott dokumentumok, valamint a [www.felvi.hu](http://www.felvi.hu) felületének megtekintése során megállapítottam, hogy az Educatio Nkft. által üzemeltetett *felvi.hu* rendszere az ellenőrzési funkciókat nem látja el megfelelően, az ellenőrzés szükségességére nem hívja fel kellőképpen és egyértelműen a figyelmet, az érettségi bizonyítványon kívül a dokumentumok formai, tartalmi szempontú helyes feltöltését nem vizsgálja egyértelműen. Az nyilvánvaló, hogy az informatikailag nem kezelhető tartalmi ellenőrzés nem várható el a rendszer működtetőjétől, azonban a felvételizők támogatásához szükséges lenne, hogy a használati útmutató, a felhasználási feltételek illetve maga a rendszer annak használata közben egyértelműen felhívja a felvételiző diákok figyelmét, hogy tartalmi ellenőrzést nem végez, vagy amennyiben végez, az pontosan definiálva milyen tartalmi elemekre terjed ki, jól körülhatárolva, mely dokumentumok tekintetében végzi el azt. Amennyiben a rendszer informatikai ellenőrzéssel nem támogatja a dokumentumok tartalmi és formai szempontból történő megfelelő feltöltését és annak ellenőrizhetőségét, nem hívja fel a felvételiző diákok figyelmét azokra a hiányokra, amelyek később már jogorvoslati lehetőség igénybevételével sem orvosolhatók, akkor az e-felvételi rendszer nem támogatja kellőképpen a felvételizők sikeres felvételi eljárásban való részvételét.

Az egyértelmű tájékoztatás jelentőségét támasztják alá az alábbiak is: az Fkr. rendelkezései szerint a Hivatal a besorolási döntését elektronikus levélben közli a jelentkezővel, elektronikus levelezési cím hiányában kerül sor a postai úton való közlésre.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Fkr. 14. § (2) bekezdés

<sup>14</sup> Fkr. 15. § (1) bekezdése

<sup>15</sup> Fkr. 27. § (1) bekezdése

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.

Ahogy azt az *AJB-645/2013.* számú jelentésem az elektronikus felvételi rendszer működése kapcsán már megállapítottam, 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 sok esetben kódolva van a hiba lehetősége.

A fenti hiányosságokat az államtitkár is problémaként észlelte és jelzésemre elismerte, hogy az Educatio Nkft. által üzemeltetett e-felvételi rendszer visszajelzési mechanizmusa nem küszöböli ki teljes mértékben a jelentkezői figyelmetlenségéből adódó hiányosságokat. Az államtitkár álláspontja szerint azonban a rendszer fejlesztése csak olyan módon lenne lehetséges, ha valamennyi jelentkező számára jelentősen bürokratikusabbá válna a jelentkezés, mivel a szükséges mellékleteket jelentkezésként és tanulmányi eredményeként kellene feltölteni, szemben azzal, hogy jelenleg elegendő egyetlen adatfájl feltöltése is. Az államtitkár érvként hozta fel továbbá, hogy a középiskolai bizonyítvány oldalainak hiányos feltöltése miatt benyújtott viszonylagosan kevés számú jogorvoslati kérelem miatt – az Oktatási Hivatal elnökének az államtitkár felé jelzett álláspontja szerint – kérdéses, hogy megalapozott-e a figyelmetlen jelentkezők érdekében az e-felvételi rendszer jóval bonyolultabb feltöltési rendszerének átalakítását kezdeményezni. Ha azonban az összes benyújtott jogorvoslati kérelemhez viszonyítva ítéljük meg a probléma súlyosságát, akkor figyelmen kívül hagyjuk azt a tényt, hogy éppen a kérelem hiányos benyújtásának minősülő eseteket rögzítő hiányos jogszabályi háttér okán sokan nem élnek jogorvoslattal.

A vonatkozó jogszabályok ugyanis csak szűk körben teszik lehetővé egy esetlegesen eredményes kimenetelű jogorvoslati kérelem benyújtását, hiszen a felvételizők a hiánypótlási felhívás elmaradásakor a jogorvoslat során eredményesen nem hivatkozhatnak a hiánypótlási felhívás Oktatási Hivatal általi elmulasztására. A probléma súlyosságának megítélése a benyújtott jelentkezési kérelmekhez viszonyítva – a fentiekhez hasonló okokból – szintén torz eredményre vezethet. Pusztán a középiskolai bizonyítványok hiányos feltöltése miatt benyújtott jogorvoslati kérelmekre vonatkozó számadat, azaz a 120 jogorvoslati kérelem már önmagában jelzi a probléma súlyát, különösen, ha hozzászámítjuk az egyéb dokumentumok hiányos benyújtása miatt elutasított felvételi döntéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelmeket is. Mindebből következően megállapítható, hogy *indokolt és szükséges az e-felvételi rendszer visszajelzési mechanizmusainak, a dokumentumok státusz megjelöléseinek egyértelműsítése és az informatikailag kezelhető hiányosságokra és azok pótlására történő egyértelmű és hangsúlyos figyelemfelhívás a rendszer megfelelő szintű fejlesztésével.*

### 3. Összegzés

A 2013-as felvételi eljárásban tehát bizonyos, a sikeres felvételi eljáráshoz egyébként elengedhetetlen dokumentum hiányos benyújtása esetén, annak orvoslására – éppen a hiánypótlásra vonatkozó hiányos jogszabályi háttér okán – már jogorvoslati eljárás keretében nem volt lehetőség, így a felvételi eljárásban részt vevő figyelmetlenségéből adódó egyetlen hiba akár a fiatal jövőjét meghatározó jelentőségű, orvosolhatatlan hibává válhatott. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslati eljárásba való jog tényleges érvényesüléséhez tartozik a „jogorvoslat” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát, [49/1998. (XI. 27.) AB határozat] a formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a 2013-as felsőoktatási felvételi eljárásban a felsőoktatási elektronikus felvételi rendszer nem megfelelő ellenőrzési és visszajelzési mechanizmusa, az esetleges hiányok elektronikus, adminisztratív kezelésének hiányosságai és a hiánypótlásra vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságai együttesen korlátozták az érintettek jogorvoslathoz való jogát, valamint a felsőfokú oktatáshoz való hozzáférés jogát.*

Az államtitkár jelezte, hogy elfogadva azt, hogy az elektronikus felvételi rendszer visszajelzési mechanizmusa nem támogatja maradéktalanul a felvételizők eljárásban való részvételét, ígéretet tett arra vonatkozóan, hogy kezdeményezni fogja az Oktatási Hivatalnál az elektronikus jelentkezési felületen megjelenő üzenetek és visszajelzések – érthetőség és hatékony kommunikáció szempontjából történő – ismételt áttekintését, az esetlegesen félreértelmezhető üzenetek, visszajelzések szükséges kiigazítását, pontosítását.

A figyelmetlenségből adódó problémák minimalizálása érdekében az Oktatási Hivatal mind a Felvételi Tájékoztató kiadványokban, mind a jelentkezési lapon, illetve az elektronikus úton jelentkezők által aláírt hitelesítő adatlapon is felhívja a jövőben a jelentkezők figyelmét arra, hogy a középiskolai bizonyítvány fénymásolatának hiánya, vagy hiányos benyújtása esetén tanulmányi pont nem számítható, a probléma jövőbeni kiküszöbölése érdekében pedig *kezdeményezte az Fkr. módosítását*. A módosításnak megfelelően a besorolási döntést megelőzően a Hivatal egységes tájékoztatást küld a jelentkezőknek, amelyben értesít a különböző pontszámítási módokhoz szükséges dokumentumokról, és felhívja a jelentkezőket az általuk kívánt pontszámításhoz szükséges mellékletek benyújtásának ellenőrzésére. [Fkr. 12. § (8) bekezdés]

Itt tartom szükségesnek jelezni, hogy a vizsgálatom ideje alatt 2014. december 18-án lépett hatályba az Fkr. mód., mely az államtitkár fenti jelzésének megfelelő módosítást tartalmazza. Az Fkr. mód. 5. § (2) bekezdése szerint ugyanis a besorolási döntést megelőző 28. napig az adatfeldolgozó az adatokat feldolgozza. A módosítás értelmében ugyanaddig a határidőig kell a Hivatalnak egységes tájékoztatást küldeni a jelentkezőknek, amelyben értesíti a különböző pontszámítási módokhoz szükséges dokumentumokról, és felhívja a jelentkezőket az általuk kívánt pontszámításhoz szükséges mellékletek benyújtásának ellenőrzésére. A tájékoztatást pedig azon jelentkezőknek is meg kell küldeni, akik hiánypótlásra felszólítást kaptak. Szintén 2014. december 18-án lépett hatályba az Fkr. mód. 4. §-nak e. és f. pontja, mely – a jelentésemben foglaltaknak megfelelően – kibővítette a hiánypótlást eredményező esetek körét, eszerint immár a jelentkezési kérelem hiányos benyújtásának minősül a jelentkező által a jelentkezési kérelemben megjelölt, a tanulmányi pontok számításához szükséges középiskolai bizonyítvány megfelelő oldalairól készült másolatok hiánya is. A fentiekben túl a módosítás során az érintettek jogainak védelmében még tovább bővült a hiánypótlást eredményező esetek köre. [Az Fkr. mód. 4. § f) pontja szerint a jelentkezési kérelem hiányos benyújtásának minősül, ha a benyújtás módja - a 8. § (7) bekezdésében foglaltak kivételével - nem felel meg a 9. § (1) bekezdés a) vagy b) pontjának.]

### **Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy a felsőoktatásért felelős államtitkár az elektronikus felvételi rendszer visszajelzéseinek egyértelműsítése érdekében ígéretet tett a rendszer adatkezelési, visszajelzési mechanizmusának felülvizsgálatára, valamint a jelentésem kiadásáig az Fkr. vonatkozó rendelkezéseinek módosítására is sor került, jelentésemben külön intézkedést nem kezdeményezek. A fenti intézkedések jelentős előrelépések a gyakoriságuk határán álló fiatal felvételizők támogatásában és hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a diákok figyelmetlenségéből adódó elutasító felvételi döntések száma csökkenjen.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-7619/2013. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Haidegger Marianna  
dr. Lux 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. E hatásköröm alapján az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a gyermekek – kiemelten kezelve a fogyatékossgal élő gyermekek – játékhoz, szabadidőhöz, pihenéshez való jogának biztosításával összefüggésben, tekintettel a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 31. cikk 1. pontjára, amely kimondja, hogy „Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez, a korának megfelelő játékhoz és szórakoztató tevékenységekhez való jogát, azt, hogy szabadon részt vehessen a kulturális és művészeti életben. E cikk 2. pontja értelmében „Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják és elősegítik a gyermek teljes mértékű részvételi jogát a kulturális és művészeti életben, és előmozdítják, az egyenlőség feltételeinek biztosítása mellett, a gyermek számára alkalmas szabadidő-intézmények, szórakoztató, művészeti és kulturális tevékenységek megszervezését.”

Vizsgálattal a pihenéshez és játékhoz való jog érvényesülésének körülményeit két területen igyekeztem feltárni, az iskoláskorú gyermekek iskolai terhelése, és a fogyatékossgal élő gyermekek vonatkozásában. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a vizsgált tárgykörre rálátással és szakmai tapasztalattal rendelkező személyektől és szervezetektől, így az emberi erőforrások miniszterétől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől, az Oktatási Hivatal elnökétől, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet főigazgatójától, Országos Gyermek-egészségügyi Intézet főigazgatójától, civil szervezetektől (WHO Magyarországi Irodája, UNICEF Magyar Bizottság, Kiss Áron Magyar Játéktársaság, Magyar Szülők Országos Egyesülete,<sup>1</sup> Oszályfőnökök Országos Szakmai Egyesülete, Autisták Országos Szövetsége (AOSZ), Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉFOÉSZ), Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft, Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ, Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (MVGYOSZ), Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége, Kézenfogva Alapítvány, Sorstárs Alapítvány, Fodor József Iskola-egészségügyi Társaság), valamint a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének és a Pedagógusok Szakszervezetének elnökétől.

**Az érintett alapvető jog és elv**

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény

<sup>1</sup> A dőlten szedett szervezetek megkeresésemre nem válaszoltak.

- A nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rend.)

### **A megállapított tényállás**

**1.a.** *Az emberi erőforrások minisztériumának közigazgatási államtitkára* válaszában a tanulók iskolai terheltségével összefüggésben kifejtette, hogy a gyermekek kötelesek részt venni az adott állam jogrendje szerinti kötelező oktatásban, mivel a társadalmak, az emberiség fejlődésének az alapfeltétele a jobb és korszerűbb tudáshoz történő hozzáférés biztosítása, a jobb oktatás és a több tudás biztosítása. Azonban e tudás és képességterületek tartalmi és mennyiségi lehatárolása bonyolult, a szakemberek körében is alaposan kutatott és vitákkal terhelt téma. A jogalkotó hazánkban is kutatások alapján határozta meg az egyes szaktörvényi módosítások, vagy új törvényi szabályozási keretek között a tanulók részére kötelezően előírt tanórák számát és a tantervek tartalmát, összetételét, bevonva ezekbe a döntésekbe a Magyar Tudományos Akadémia érintett szakembereit is. Az államtitkár véleménye szerint az iskolai feladatokból származó „munkaterhek” általában nem terhelik túl a tanulókat. Ugyanakkor minden iskolatípusban vannak olyan periódusok, amikor az átlagoshoz képest jelentősen megnövekednek a terhek, pl. iskolai felvételi, érettségi vizsga, tanévzárást megelőző időszakok, vagy a diákok jóval kisebb körét befolyásoló tanulmányi versenyek esetén. *A legnagyobb mértékben a gimnáziumba járók és legkevésbé a szakiskolások vannak terhelve.*

Az OECD összesített adatai szerint a magyar általános iskola alsó tagozatában (első osztálytól negyedik osztályig tartó periódusban) a letanítandó órák száma 60 percben számolva évente 616, míg ez a szám a vizsgálattal érintett 21 európai országban éves szinten átlagosan 768. A hazai iskolák felső tagozatán (ötödiktől nyolcadik osztályig) átlagosan évente 710 a kötelező órák száma, amely Európát vizsgálva évente átlagosan 882. A hazai középiskolai oktatásban az éves kötelező óraszám átlagosan 832, e téren a legalacsonyabb értéket Portugáliában mérték, ahol átlagosan 805 kötelező óraszám van évente, míg a legtöbb (1036) Franciaországban. Az államtitkár utalt arra is, hogy itthon 2008 és 2013 között mindhárom oktatási periódusban növekedett az éves kötelező óraszámok átlaga 10-10%-kal, de még így is elmarad az OECD vagy az EU államok átlagától. *Összességében hangsúlyozta, hogy a vizsgált OECD államok közül Magyarországon a legalacsonyabb a tanítási órák száma.*

*A szaktárca válaszában kifejtette, hogy a fogyatékkal élő gyermekek iskolai terhelésének időkeretét az Nkt. és a hozzá kapcsolódó jogszabályok a korábbi szabályozásban foglaltakkal azonos mértékben állapítják meg. Az államtitkár válaszában utalt arra is, hogy csak az érintett populációra vonatkozó rehabilitációs célú tanórák felhasználására vonatkozó részletesebb szabályozás erősíti a gyermekek játékhoz, szabadidőhöz, pihenéshez való jogának érvényesítését. Az Nkt. 27. § (8) bekezdése rendelkezik arról, hogy a tanuló annyi egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs tanórai foglalkozáson vesz részt, amennyi a sajátos nevelési igényéből eredő hátránya csökkentéséhez szükséges. Az EMMI rend. 138. §-a értelmében a kötelező egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozás megszervezésére meghatározott heti foglalkoztatási időkeretet abban az esetben, ha a tanulót külön osztályban tanítják, osztályonként kell biztosítani. Az órakeret azoknál a fogyatékosági típusoknál – látássérülés, mozgássérülés, hallássérülés, autizmus – magasabb, ahol az eredményes fejlesztéshez a tanulóval való egyéni foglalkozás szükséges. A heti hét-tíz órás keret tehát az osztály tanulói között kerül felosztásra, nem egyéni többletterhelést jelent. Abban az esetben, ha a sajátos nevelési igényű tanuló nevelés-oktatása a többi tanulóval együtt történik, az időkeretet kilenc főre kell meghatározni és biztosítani, de ha az azonos heti időtartamú foglalkozásra jogosult tanulók száma négy vagy kevesebb fő, a meghatározott heti óraszám ötven százalékát kell biztosítani.*



Új eleme a szabályozásnak, hogy az általános iskola felső tagozatán – a nevelőtestület döntése alapján – a rehabilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozások legfeljebb ötven, a középfokú iskolában legfeljebb hetvenöt százaléka a sajátos nevelési igényű tanulók tehetséggondozására, a tantárgyi követelmények eredményes teljesítését szolgáló felzárkóztatásra is fordítható.

A fogyatékosággal élő gyermekek iskolai nevelésének, oktatásának szervezésénél a tartalmi szabályozás alapidokumentuma – a Nemzeti alaptanterv mellett – a Sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet (Irányelv). Az Irányelv kiemelt figyelmet fordít arra, hogy az iskolai nevelés, oktatás a tanulót ne terhelje túl, ennek érdekében – többek között – tartalmazza.

**1.b.** *A gyermekeket a kulturális és művészeti programokon megillető kedvezményekkel* összefüggésben kifejtette, hogy a kulturális intézmények többek között az európai uniós forrásokból megvalósított fejlesztésekkel járulnak hozzá a köznevelés céljainak eléréséhez, különösen a korai iskolaelhagyás csökkenéséhez, illetve a minőségi oktatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosításához.

Az uniós, valamint a hazai források támogatásával megvalósított kulturális fejlesztések<sup>2</sup> eredményeként a kulturális intézmények közel 3.500 köznevelési intézménnyel kötöttek együttműködési támogatást, a tanórán kívüli, kulturális intézmények által megvalósított programokon, foglalkozásokon mintegy 650 ezren vettek részt. A megvalósításánál kifejezett szempont volt, hogy az intézmények a Nemzeti alaptantervhez kapcsolódva alakítsák ki fejlesztéseiket, így a tanórán kívüli nem formális és informális tanulási alkalmak megvalósításánál nem jelentett problémát a tanulók pihenő- és szabadideje, sem az egész napos iskola bevezetése, mert a programokat a kulturális intézményekben (és nem kizárólag az iskola falai között) is meg lehet valósítani, sőt ez az elsődleges cél. A gyermekek ezen, uniós forrásból megvalósuló programokon ingyenesen vehetnek részt. Az egyes foglalkozásokhoz szükséges anyagokat is a források kedvezményezettjei biztosítják (ingyenesen), illetve a nem helyben megvalósuló programok esetében az utazási költségek fedezése is a támogatás terhére történik.

**1.c.** *A fogyatékosággal élő gyermekek számára biztosított integrált sport, szórakoztató, kulturális és művészeti tevékenységhez való hozzáféréssel* összefüggésben a közigazgatási államtitkár válaszában hivatkozott a fogyatékosággal élő gyermekek integrált sportolásának támogatására, megemlítette a szaktárca költségvetési fejezetében a „Fogyatékosok sportjának támogatása” elnevezésű előirányzatot, amely a paralimpiai mozgalom és a fogyatékos személyek sportjának fejlesztését szolgálja. Az említett fejezeti kezelésű előirányzaton a rendelkezésre állt az idei évben 367 millió Ft felhasználását az állami sportcélú támogatások felhasználásáról és elosztásáról szóló 27/2013. (III. 29.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szabályozza. Az előirányzat felhasználása – az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Magyar Olimpiai Bizottság (a továbbiakban: MOB) közötti külön szerződés alapján – a MOB útján történik. Az előirányzat terhére a MOB – a 2013. évben szakmai és működési támogatásként összesen 78,5 millió Ft, az idei évben 89 millió Ft – támogatást nyújtott a 20 tagszervezettel működő Fogyatékosok Országos Diák- és Szabadidősport Szövetsége (a továbbiakban: FODISZ) részére, mely országos szinten látja el a fogyatékosággal élő gyermekek diák- és szabadidősportjának feladatait.

---

<sup>2</sup> • TÁMOP-3.2.3/A „Építő közösségek” – közművelődési intézmények a kreatív iparral kapcsolatos alapkompenciák fejlesztését elősegítő új tanulási formák szolgálatában;

• TÁMOP-3.2.3.B „Építő közösségek” – A korszerű, többfunkciós (multifunkcionális) közművelődési fejlesztéseket szolgáló közösségi programok, együttműködések, új tanulási formák kialakulásának elősegítése;

• TÁMOP-3.2.11 „Nevelési-oktatási intézmények tanórai, tanórán kívüli és szabadidős tevékenységeinek támogatása”;

• TÁMOP-3.2.13 „Kulturális intézmények részvétele a tanórán kívüli nevelési feladatok ellátásában.”

A MOB szabadidősport, illetve diáksport programok megvalósítását 2013. évben is pályázati úton támogatta, amelynek elbírálásakor a hátrányos helyzetű gyerekek és családok sportjának támogatásával, valamint a roma gyerekek sportba való bevonásának foglalkozó szervezetek előnyt élveztek.

A közigazgatási államtitkár tájékoztatót továbbá arról, hogy a Magyar Diáksport Szövetség (a továbbiakban: MDSZ) a teljes körű iskolai sport tehetséggondozás, a sporttevékenységek és sportágak népszerűsítése, valamint a tanulók egészséges életmódra nevelése céljával minden tanévben meghirdeti az ország valamennyi általános és középiskolájában a Diákolimpiát.

*A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény* alapján a kulturális örökség hozzáférhetővé tételénél törekedni kell a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének megvalósítására. *A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény* általánosságban fogalmazza meg, hogy a kultúra javai Magyarországon mindenki számára hozzáférhetők.

A törvény célja, hogy mindenki számára biztosítsa a könyvtárhasználat jogát. Alapelveként rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét. 2009-ben jelent meg az „Ajánlás a fogyatékossgal élő könyvtárhasználók könyvtári ellátásának javítására” című minisztériumi dokumentum.

A közművelődési szakmai konferenciákon lehetőséget biztosítanak arra, hogy a fogyatékossgal élők is beszámoljanak saját problémáikról, valamint azon lehetőségekről, melyek életminőségüket javítják, így pl. az E-konferencián látássérült személyek számoltak be az elektronikus dokumentumokhoz való hozzáférést segítő technikákról.

A tárca támogatást nyújt a fogyatékossgal élő személyek közművelődési programjaihoz, így a Speciális Művészeti Műhely „Közös Hang” Nemzetközi Fesztiváljához, a Nyírségi Látássérültek Egyesületének rendezvényeihez, valamint a Down-szindrómával élők kulturális-művészeti tevékenységéhez. A Nemzeti Kulturális Alap pályázataival rendszeresen támogatja a hátrányos helyzetűekkel foglalkozó civil szervezetek közművelődési, művészeti rendezvényeit, programjait (pl. Értük-Velük Egyesület közművelődési-művészeti táborai).

Magyarország költségvetése – az előbbieken ismertetettek mellett – minden évben elkülönít forrásokat a fogyatékossgal élő emberek országos érdekvédelmi szervezetei számára, az érdekvédelmi tevékenységük támogatása céljából. Ennek keretében az országos szervezetek és tagszervezeteik feladatuknak tekintik a fogyatékos emberek sport- és kulturális életben való részvételének elősegítését, az integráció előmozdítását, az egyenlő bánásmód elvének megvalósulását.

**1.d.** *A kulturális rendezvények, a múzeumok, a rekreációs programok, sport- és turisztikai tevékenységeket szervezők szolgáltatásai vonatkozásában megvalósuló fizikai- és infokommunikációs akadálymentesítés kapcsán a közigazgatási államtitkár* előadta, hogy az Országos Fogyatékossgügyi Program az alapelvek között említi az egyetemes tervezés elvét. „Az egyes jogalkotási, tervezési és szolgáltatásfejlesztési lépések során minden esetben az egyetemes tervezés elvének szem előtt tartásával kell eljárni, amely a termékek, az épített környezet, a különböző ellátások és szolgáltatások oly módon történő tervezését jelenti, hogy azok eleve minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek utólagos adaptálás vagy speciális tervezés szükségessége nélkül.”

A Mozgássérültek Budapesti Egyesülete a szaktárca támogatásával hozta létre az Egyetemes Tervezés és Információs Kutatóközpontot, amely végzi: mindenki számára használható termékek bemutatását, akadálymentes képzést, kiegészítő technológiák bemutatását a fogyatékossgal élő személyek számára, kutatások tesztelését, tanácsadást közbeszerzésekhez, akadálymentes helyszín biztosítását hivatalos tanácskozássra és rendezvényekre.

A kulturális intézmények közül a könyvtárak célja, hogy szolgáltatásaikkal és programjaikkal az információkhoz és a tudáshoz egyenlő esélyű hozzáférést biztosítsanak. A felzárkózás érdekében a könyvtári infrastruktúra fejlesztését támogató pályázatokban (pl. TÁMOP-3.2.4.A) kötelező elem a fogyatékossgal élők könyvtárhasználatát segítő eszközbeszerzés és fizikai akadálymentesítés. Az EU-s fejlesztésekből megvalósult Magyarország első könyvtárbusza, amelyet újabb kettő követ. A könyvtárbusz segítségével az aprófalvas, előregedő településeken a mozgásszervi és egyéb panaszokkal élő idős lakosság is helyben fér hozzá a könyvtári szolgáltatásokhoz. A könyvtárfejlesztések esetében előnyben részesültek azon intézmények, melyek vállalták minél több hangoskönyv, öregbetűs könyv beszerzését, akadálymentesített hozzáférést a szolgáltatáshoz, minimális elvárásként határozták meg a kerekesszékekkel megközelíthetőséget, a felolvasószoftverrel és indukciós hurokkal való felszerelést. A múzeumokban szintén megvalósult az akadálymentesítés, a tárgymásolatok lehetővé teszik pl. a tapintással történő műalkotás-megismerést.

A *sportról szóló 2004. évi I. törvény* (a továbbiakban: Stv.) – az építésügyi szabályozás mellett – a sportlétesítményekkel szembeni sportszakmai követelmények között rendelkezik a fogyatékossgal élő személyek, köztük az Egyezmény személyi hatálya alá tartozó gyermekek sportolását és a sportrendezvényeken való részvételét lehetővé tévő feltételekről is: az Stv. 63. § (1) bekezdésének b) pontja az új sportlétesítmények építése vagy meglévő korszerűsítése engedélyezésének feltételeként a fogyatékos sportolók és nézők számára az akadálymentes használat biztosítását írja elő. Az Stv. 63. § (3) bekezdése a versenyrendszerben szervezett versenyek lebonyolítására alkalmas sportlétesítményeket biztonságtechnikai szempontból történő vizsgálatát (biztonságtechnikai ellenőrzés) rendeli el.

**1.e.** A közigazgatási államtitkár *a fogyatékosügyi képzés, illetve az edzők, a könyvtárak, a múzeumok, valamint a színházak dolgozóinak érzékenyítésével* összefüggésben hivatkozott a TÁMOP 5.4.5. „A fizikai- és infokommunikációs akadálymentesítés szakmai tudásának kialakítása” elnevezésű projektre, amelynek célja az egyenlő esélyű hozzáféréshez és teljes akadálymentes környezet létrehozásához eredményes és hatékony ismereteket biztosító tudásbázis létrehozása és elterjesztésének megalapozása. A tudás létrehozása a felsőoktatási tananyagfejlesztésben, valamint a képzési programok kidolgozásában valósult meg. A tananyagok minden olyan szakember (szakterület) részére specifikusan kialakításra kerültek, amelyek érintettek az akadálymentes környezet kialakításával, megfelelő alkalmazásával, a követelmények betartásával kapcsolatosan.

A projekt részeként audio-narrátor modellprogram indul a színházi előadások akadálymentesítése céljából. A modellprogramban bemutatják az audio-narrációs munka célkitűzéseit, szabály- és eszközrendszerét, valamint az audio-narrációt igénybevevő vak és gyengénlátó kliensek elvárásait, kommunikációs igényeit, szervezeti életüket. Ehhez kapcsolódik a színházi, filmes és egyéb kulturális szakterületeket érintő alapismeretek bemutatása, amelyekre felkészült, gyakorlott szakemberek és tapasztalati szakértők oktatják az érdeklődőket. A TIOP 3.2.2. projekt révén alakítanak ki Tatán egy komplex rehabilitációs központot, amelyben helyet kap egy olyan oktatási, képzési központ, ahol az elemi technikák megtanulását követően oktatást is tudnak biztosítani a látássérült embereknek, valamint a tatai egység lehetőséget nyújt majd azon szakemberek képzésére, továbbképzésére is, akik látássérültekkel foglalkoznak.

A miniszter által akkreditált kulturális szakemberképzések között is több olyan van, mely esélyegyenlőségi tartalmú (pl: Sajátos helyzetben – Munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatási esélyeinek növelése; Esélyegyenlőség a szervezetekben: A hátrányos helyzetűek bevonása – Esélyegyenlőségi alapismeretek képzés).

**1.f.** *A szaktárca társadalmi szemléletformálásával kapcsolatos tevékenységével* összefüggésben a közigazgatási államtitkár kifejtette, hogy a Kormány 2014 januárjában elfogadta „Az egész életen át tartó tanulás szakpolitikájának keretstratégiája a 2014-2020 évekre” című dokumentumot is.

Ebben több beavatkozás is nevesíti a fogyatékosokkal élőket, pl. a Tanulási partnerségek a leghátrányosabb helyzetűek és mélyszegénységben élők munkaerő-piaci esélyeinek javítására elnevezésű beavatkozás a hátrányos és leghátrányosabb helyzetű csoportok, idősek, 50 év fölötti munkanélküliek, fogyatékos személyek és megváltozott munkaképességű személyek helyzetének javítására irányul.

A kultúra és a kulturális intézmények fontos szerepet töltenek be a társadalmi együttműködés és a társadalmi kohézió erősítésében. A kulturális intézmények (köztük a könyvtárak, a muzeális intézmények, a levéltárak, a közművelődési intézmények, a művészeti intézmények és a kulturális civil szervezetek) jelentősen hozzájárulnak a társadalmi hátrányok leküzdéséhez, erősítve egyúttal a toleranciát, a rászorulókkal szembeni érzékenységet. A kulturális intézmények számos programmal segítenek a rászorulóknak hiányzó alapismereteinek pótlásában, így elősegítik a munka világában való sikeres elhelyezkedést, a szak- és átképzésben történő részvételt.

Kiemelt feladat az öröklött családi hátrányok leküzdése a tehetséggondozás, a kreativitás kibontakoztatása, a szabadidő hasznos eltöltése révén. A szaktárca alapelve, hogy a kultúra nem kizárólag önmagáért való, mert amellett, hogy egyes kulturális alkotások esztétikai élményt nyújtanak, a tudást gyarapítják, vagy a szabadidő hasznos és kellemes eltöltéséhez járulnak hozzá, a kultúra nagyon fontos szerepet tölt be az egyenlő esélyek megteremtésében, a hátrányok leküzdésében.

**2.** *Az Oktatási Hivatal elnöke* hivatkozott arra, hogy a Hivatal által korábban ellátott közoktatási hatósági ellenőrzési feladatok – melyek közé tartozott többek között a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 95/A. § (4) bekezdés a) és c) pontjában foglalt, az egyenlő bánásmód követelményére, valamint a tanulói óraterhelésre vonatkozó rendelkezések vizsgálata is – átkerültek a kormányhivatalok hatáskörébe.

A 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett nemzeti köznevelésről szóló törvény végrehajtásáról szóló 229/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet 38. § (1)-(2) bekezdésének a) és c) pontja úgy rendelkezik, hogy *az illetékes kormányhivatal a miniszter által jóváhagyott munkaterv alapján a köznevelési intézményben hatósági ellenőrzés keretében vizsgálja az egyenlő bánásmód követelményére és a tanulói óraterhelésre vonatkozó rendelkezések megtartását.*

**3.** *Az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet főigazgatója* jelezte azt is, hogy részletes, átfogó tanulói időmérleg vizsgálat egy évtizeddel ezelőtt készült Magyarországon így pontos ismeret nincs arról, hogy hogyan is tölti egy tanuló a napját, ugyanakkor az egyik kiemelt projekt kutatásaiból részleges friss információk vannak e témáról. Az 5. és 8. osztályosok adatai azt mutatják, hogy egy nap 30%-a telik tanulással, amely tartalmazza a kötelező, és a nem kötelező jellegű foglalkozásokat, illetve házi feladat készítését is. Házi feladat készítésével egyébként átlagosan 1-1,5 órát töltenek el a gyerekek ebben a korosztályban. Ugyanakkor az életkorral és az évfolyammal együtt növekszik a gyerekek terhelése is.

Megjegyezte azt is, hogy az 5. osztályosok napi idejének 14%-át adja a TV nézés és a számítógépes játékok, a társas kapcsolatok (kortársak és család) összességében a napi tevékenységek 23%-át teszik ki. *Aggasztó azonban, hogy alvásra nem jut kellő idő sem az 5. osztályosok, sem a 8. osztályosok körében.*

*Ezek az adatok arra hívják fel a figyelmet, hogy komplexebben vizsgálatot igényel a kérdés, tehát nem csak azt kell nézni, hogy mennyi idő jut az egyes tevékenységekre, hanem például azt is, hogy ezek a tevékenységek mit is takarnak, vagyis a játék, a pihenés és a szabadidő hogyan valósul meg.* Kiemelte azt is, hogy a különböző társadalmi csoportokban eltérően jelennek meg a problémák, az alacsony státuszú szülők gyermekeinek oktatásában az iskolának hatékonyabb hátránykompenzációs tevékenységet kell végezni és így éppen az iskola segítheti hozzá, biztosíthatja a gyerekeknek a játék, a pihenés és a szabadidős tevékenységeik megvalósulását.

A főigazgató utalt arra, hogy, még nem lehet meghatározni, miként alakul egy köznevelési intézmény tanulójának egy átlagos napja az új Nemzeti Alaptanterv bevezetését követően, ugyanakkor hozzávetőleges becslés és összehasonlítás tehető korábbi kutatási tapasztalatok, az évfolyamonkénti kötelező óraszámok tantárgyi órakereteinek adatai és nemzetközi összehasonlító adatok alapján. Részletes kutatás a témában 2002-ben történt.

*Akkor a tanulói terheket négy összetevővel mérték: az iskolai tanórákon eltöltött idő; az iskolában, és az iskolához kapcsolható programokra történő felkészülési, valamint a közlekedésre fordított idő; az iskolai tanórákhoz kapcsolódó, iskolában és iskolán kívül igénybe vett különórák ideje; az otthoni, iskolai felkészülésre szánt idő.* Az adatok szerint 2002-ben az általános iskola 4. és 6. évfolyamán a tanulók hetente átlagosan hozzávetőleg 40 órát elfoglaltak, a 8. évfolyamon pedig heti 45 órát. A gimnáziumokban átlagosan 49,5-54 órát tesz ki az iskolával és különórákkal kapcsolatos kötött idő. A szakközépiskolákban évfolyamról évfolyamra nő a munkaterhelés, mértéke hasonló, mint a gimnazistáké. A szakiskolákban átlagosan 45 óra a heti munkaterhelés nagysága. Ki kell emelni, hogy a munkaterhelés iskolatípusonként nagyon különböző, főként az iskolán kívüli foglalkozások igénybe vételében vannak számottevő eltérések. A kutatás 2002-ben azt is kiemelte, hogy a tantárgyi terhelés mértéke különböző, a tanulók „tetszési indexét” minden iskolatípusban a testnevelési óra vezette. Tanulók és szülők egyöntetű véleménye volt, hogy az erre fordítandó iskolai órák számát növelni kellene. Ez az a tárgy, amelyre nem kell hagyományos módon készülni a diáknak, s ezért önmagában is felüdülést, könnyebbséget jelent. Emellett a tanulói időfelhasználás szerkezetének átalakulása háttérbe szorította a sport-jellegű (mozgás, testedzés) programokat, így emiatt is felértékelődött az iskolai időkeretek között jelenlévő testnevelés szerepe.

A kötelező tanórai órakeret az elmúlt években változott, a 2010/2011-es tanévhez képest a 2013/2014-es tanévre 1-8. évfolyamon 2,5-3 órára növekedett. Ugyanez a növekedés a 11. és 12. évfolyamon is megfigyelhető. Ettől eltér a 9. és 10. évfolyam kötelező tanórai időkerete, ezeken az évfolyamokon jelentősebb, 4-5 órás emelkedést hoztak az új kerettantervek. A mindennapos testnevelés bevezetésével – *az éves testnevelés óraszámok tekintetében* – Magyarország európai viszonylatban a 4-5. helyen áll, Szlovéniával együtt. A felmenő rendszerben történő bevezetés azt eredményezi majd, hogy *néhány éven belül az első helyre kerül hazánk ebben a tekintetben.*

Jellemzően a munkaterhelés közel kétharmadát az iskolai tanórák, több mint 20 százalékát a tanórákra való felkészülés adja. Az utazási idő, a kötött idő 5 és 10 százalékát teszi ki, azonban a szakiskolákban ez meghaladja a 10 százalékot. A különórák átlagos időterhe 4-10 százalék közé esik. A legnagyobb a leterheltségük a 10. évfolyamos gimnazistáknak. A szakközépiskolákban évfolyamról évfolyamra nő a munkaterhelés, a 12. évfolyamosok átlagosan heti 4 órával több a lekötött idővel bírnak, mint 10. évfolyamos társaik.

*A különbség legnagyobb részt az otthoni tanulásra fordított idő megnövekedéséből ered, de valamivel magasabb az iskolai óraszám-terhelés is, és a különórákra fordított idő is növekszik.* A 10. évfolyamos szakiskolások kötött ideje átlagosan 45 óra, ami megegyezik a 8. évfolyamos általános iskolásokéval. Ugyanakkor a belső szerkezete jelentős eltérést mutat. *A szakiskolásoknál a tanórák száma, és az utazási idő viszonylag magas, míg a különórákra és otthoni készülésre fordított idő viszont igen alacsony.*

A tanárok többsége 2002-ben nem tartotta túlterheltnek a tanulókat, különösen a kistelepülések iskoláiban jelent meg ez a vélemény. *Az országosan is jó hírű középiskolai tanárok viszont jelentősnek ítélték meg a tanulói terheket.* A tanulók tanórákkal kapcsolatos terheit a napi óraszám mellett befolyásolja az órák nehézségi foka is. A kutatás tanulsága szerint az iskolák a tanrend kialakításánál ügyeltek arra, hogy a terhelés kiegyensúlyozott legyen.

Az iskolai tevékenységhez kapcsolódó, *nem tanórai jellegű foglalkozások átlagos időtartama önmagában nem magas* (heti 1,8-5,4 óra között mozgott 2002-ben), ám iskolatípustól, valamint a szülők anyagi helyzetétől függően jelentős különbséget mutat. Jellemzően a szakiskolások veszik legkevésbé igénybe, míg a *gimnazisták a leginkább*. A különórák átlagos ideje ugyanakkor a településtípustól is függ. A városokban átlagosan magasabb a különórákra járók száma, mint a kistelepüléseken.

Az iskolán kívüli különórákra jellemzően két ok miatt járnak a tanulók: a tudás minőségének javítása (pl. idegen nyelv), vagy az iskolai kudarc elkerülése (pl.: korrepetálás). Az iskolán kívüli külön nyelvórákat a kistelepüléseken élők és a szakiskolába járók veszik legkevésbé igénybe. 2002-ben a 7. évfolyamra járók 73%-a, a kilencedikes tanulók 38%-a rendelkezik rendszeres tanórán kívüli, iskolai elfoglaltsággal, emellett a 7. osztályosok 50%-a, a 9. osztályosok 46%-a pedig egyéb, iskolán kívüli rendszeres foglalkozáson is részt vesz. Hangsúlyozták, hogy ezek a különfoglalkozások többségében nem tantárgyi különórák, hanem főként sport tevékenységek.

Az osztályok számára engedélyezhető időkeretben nagyobb módosulás tapasztalható a három tanévben. A 2013/2014-es tanévben ez az időkeret megduplázódott az előző évhez képest. (Az összevetés azonban csalóka, hiszen az új törvény fogalmi változásokkal is együtt járt.) *Míg az alsó évfolyamokon 24,5 (4. osztályban 27,5) óra volt, addig 2013-ban 52 (4. osztályban 56) óra lett az engedélyezhető időkeret. Ez az időkeret az, amelyek az iskolák az egész napos iskolai program megvalósítására fordíthatnak.* A felső tagozaton is jelentős a változás, de nem akkora, mint az alsósok körében. Az 5. és a 6. évfolyamokon 31-ről 51 órára, míg a 7. és a 8. évfolyamokon 35,5-ről 56 órára emelkedett az engedélyezhető időkeret. A 9. és a 10. évfolyamon 57 órára, míg a 11. és 12. évfolyamon 58 órára emelkedett ez az időkeret 43,4 és 51,5 óráról.

A friss kutatási eredmények a tanulók egy átlagos napjának/hetének modellezésében a kötelező órakeretek mellett figyelembe veszik még az utazási időt, az iskolán kívüli különórákat, valamint az otthoni felkészülési időt. A 2002-es vizsgálat időmérlege azt mutatta, hogy a kötelező tanórák jelentik a munkaterhelés hozzávetőleg kétharmadát. A kutatók becslése szerint, ha ezt a terhelési szerkezetet átszámítják a jelenlegi kötelező órakeret számaival, akkor összességében 1-3. évfolyamon 37,5 óra, 4.-6. évfolyamon 42, 7. és 8. évfolyamon 46,5, 9. évfolyamon 52,5, 10. évfolyamon 54, 11.-12. évfolyamon 52,5 óra az iskolai kötött idő. A különböző iskolatípusok tovább differenciálhatják ezt az átlagértéket. Megbízható és hiteles adatokat csak egy új időmérleg vizsgálat mutathat, hiszen az elmúlt tíz évben átalakulhatott a tanulói munkaterhelés szerkezete és a jelenlegi jogszabályi változások is erőteljes változást hozhatnak.

A munkaterhelés szerkezetének egyik eleme a különórákra szánt idő. A 2002-es kutatási adatokhoz képest a különórákra járók aránya nem sok változást mutat, sőt inkább növekedett. Az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet 2013-ban végzett több mint 20 ezer 9. osztályost érintő felméréséből az derül ki, hogy a tanulók átlagosan kétharmada jár valamilyen iskolai vagy iskolán kívüli külön foglalkozásra. Míg a gimnazisták csaknem négyötöde tartozik ebbe a csoportba, addig a szakközépiskolások 63%-a, a szakiskolásoknak pedig a fele. A gimnazisták esetében a különórákra járók között relatíve magasabb azoknak az aránya, akik iskolán kívüli foglalkozásokon vesznek részt, míg az érintett szakközépiskolások és szakiskolások esetében az iskolai külön foglalkozásoknak valamivel nagyobb az aránya. *A különórák közül a sport és az idegen nyelv a két leggyakoribb.* Sportolni minden második fiatal jár szervezeten, ezen belül azonban a képzéstípusok szerint eltérés figyelhető meg: míg a szakiskolások harmada tartozik ebbe a csoportba, addig a gimnazisták több mint fele. Az idegen nyelvi képzést tekintve is a gimnazisták vannak előnyben, csaknem 30%-uk jár az iskolában tanórán kívül, vagy az iskolán kívül nyelvi képzésre, míg a szakiskolások alig több mint 15%-a.

Az óraszámok akkor mutatnak pontosabb képet, ha az éves tanítási napok számával együttesen vizsgálják azokat és nemzetközi összehasonlításban is megnézik. A nemzetközi gyakorlatban a kötelező tanítási idő adatgyűjtésére lehet támaszkodni (Eurydice és az OECD). Tekintettel arra, hogy a tanítási órák hossza országonként eltérő lehet (az európai gyakorlatban minimálisan 35, maximálisan 50 perc egy tanítási óra időtartama), az adatok összehasonlíthatósága miatt 60 perces órákra számolták át az adatokat. *A kötelező óraszámok tekintetében Magyarország az európai országok között abba a csoportba tartozik, ahol az 1-8. évfolyam összóraszámja igen alacsony, csak Horvátországot és Bulgáriát előzi meg. Az országok közötti különbség igen nagy, nyolc olyan ország is van, ahol 7000 óránál is magasabb az összóraszám, míg hazánkban alig haladja meg ez az érték az 5000-et.*

Az óraszámok akkor mutatják megbízhatóbban a tanulói terhelést, ha a tanítási napok számát is figyelembe veszik. Európai viszonylatban ez az adat 141 és 200 nap között mozog. Ennek oka, hogy a tanítási szünetek eltérő hosszúságúak, valamint néhány országban a tanulók nem heti öt napot járnak iskolába (például Franciaországban négy napos az iskolai hét). Becslések szerint a tanítási napok száma átlagosan 180 körül mozgott az elmúlt tanévben, Magyarország (182 tanítási nappal) ebből a szempontból átlagosnak tekinthető.

Ugyanakkor megfigyelhető az is, hogy a kötelező óraterhelés napi bontásban minden évfolyamon az európai átlag alatt marad, de ezek az adatok nem tartalmazzak iskolán kívüli foglalkozásokra vonatkozó időkereteket, így ez az összehasonlítás torzképet nyújt.

**4. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) elnöke** válaszában hivatkozott az Nkt. 46. § (3) bekezdés a) pontjára, amely szerint a gyermeknek, a tanulónak joga, hogy képességeinek, érdeklődésének, adottságainak megfelelő nevelésben és oktatásban részesüljön, képességeit figyelembe véve továbbtanuljon, továbbá alapfokú művészetoktatásban vegyen részt tehetségének felismerése és fejlesztése érdekében. A diáknak az Nkt. 46. § b) pontjában biztosított joga, hogy az iskolában az életrendjét pihenőidő, szabadidő, testmozgás beépítésével, sportolási, étkezési lehetőségek biztosításával életkorának és fejlettségének megfelelően alakítsák ki, valamint a g) pont szerint állapotának, személyes adottságának megfelelő megkülönböztetett ellátásban – különleges gondozásban, rehabilitációs célú ellátásban – részesüljön, és életkorától függetlenül a pedagógiai szakszolgálat intézményéhez forduljon segítségül.

Az Nkt. 27. §-ának részletes szabályozása szerint a heti kötelező óra – a 6. melléklet szerint 20-30 között mozog – szolgál arra, hogy, minden tanköteles gyermek elsajátítsa a Nemzeti Alaptantervben lefektetett, a Kerettantervben lebontott minimális tananyagot. A harminc órás heti kötelező óraszám – hozzászámítva a házi feladat elkészítéséhez szükséges napi kb. egy óra időtartamot – valóban napi hét órányi munkavégzésnek megfelelő terhelést jelent. A jogalkotó felmérte azt, hogy pl. a 14 éves tanulónak megterhelő a napi 6-7 órányi szellemi munka, a testmozgásra fordítható idő pedig segít az egészséges életmód kialakításában, a leterhelés csökkentésében, ezért az ezekre fordítható időt nem tartotta indokoltnak, hogy a közismereti tárgyakat ezeknek a terhére határozza meg, hiszen az szükségszerűen a tananyag jelentős csökkenését eredményezné. Azoknak a gyermekeknek, akiknek a szülei többlet ismeretanyag elsajátítása, vagy nemzetiségi kultúrájuk, nyelvük megismerése, megőrzése érdekében nemzetiségi iskolába íratják – szülei döntése miatt –, kétség kívül hetente egy órával magasabb óraszámokban kell tanulniuk, mint az ilyen specialitással nem bíró általános iskolákban. A testi, érzékszervi, vagy szellemi fogyatékoságuk miatt hátránnyal küszködő diákoknak joguk van az állapotuknak megfelelő ellátáshoz, fejlesztéshez. Ehhez nyilvánvalóan nem elégséges akkora heti óraszám, mint a haladásban nem akadályozott tanulók esetében. Ezért rendelkezett úgy a jogalkotó, hogy számukra habilitációs, rehabilitációs többlet órát biztosít, amelyet a gyakorlatban sokszor a rendes tanórával egy időben, azzal párhuzamosan tartott speciális szakemberigényű foglalkozáson biztosítanak, előfordul azonban, hogy csak a kötelező órák után tudja az iskola megszervezni a fejlesztést, felzárkóztatást.

Véleménye szerint más megítélés alá esik a tehetséges gyermekek ellátása, akár alapfokú művészeti iskolában, akár más intézményben kerül rá sor. Az alapfokú művészeti iskola nem kötelező köznevelési alapfeladatot biztosító intézmény, ezért igénybe vétele sem kötelező, hanem szülők döntésén múlik. Azok a tanulók, akik valamely területen kiemelt képességekkel bírnak szintén jogosultak a képességeik kibontakoztatásához szükséges, megfelelő fejlesztésre, viszont más tanulókhöz képest jobban terhelhetők, sőt legtöbbször maguk is keresik a többletfoglalkozások lehetőségét. Oktatásszervezési szempontból megoldhatatlan a délelőtti tanítási órákkal azonos időben tartani a művészeti képzést, valamint a szakos ellátottság biztosításához óhatatlanul igénybe kell venni a délutáni, kora esti időpontokat is. Természetesen a fiatalabb életkorban lévő tanulók – jellemzően az alsó tagozatosok – az alap tanulói jogviszonyt biztosító iskolában kapják meg a zeneoktatáshoz szükséges foglalkozásokat. A délutáni és esti időpontokban tartott órák esetében a művészeti iskola székhelyén kerül sor, ahol a terembeosztás, és a pedagógusok időbeosztása szintén befolyásolja, hogy mikor kerül sor az órák megtartására. Az alapfokú művészeti képzésben tanulók osztályzatainak figyelembe vételével megállapítható, nem jelent túlzott terhelést a tanulóknak, hogy nem csak kora délután tartanak órákat. Amennyiben ezt az időbeosztást nem lehetne tartani, úgy nagyon sok tanuló eszne a művészeti képzés igénybevételének lehetőségétől.

**5. A Fodor József Iskola-egészségügyi Társaság elnökének és főtítkárnak véleménye** szerint a szülők, az oktatásügy és a társadalom közös felelőssége, hogy a gyermekek számára biztosítsák a szabadidő eltöltéséhez a megfelelő lehetőségeket. A gyermekek játékhoz, pihenéshez fűződő jogát együtt kell értelmezni az egészséghez fűződő jogukkal, nem akármilyen játék és nem akármilyen pihenés szolgálja az egészségüket. A nevelési-oktatási intézmények által szervezett szabadidős, sport és művészeti foglalkozások hozzájárulnak az esélyegyenlőség biztosításához. Az iskolák között ugyanakkor jelentős különbségek lehetnek a délutáni szabadidős programok biztosításában. Tapasztalatuk szerint éppen a fogyatékosokat nevelő intézményekben folytatnak élénk művészeti tevékenységet alapítványokkal együttműködve (zenés, játékos foglalkozások, színjátszás stb), de az ép tanulók részére is szükséges lenne az iskolai délutáni szabadidős programok szélesítése, valamint osztályszintű délutáni közösségi programok szervezése a gyermekek igényeinek megfelelően.

*Álláspontjuk szerint az iskolában eltöltött idő önmagában nem jelzi a tanulók túlterheltségét. Felhívta a figyelmet arra, hogy a tanórai foglalkozások számán túl a gyermekek teherbíró képességét befolyásolja pl. az étkezés rendszeressége és minősége, a sportolási szokások, a társas kapcsolatok minősége, vagy, hogy képességeinek megfelelő képzést választott-e a gyermek.* A tanulók túlterhelésének ellensúlyozását jelenti a 2012 óta fokozatosan bevezetésre kerülő mindennapi testnevelés is. Segít a fizikai és mentális egészség fenntartásában, javítja a tanulási képességet is, több idő szükséges azonban a sportot követően a tisztálkodásra, 10 perc alatt nem tudnak megmosakodni, átöltözni és eljutni a következő órára. Gyakorlati tapasztalataik azt mutatják, hogy a tanulók részére átadandó ismeretanyagot a Nemzeti Alaptanterv 2012. évi megújításakor sem sikerült csökkenteni: ez a tanulók túlterhelésének további csökkentése érdekében még szükséges feladatnak látszik a jövőre nézve.

**6. Az Országos Gyermkegészségügyi Intézet főigazgatója** álláspontjának kifejtését az általános megfontolások megfogalmazásával kezdte, kiemelve, hogy a gyermekek egyéni terhelhetősége, mozgás- és alvásigénye, pszichés tempója egyenként és korcsoportonként is nagyon változó. Fontos biztosítani, hogy a pedagógusnak legyen lehetősége és támogatása az órarend és a tantárgyi terhelés egyénre/csoportra szabásában.

Felhívta a figyelmet arra, hogy a rekreációs, egészségfejlesztési, kulturális, morális nevelés részeként tartott iskolai alkalmakat (pl. tornaóra, hittanóra) az esetek jó részében osztályozzák, ami a bemeneti-kimeneti mérésnek egy meglehetősen elvárás-központú alkalmazása megkérdőjelezi a belső motiváció kialakulásának sikerét.



*A gyerekek iskolai leterheltségére vonatkozó megfontolások kapcsán előadta, hogy bár ajánlások megfogalmaznak a gyerekek szabadidő, házi feladatra fordítandó idő, alvásidő és szabad levegőn eltöltött idő tekintetében általános javaslatokat (pl. a 8-10 éves gyermekek napi szabadidő igénye ajánlottan 150 perc, melyből 90 perc szabad levegőn tölthető. Az ajánlások szerint a házi feladatra fordított idő: 6-8 éves gyermekeknél max. napi 1 óra, 9-14 éves gyermekeknél max. napi 2 óra, 15-19 éves gyermekeknél max. napi 2-3 óra. Az ajánlott átlagos alvás idő 6-10 éves gyermekeknél napi 10 óra, 9-14 éves gyermekeknél napi 9 óra, 15-19 éves gyermekeknél napi 8-9 óra.), ugyanakkor ez gyermekeként is változó.*

Az „Iskoláskorú Gyerekek Egészségmagatartása” (HBSC) 1984 óta zajló nemzetközi, WHO kollaboratív egészségmagatartás kutatás, amely alapján 4 évente országos reprezentatív kutatás készül a 11-18 éves gyermekek egészségéről és jóllétéről. A számos iskolai kutatással szemben ez az egyetlen olyan vizsgálat hazánkban, mely az ismétlődés, az egységes módszertani protokoll és a reprezentativitás okán alkalmas tendenciák, változások feltérképezésére. A következő adatfelvétel jelenleg folyamatban van, vagyis a közelmúlt közoktatási változásainak hatása legkorábban az ideai eredményekben tükröződhetne. Ugyanakkor a HBSC kutatás egészséghatás-vizsgálati céllal csak külön az adott intézkedés értékelésére tervezett kiegészítő (ún. szatellit) vizsgálatokkal alkalmazható.

A HBSC vizsgálat eredményei szerint a tanulók többsége (72,5%-a) valamilyen mértékben szereti az iskoláját, a többi válaszadó nem nagyon vagy egyáltalán nem szereti. A tanulók közül a legtöbben (47,6%) úgy gondolják, hogy tanáraik az átlagos tanulók közé sorolják őket, míg 7,6%-uk szerint az átlagosnál rosszabb tanulmányi eredményűek. A diákok 60,6%-a szerint, ha külön segítségre van szükségük, azt tanáraiktól megkapják. A fiatalok közel fele (46,2%) nyilatkozta, hogy tanárai igazságosan bánnak vele.

Az ELTE Fejlődéslélektani Tanszékének egyik korábbi vizsgálata szerint (Kollár, 1997) a magasabb évfolyamok felé haladva a tanulók terhelése emelkedik, pszichoszomatikus állapota és iskolához való viszonya romlik. A tanulás érdemjegyekkel mért eredményessége a befektetett időhöz és energiához képest alacsony.

A vizsgálat a terhelés növekedésével emelkedő számú veszélyeztető tényezőt azonosított a rendszertelen étkezés és a kevés alvás területén. A tanulók saját érdeklődésére alapozott délutáni elfoglaltságok, a differenciált követelményeknek, a teljesítményt elváró, ugyanakkor támogató iskolai légkör, a sikerélmény, a teljesítményszorongás mérséklése segíthet a káros hatások mérséklésében. A magasabb szintű teljesítmény elérésének eszközeként a pozitív motiválás a célszerű, mivel a rossz bizonyítvány és a tanulmányi kudarcok büntetése a teljesítmény csökkenéséhez vezetnek. A tanulók közti különbségek kezelésére fokozottabban kellene élni a fakultatív tárgyak, és tárgyon belüli differenciált tananyag lehetőségével.

A diákok iskolai közérzete szempontjából a tanárokkal való kapcsolatuk a meghatározó. Ebben három tényező tűnik kiemelkedőnek, a tanár-diák kapcsolat személyes jellege, a pozitív érzelmi kapcsolat, és a diákok iskolai teljesítménytől független megítélése. Mindehhez az szükséges, hogy a tanítás interaktív módon történjen, mód nyíljon arra, hogy a diákok személyes véleményt és saját élményeiket megmutathassák a tanórákon, és a tanórákon kívüli kötetlenebb találkozásokra is módja legyen a tanároknak a diákjaikkal.

*Az iskola szerepe a hátrányok kompenzálásában betöltött szerepére vonatkozó megfontolások között a főigazgató kiemelte, hogy a gyermekek jóléte Magyarországon más országokhoz képest összességében sem túl kedvező.*

29 fejlett ország gyermekeinek jólétét 5 dimenzióban vizsgálva, hazánk az összesített rangsor 20. helyét foglalja el. Különösen rossz a helyzet a magatartás, erőszak, és pszichoaktív szerek használata vonatkozásában, ahol a 24., illetve a lakhatás és környezet szempontjából, amelyet tekintve a 22. helyen van az ország. *A főigazgató válaszában utalt a hátrányok csökkentésére készült programokra és kutatásokra.*

A Korai iskolaelhagyás témában a TEMPUS Közalapítvány által koordinált QALL – Végzettséget mindenkinek vizsgálat pontosan körüljárja, mely faktorok befolyásolják a hazai közoktatás és benne a gyermekek, fiatalok lehetőségeit, felhívják a figyelmet a minőségi elemek fontosságára, bemutatják az oktatási és szociális tényezők, ill. kimenet közötti szoros összefüggést. A Legyen Jobb a Gyermekeknek Nemzeti Stratégia tanulmányaiból jól ismert, hogy a gyerekek jelentős százaléka él segélyezési küszöb alatti egy főre jutó jövedelemmel rendelkező háztartásban, ahol a szülők semmilyen - sem humán, sem anyagi - kapacitással nem rendelkeznek az oktatás, a továbbtanulás, a hosszútávú életcélok felállítása, az egészséges életmód, beleértve a táplálkozást, biztosítása tekintetében. A marginalizálódás nemritkán kapcsolódik a kriminalizációval és bűnelkövetéssel. *Az iskolai egészségnevelés területei között hangsúlyozta, hogy a fizikai aktivitás* esetében a kormányzat a *mindennapos testnevelés bevezetésével* a gyermekkori elhízás megelőzése és csökkentésére irányuló populációs szintű intézkedést hozott, mely az elhízáson kívül a tartásjavítás fejlesztését, a tartáshibák megelőzését és mentális problémák csökkentését szándékozott csökkenteni.

A *mentális betegségek* megjelenése, felismerése illetve kezelésének és még inkább megelőzésének igénye össztársadalmi probléma. A WHO szerint 2020-ra 50%-kal emelkedik a lelki beteg gyermekek száma. Az egészséges évek veszteségének (DALY) 30 %-a ered a lelki egészség zavaaraiból. Az önkárosító magatartásformák (dohányzás, alkohol, drog, önsértés) és a pszichoszomatikus betegségek formájában a lelki eredetű problémák egyaránt megjelenhetnek. Már 1993-ban a gyermekek 23,4%-a állt kezelés alatt magatartás problémák miatt. Ismert, hogy a 16 év feletti népesség 30,5%-a panaszkodik depressziós tünetekről. A lelki egészséget befolyásoló tényezők: társadalmi lemaradás (alacsony iskolázottság), túlzott szerepelvárás, kimerülés, stressz állapotok, bántalmazás elhanyagolás, negatív megküzdési technikák. A főigazgató is megfogalmazta, hogy a tanulók részére átadandó ismeretanyagot a Nemzeti Alaptanterv 2012. évi megújításakor sem sikerült csökkenteni. *A főigazgató összegző véleménye szerint a köznevelési változásokat nem az óraszám emelkedésében, mint mennyiségi mutató hatásában érdemes értékelni, hanem, abban hogy mennyiben tudnak minőségi, kliensközpontú és hátránykompenzáló oktatási tartalmakat indukálni.*

**7. A Pedagógusok Szakszervezetének** elnöke szerint az Nkt. megváltoztatta a korábbi oktatásszervezést és olyan változtatásokat írt elő, amelynek bevezetése a megfelelő feltételek hiányában nem hozhatott megfelelő eredményt. Ezek közé tartozik az intézményrendszer államosításával egyidejűleg elrendelt intézmény szerkezeti átalakítás is. 2013. január 1-jén ugyanis nemcsak állami fenntartásba vették az intézményeket, hanem, ezáltal megszűntek azok az általános művelődési központok, amelyekben egy szervként működtek az óvodák, iskolák, könyvtárak, művelődési intézmények stb. Azok az intézmények szűntek meg, amelyek biztosítani tudták a tanulók zavartalan továbbhaladását az óvodától az érettségiig, illetőleg biztosították a megfelelő kereteket ahhoz, hogy a tanulók hozzájuthassanak a tanulás mellett a szórakozáshoz, a pihenéshez, a sporthoz.

Véleménye szerint a tanulók helyzete alapvetően megváltozott már 2010-ben. Ennek indoka, hogy a közoktatásról szóló törvényből kivették a „buktatás tilalmát,” valamint feloldották a szöveges értékelés kötelező voltát. A tanulói terhelés nyilvánvalóan megváltozott azáltal is, hogy az úgynevezett kompetencia alapú oktatást felváltotta a „hagyományos” követelmény-centrikus felkészítés és számonkérés. Az egész napos „iskolaotthonos” oktatás lényege, hogy a tanuló részére biztosítani kell a másnapi tanítási napra történő felkészítést, biztosítani kell a pihenést és szórakozást, valamint az étkezést. Ebben az ellátási formában a tanuló nem kap házi feladatot, mivel az iskola feladata a felkészítés. A köznevelésről szóló törvény azonban nem az egész napos oktatást tette általánossá, hanem elrendelte az iskolában való benntartózkodás kötelezettségét. Ez azonban nem jár együtt azzal a feladattal, hogy a tanulót felkészítsék a következő tanítási napra. Az iskolában történő benntartózkodás feltételeit nem vizsgálták meg előzetesen, így nincs válasz arra a kérdésre, hol tud a tanuló pihenni, szükség esetén megmosakodni, ruhát váltani.

## 8. Civil szervezetek válasza

**8.1.** Az *Autisták Országos Szövetsége (AOSZ)* tapasztalatai szerint, sajnálatos módon az *autizmussal élő gyermekek fizikai- és információkommunikációs akadálymentesítése a gyakorlatban nem valósul meg*. Ezt mind általános jelleggel, mind pedig a kulturális rendezvények, rekreációs programok, sport- és turisztikai rendezvények vonatkozásában is kijelentik. Civil szervezetek kezdeményezésére és szervezésében pozitív példaként említik, hogy megvalósulnak esetenként például autizmus barát filmvetítések, ám ezek nem rendszeresen igénybe vehetőek, a többségi társadalomba való integrálódást nem segítik elő, hiszen ezeken kifejezetten az érintettek vesznek részt. Véleményük szerint ilyen vetítéseket a többségi társadalom által látogatott mozikban is rendszeresen lehetne szervezni, s biztosan volna igény a többségi társadalom részéről is arra, hogy az ilyen vetítésekre váltson jegyet, a „normál” előadások helyett. A turisztikai tevékenységgel kapcsolatos problémákra a közelmúltban az Erzsébet Program által biztosított üdülési lehetőségek igénybevétele folytán felmerült nehézségek világítottak rá. A szülők jelzése alapján kiderült, hogy a programban részt vevő szálláshelyek nem voltak felkészülve autizmussal élők fogadására, annak ellenére, hogy vállalkoztak a fogyatékos személyek igényeinek megfelelő feltételek biztosítására.

A gyermekek játékhoz és szabadidőhöz való jogának érvényesülése kapcsán az AOSZ jogalkotói és jogalkalmazói kezdeményezéséről, intézkedésekről nem tud beszámolni. A tavalyi évben szintén napirenden volt a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló törvény revíziója, amely az egyeztetéseken részt vett civil szervezetek reményei szerint átfogó módosítás lett volna és a megtett javaslatok valószínűsíthetően a jelen témában is hoztak volna változást. Az átfogó módosítás azonban nem valósult meg. *Véleményük szerint még az iskolai teljesítménykényszer is gátolja az autizmussal érintett gyermekek játékhoz, sporthoz, pihenéshez való jogának maradéktalan érvényesülését, hiszen az a játékból, a szabadidőből vesz el értékes percek*. Az intézmény kijelölés során nem veszik figyelembe azt az elvet, hogy az SNI-s gyermekekre és családjára nem hárulhat aránytalan teher, így sokszor távoli intézményekben helyezik el az érintett gyermeket arra hivatkozással, hogy ott az állapotának megfelelő ellátásban részesülhet, ami napi több óra utazással jár. Számos esetben nem valósul meg az érintettek közösségi integrációja, mert nem kapják meg a szocializációjukhoz megfelelő támogatást, így a kommunikációban és a szociális készségek elsajátításánál nem kapnak segítséget. Nem tudnak a kortársakkal kapcsolatot teremteni, amely a szabadidő eltöltésénél is elszigetelődéshez vezet. Viszonylag kevés autizmus barát rendezvényt szerveznek, vagy olyat ahol az autizmus szempontokat figyelembe veszik. Az ilyen rendezvények, programok főleg a civil szervezetek által valósulnak meg.

**8.2.** Az *Értelmi Fogyatékosággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége (ÉFOÉSZ)* információi szerint nem létezik kidolgozott stratégia alapján működő rendszer, mely az értelmi fogyatékosággal élő gyermekek játékhoz, sporthoz, szabadidős tevékenységhez való hozzáférését biztosítaná. Az értelmi fogyatékosággal élő fiatal sportolók verseny-és élsportja vonatkozásában a támogatási rendszer véleményük szerint sérti az egyenlő bánásmód követelményét. A Magyar Olimpiai Bizottság Sportösztöndíj Szabályzata értelmében a Magyar Speciális Olimpia Szövetség esetében a sportösztöndíj keret teljes egészében csak a sportszakemberek támogatására fordítható. A jelenlegi sportösztöndíj szabályozási rendszer szerint kizárólag az értelmi fogyatékosággal élő sportolók nem részesülhetnek eredményeik alapján ösztöndíjban, hátrányt szenvedve így a fogyatékosággal élő és ép sportolókkal, valamint az edzőkkel szemben is<sup>3</sup>. Az értelmi fogyatékosággal élő gyermekek, fiatalok számára civil kezdeményezések mentén biztosított az integrált sport lehetősége.

<sup>3</sup> kezdeményezték az Egyenlő Bánásmód Hatóság eljárását az ügyben, jelenleg zajlik a hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata

A Para-fitt Sportegyesület például különböző sportolási és szabadidős tevékenységek szervezésével segíti a fogyatékossgal élő gyermekek és fiatalok számára a rehabilitációt és az integrációt.

A kulturális, illetve rekreációs programok info-kommunikációs akadálymentesítése körében is leginkább a civil kezdeményezések dominálnak. Az ÉFOÉSZ a Magyar Nemzeti Múzeummal együttműködésben például elkészítette a múzeum honlapjának könnyen érthető változatát<sup>4</sup>. 2012-ben, a Budapesti Gazdasági Főiskolával együttműködésben a főiskola másodéves hallgatói számára tartottak szemléletformáló, tájékoztató előadást annak érdekében, hogy a turizmus területén tevékenykedő, leendő szakemberek számára áttekintést nyújtsanak az értelmi fogyatékossgal élő emberek speciális igényeiről.

Az ÉFOÉSZ elnöke álláspontja szerint az értelmi fogyatékossgal élő gyermekek, fiatalok játékhoz, sporthoz, pihenéshez való joga megfelelő érvényesülését az segítené, ha az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése az értelmi fogyatékos emberek sportjának támogatásában is megjelenne, nevezetesen megszüntetnék a finanszírozási anomáliákat.

**8.3. A Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhasznú Nonprofit Kft. (FSZK)** ügyvezetőjének tudomása szerint a fogyatékos gyermekek sporthoz, játékhoz, szabadidős tevékenységhez való hozzájutását biztosító átfogó stratégia hazánkban nem létezik. A sport területén elsősorban a Fogyatékosok Diák és Szabadidősport Szövetsége tevékenykedik a diák- és szabadidősport területein. A művészeti szabadidős tevékenységet felölelő programokat a Speciális Művészeti Műhely Alapítvány, illetve tagszervezetei szerveznek gyermekek számára is. Kiemelendők az Erzsébet Program keretén belül kifejezetten fogyatékos személyek számára kiírt, megpályázható művészeti és sport táborok. Megjegyzendő, hogy a pályázati kiírás alapján e programok esetében az életkori határok meglehetősen tágak (8-10 évtől 41 évig) és a célcsoportot tekintve szegregált megvalósításról van szó. A fentiekén kívül a jelenlegi támogatási rendszer elsősorban intézményeken keresztül, pályázati formában (Nemzeti Együttműködési Alap, Nemzeti Kulturális Alap) segíti a fogyatékossgal élő személyek – ezen belül a gyermekek játékhoz, sporthoz, kultúrához, pihenéshez való – jogának érvényesítését.

Az FSZK, az EMMI Köznevelési Államtitkársága megbízásából 2013-ban immár harmadik alkalommal biztosított pályázati keretösszeget a minőségi, autizmus-specifikus nevelés, nevelés-oktatás feltételeinek megteremtéséhez az integráló köznevelési intézményekben. A pályázat célcsoportját a köznevelés azon nevelési, nevelési-oktatási intézményei alkották, melyek részt vettek autista gyermekek, tanulók integrált – nem sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal együtt történő – nevelésében és/vagy nevelésben-oktatásában. A program lényege, hogy az integrált, illetve korábban a szegregált nevelésben, nevelés-oktatásban résztvevő autizmussal élő gyermekek kétféle támogatást kaptak: egyrészt olyan eszközöket vásárolhattak az intézmények, melyek a gyermekek sérülés-specifikus fejlesztését tették lehetővé, másrészt pedig az őket nevelő, oktató pedagógusok kaptak képzést és mentori támogatást. Ezek a támogatási eszközök közvetve járultak hozzá ahhoz, hogy az autizmussal élő gyermekek több alkalommal tudtak részt venni az intézményi játékos, sport, vagy éppen szabadidős tevékenységekben.

A tárgy tekintetében közvetlen támogatásnak tekinthetők azon programok pályázati úton történő finanszírozása, melyek a „Fogyatékos személyek helyi, regionális és országos szervezeteinek működési és szakmai programjainak támogatása 2013” című konstrukció keretében nyertek támogatást. Ezen programok között szerepelnek családi hétvégék, mentálhigiénés foglalkozások, integrált sportprogramok szervezése, illetve színházlátogatások és jótékonyági est szervezése értelmi fogyatékos gyermekek számára. A programok jelentős részének átfogó célja a társadalmi integráció elősegítése.

---

<sup>4</sup> <http://www.hnm.hu/eqysz/seqitsej.html>

A „Segítő kutya kiképzéssel foglalkozó szervezetek támogatása” című program részeként számos fogyatékos gyermek állatasszisztált terápiais foglalkozásokon vehetett részt a programidőszakban (2013. október 1 - 2014. április 30.), illetve egy autizmussal élő tanuló számára személyi segítő kutya kiképzése és átadása is megtörtént. A Társaság jogelődje saját forrás bevonásával kívánta támogatni a fogyatékos személyek (korosztályra tekintet nélkül) szabadidős programokon történő részvételét az „Integrált akadálymentes nyári táboroztatás támogatása fogyatékos személyek számára” című, 2011-ben kiírt pályázati program keretében. A pályázati program célja a fogyatékos gyermekeket és felnőtteket ellátó civil szervezetek támogatása volt, az akadálymentes turizmus megteremtésének elősegítése különböző belföldi szabadidős programok szervezése által, integrált és akadálymentes környezetben. A program megvalósítása során több mint 300 fogyatékos személy nyári táborozását tudta támogatni a Társaság jogelődje. Akadálymentes, vagy egyenlő esélyű hozzáférést biztosító kulturális-, szabadidős-, és sportrendezvényen való részvételre egyre több lehetőség adódik. E rendezvényeken a fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés, vagy az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása eltérő színvonalú.

Az ügyvezető felhívta a figyelmet arra a képzési tananyagra, melynek kidolgozása a TÁMOP 5.4.5 kiemelt projekt keretében valósult meg „Egyenlő esélyű kulturális-, sport és szabadidős tevékenységek” címmel. A tananyag célcsoportja nappali tagozatos felsőoktatási hallgatók, akik olyan szakokon folytatnak tanulmányokat, melyek révén kulturális, művészetközvetítő, sport-, turisztikai és vendéglátó intézményrendszerek vagy vállalkozások szakemberei lesznek. Pedagógusok számára, az együttélés lehetőségeinek tudatosításának eszközeinek megismeréséhez. A tananyag célja a képzési folyamatban egyrészt a fogyatékos emberek kulturális, sport- és szabadidő-eltöltési igényeinek, szükségleteinek és a tényleges lehetőségeknek a vizsgálata szerepel, annak érdekében, hogy tudatosodjon, az érintettek részéről milyen elvárás rendszer és ezzel szemben milyen társadalmi gyakorlat jellemzi és működteti jelenleg ezt a területet. Másrészt helyet kap a fogyatékos és a nem fogyatékos emberek életminőségét egyaránt alapvetően befolyásoló kulturális, sport- és szabadidős tevékenységek egyenlő esélyű működéséhez szükséges feltétel- és eszközrendszer, valamint szemlélet bemutatása.<sup>5</sup>

Említendő, hogy a Színház és Filmművészeti Egyetemmel közösen, az EMMI támogatásával 2013-ban kidolgozásra került az audio-narrátorok képzés tematikája és tananyaga, melynek folytatásként jelenleg 18 fő audio-narrátor jelölt vesz részt 240 órás képzésen. E program keretében 2014. május 25-én gyermeknap „Mesével látó” fesztivál került megrendezésre.<sup>6</sup>

**8.4.** A *Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége (MVGYOSZ)* elnöke szerint Magyarországon az akadálymentesítés terén komoly előrelépés történt az utóbbi években. Tapasztalható egyfajta pozitív irányú szemléletváltás az állam és a helyi önkormányzatok részéről is, amely egyrészt konkrét eredményekben is megnyilvánul, ezen túlmenően formálja a társadalmi tudatot is. A legnagyobb eredmény talán a látássérültek közlekedése terén érzékelhető. Az uniós támogatással megvalósuló beruházásoknál már mindenhol figyelembe veszik a fogyatékosokkal élők érdekeit. Igaz ez az építőiparra is: épületek ki- és átalakítására, a közlekedésre, az utak, járdák, járdaszigetek, megállók létesítésére, a gyalogátkelőhelyeken hangos és beszélő jelzőlámpák felszerelésére, a településrendezésre, parkok és terek elrendezésére.

<sup>5</sup> Az FSZK a tananyagból a felnőttképzés terén pedagógusoknak akkreditál képzésként nyújtja a fentiekben felvázolt ismereteket. Ezek mellett a felsőoktatásban az Eszterházy Károly Főiskola Gazdaság és Társadalomtudományi Karán és a Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Karán került elérhetővé a hallgatók számára az FSZK által felkészített oktatókkal.

<sup>6</sup> Leonard Gershe: A pillangók szabadok, Arany János: Toldi Látás-és hallássérültek számára akadálymentes formában került előadásra Lázár Ervin: A hétfejű tündér c. mesejátéka, illetve tapintható bábkiállítás, segítő-kutya bemutató és rengeteg narrációval kísért mesefilm várta az érdeklődőket. A Társaság szervezésében ez ideig a további színházi előadások kerültek megszervezésre az egyenlő esélyű hozzáférés szellemében

Konkrét törekvések vannak az akadálymentesítésre a könyvtárak és múzeumok részéről is. Az ezen a területen működő intézmények igyekeznek magát a környezetet úgy alakítani, hogy a szolgáltatások a látássérültek számára hozzáférhetőek legyenek, és emellett minden tőlük telhető személyes segítséget próbálnak megadni. Egyre szaporodik a látható – tapintható kiállítások száma és az így bemutatott tárgyak köre. A kulturális rendezvények és a turisztikai szolgáltatások területén ugyanakkor teljes akadálymentesítést biztosítani lehetetlen. Ezeknél a tevékenységeknél a személyi segítségnyújtás lehet leginkább megoldás, ami megtörténhet a szervezők, a résztvevők vagy a kísérő családtag, barát, ismerős részéről is. Az ilyen programok egyébként általában minden résztvevő számára azonos feltételeket biztosítanak, akadálymentesség esetleg csak a kulturális rendezvény helyszíne vonatkozásában valósul meg.

Az elnök véleménye szerint a sportolási lehetőségek területén sajátos a helyzet. Integráltan, az ép látásúakkal azonos feltételekkel és körülmények között sportoló látássérültek száma elenyésző. Ugyanakkor maguk a látásfogyatékos emberek is alakítanak sportegyesületeket, amelyek tevékenységében nem ritkán a látók is részt vesznek. A rekreációs tevékenységnél az akadálymentesség szintén esetleg a környezet vonatkozásában érvényesül, ezáltal itt is igénybe kell venni a személyes segítséget. Az információkhoz való hozzájutásnál szintén vannak előrelépések a korábbi időszakhoz képest. Ezek azonban közel sem eredményezik a feltételeknek a látókkal való azonossá válását. A közérdekű információk látássérültek általi megszerzését jogszabályban foglalt előírások segítik, és egyre több az akadálymentes honlap, weboldal. Az interneten való tájékozódást azonban nagymértékben gátolja az információk olyan formátumban való megjelenítése, amely a látássérültek által használt képernyő olvasó- vagy nagyító programokkal nem érhető el. A napi lapokhoz, folyóiratokhoz pedig szinte teljesen lehetetlen hozzáférni.

A fent leírtak főbb vonalakban érvényesek a gyermekekre is, hiszen a legtöbb területen azonos helyzetben vannak és ugyanolyan segítségre szorulnak, mint a felnőttek. A fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés részbeni megvalósulása ugyanúgy korlátozza a játékhoz, a művelődéshez, a szabadidős tevékenységhez, a rekreációhoz, a sportoláshoz és a turisztikai tevékenységhez való jog gyakorlását, mint más egyéb tevékenységeket. Az akadálymentesítés hiánya miatt nem tudják igénybe venni az internet kínálta művelődési- és kikapcsolódási lehetőségeket és a játék programokhoz való hozzáférést. A speciális, direkt részükre kifejlesztett, általuk használható gyermekjátékok száma kevés és hozzáférhetőségük sem megoldott. A sporttevékenységben, a kulturális rendezvényeken, a múzeum-, színház- és könyvtárlátogatásokon a felnőttekkel azonos feltételek mellett vehetnek részt, és ugyanez vonatkozik a rekreációra is.

**8.5. A Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ)** ismeretei szerint, a fogyatékossgal élő gyermekek és fiatal felnőttek jogainak érvényesülésére vonatkozóan nincs olyan stratégia, illetve jogi relevanciával bíró rendelkezés, amely kifejezetten erre a területre vonatkozna. A meglévő jogszabályok ugyan általánosságban előírják a fogyatékos emberek és azon belül a gyermekek jogainak biztosítására vonatkozó intézkedések állami kötelezettségét, azonban e jogszabályok végrehajtása legtöbb esetben nem történik meg. Így például, annak ellenére, hogy az Országos Fogyatékosügyi Program (10/2006. (II. 16.) OGY Határozat) hatályát veszítette, mind a mai napig nem készült el az Országos Fogyatékosügyi Program, illetve az annak végrehajtásáról szóló középtávú Kormány Intézkedési terv, az 1998. évi XXVI. törvény ilyen irányú rendelkezése ellenére sem. Véleményünk szerint ebben a Programban, illetve intézkedési tervben lehetett volna, kellene (lehetne) stratégiát alkotni, konkrét intézkedési tervet kidolgozni többek közt a fogyatékossgal élő gyermekek jogainak érvényesülését segítő intézkedésekről. Ismereteik szerint nem került az Országgyűlés által jóváhagyásra a sportról szóló stratégia sem. Nem kapták meg véleményezésre a sportról szóló stratégia tervezetét, mint ahogyan általában más,

az életkörülményeiket érintő jogszabályok, jogi normák, stratégiák tervezeteit sem kapják meg véleményezésre 2010 óta.

A MEOSZ ifjúsági tevékenységért felelős elnökségi tagja, Kovács Ágnes által készített elemzés szerint a sport szervezeti felépítése túlstrukturált. A sportirányítást tagolt, de nem decentralizált szervezeti felépítés jellemzi, az egyes területeken egy-egy központi köztestület működik. A sport részterületei (szabadidősport/rekreációs sport, versenysport, olimpiai és paralimpiai sportágak, fogyatékosokkal élők sportja) között nem biztosított az átjárás, ugyanakkor szervezeti-igazgatási szempontból több tekintetben átfedés tapasztalható. A jelenlegi jogi-gazdasági környezet nem ösztönzi az integrációt, azt, hogy például egy sportági szövetség karolja fel a szabadidősportot, illetve a fogyatékosokkal élők sportját.

*A jelenleg még nem hatályos Nemzeti Sportstratégia a versenysportok fejlesztésében kiemelt szempontként jeleníti meg a fogyatékos emberek sportját és az integrációt.* A fogyatékosokkal élő emberek sportjának szervezeti keretei és megvalósulási formái jelenleg fogyatékosági típusok szerint jelennek meg a sport színterein. A fogyatékosokkal élő személyek sportjában a fejlődés a sportági integráció útján valósulhat meg azokon a területeken, ahol az lehetséges. A sportolási lehetőségek, valamint az integráció megteremtése érdekében a fogyatékosokkal élők sportját annak sajátos értékei figyelembe vétele mellett indokolt támogatni. Egyrészt a szövetségeknek el kell készíteni a fejlesztési terveket, melyet az állam — az épek sportjához hasonlóan — a társadalmi értékeknek megfelelően differenciáltan támogat, másrészt a források társadalmi értékeket figyelembe vevő felhasználása szükséges. Először lépéseket kell tenni az adaptált sportágak integrációja területén, megtartva a szegregált versenyrendszer hazai és nemzetközi színtereit. A MEOSZ elnökségi tagja szerint indokolt, hogy az adaptált sportágak esetében a sportágfejlesztési programok kidolgozását az országos sportági szövetségek a sportágspecifikus szakemberekkel, illetve a fogyatékosokkal élők sportszervezeteinek közreműködésével közösen készítsék el. Középtávon megvalósítandó az adaptált sportágaknál a szervezeti integráció kialakítása. A hangsúlyt a nagy költségvetésű versenyek támogatásáról egyrészt a hazai versenyrendszer fejlesztésére, a hazai rendezésű nemzetközi versenyek, valamint a szabadidősport támogatására kell helyezni. Az eredményesség növelése érdekében indokolt a hazai versenyrendszer megerősítése. Ez részben a fogyatékosokhoz adaptált környezettel (akadálymentesítéssel), adott sportágaknál speciális eszközök biztosításával, a sporttudományi és sportegészségügyi háttér kiszélesítésével (például sportág- és fogyatékos-specifikusság ismeretei, klasszifikációs szakemberek hazai képzése) érhető el. A fogyatékosokkal élő személyek versenysportjának minőségi fejlesztésében elengedhetetlen a hazai versenyrendszer erősödésével szoros összefüggésben, hogy minél több fogyatékos ember kezdjen rendszeresen sportolni. Jelenleg gyakorlatilag a fogyatékos gyermekek és fiatalok szabadidő sportjának nincs – a speciális szükségleteket figyelme beevő – szervezett rendszere és támogatása. A létező ilyen célú országos sportszervezet a FODISZ (Fogyatékosok Országos Diák- és Szabadidősport Szövetsége) alapvetően az intézményekben élő fogyatékos fiatalok – elsősorban az értelmi sérült fiatalok – sport tevékenységét szervezi és finanszírozza.

Az Stv. rendelkezik többek között a fogyatékos versenyzők számára az érintett sportegyesületek, a MOB kötelezettségeiről (38 §). Eszerint a MOB-nak rendkívül sok feladata van a fogyatékos személyek sportja területén, mind a versenysportot, mind a szabadidős sportot tekintve. Jelenleg a fogyatékos emberek versenysportját a Magyar Paralimpiai Bizottság és tagszervezetei fogják össze. A MOB feladatkörébe utalta a jogalkotó, hogy fejlessze a paralimpiai mozgalmat, hogy közös, integrált sportrendezvényeket szervezzen. A törvény ugyancsak a MOB feladatkörébe utalta, hogy népszerűsítse a fogyatékos emberek sportját a fogyatékosok diák- és szabadidősportja területén. A teljes fogyatékos diáksport szektor működtetése 2012-óta a FODISZ szakmai feladata, mint a MOB Fogyatékosok Sportjáért Felelős Szakmai Tagozatának tagjává. Náluk lehet megtalálni a

megyei intézmények, egyesületek elérhetőségeit, versenykiírásokat. A MEOSZ elnökségi tagja ugyanakkor nem talált a fogyatékos versenyzők utánpótlás-nevelésére vonatkozó koncepciót, ahogyan helyi szintű (megyei, térségi) koncepciókat sem. Kérdésként vetette fel, hogy a Nemzeti Sportkoncepcióban miért csak az Olimpia jelenik meg, mint világesemény, hiszen a Paralimpia is az (Londonban 2,7 millió szurkoló volt csak a helyszínen). Mi az oka annak, hogy azt élőben nem közvetíti a televízió? Nem világos, hogy ha egyenlő feltételek mellett jár az olimpiai és paralimpiai életjáradék, akkor az éremszerzés egyszerű díjazása miért nem?

A MEOSZ elnökségi tagjának véleménye szerint a fogyatékos emberek pihenéshez való joga is sok vonatkozásban sérült az elmúlt években. 2012-ig szociális célú üdülési csekk támogatást igényelhettek a felnőttkorú fogyatékos személyek és kísérőik. 18 év alatti fogyatékos gyermek és családja 2006-ig igényelhetett üdülési csekket fogyatékoságára tekintettel, ezt követően csak akkor kaphattak, ha a családok számára kiírt feltételeknek megfeleltek. 2012-ben az üdülési csekket felváltotta a Széchenyi Pihenőkártya (SZÉP kártya) rendszer. Ennek a rendszernek szintén a fogyatékos gyermeket nevelő családok, illetve fogyatékosággal élő emberek voltak a legnagyobb vesztesei, mert ebben a rendszerben megszűnt a szociális alapú támogatás, csak munkáltató adhatja. Tekintettel a fogyatékosággal élő emberek munkaerő-piaci helyzetére, gyakorlatilag ez egy újabb támogatási forma megszűnéséhez vezetett. 2013-tól az Erzsébet programon keresztül támogatja az állam a fogyatékos személyek pihenését, üdülését. Ebben a rendszerben támogatás már nem egy készpénz helyettesítő eszköz, melyet fel lehet használni az utazástól, szálláshely szolgáltatástól, a kulturális szolgáltatásokig egyaránt, az ország több ezer szolgáltatójánál, hanem a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány a támogatást üdülési szolgáltatás formájában nyújtja. A 18. év feletti fogyatékos személyek pályázhatnak szociális üdülésre. 18 év alatti gyermekek részére általános Erzsébet tábor, üdülés lehetősége biztosított, ha azt igénybe tudja venni.

A fogyatékos gyermekeknek, fiataloknak, a MEOSZ egyéni kezdeményezésére, csupán 2013-ban nyílt lehetősége tematikus, a fogyatékoságból eredő speciális igényeknek is megfelelő (személyi segítségnyújtás, gyógypedagógiai segítségnyújtás, akadálymentes fizikai és infokommunikációs környezet, stb.) nyári táborozásra, ez a lehetőség 2014-ben már nem került meghirdetésre. A rendszer nem biztosítja számukra a rendszerességet, és folyamatosságot.

Az ifjúsági tevékenységért felelős szakember nem ismer olyan egységes programot (pl.: oktatási, pedagógiai, fejlesztő programokra), amely rendelkezne az integrált sport, szórakoztató, kulturális és művészeti tevékenységekhez való hozzáféréstről. A pedagógiai programoknak része, hogy az adott intézményben a tanórákon felül milyen sportkörök, szakkörök érhetőek el a diákok számára, de, hogy ezeket integrált formában kell biztosítaniuk, arra nincs rendelkezés bennük.

A MEOSZ honlapján, a MEOSZ által kezdeményezett nem teljeskörű felmérés adatai alapján található tájékoztatás arra vonatkozóan, hogy mely múzeumok, színházak, mozik, sportlétesítmények akadálymentesek<sup>7</sup>. Nem található azonban arra vonatkozó rendelkezés, amely azt írná elő, vagy tenné kötelezővé, hogy a kulturális rendezvényeknek, múzeumi tárlatoknak, bármely célból szervezett programnak akadálymentesnek kell lenni. Kizárólag a létesítmény akadálymentesítésére van törvényi kötelezettség. Nincs előírás, hogy a tárlatokon a szekrénybe tett dolgok ülve is láthatók legyenek, hogy festményeket milyen magasra akaszthatnak. Csupán a megfelelő emberi és üzleti magatartással bíró szolgáltatók ismerik fel, hogy a fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés nem csupán jogszabályi kötelezettség és társadalmi felelősség, hanem üzleti érdek is.

Tudomásuk szerint az utóbbi években létezett néhány turisztikai, idegenforgalmi célú EU pályázat a turisztikai, idegenforgalmi létesítmények akadálymentesítésének elősegítésére.

<sup>7</sup> [http://www.meoszinfo.hu/index\\_07\\_Q6.php](http://www.meoszinfo.hu/index_07_Q6.php)



Addig, amíg egy mozgássérült gyermek és családja, sorstársi közösség anélkül nem tud részt venni egy eseményen, hogy előzetesen ne kelljen tájékozódnia a körülményekről, addig nem tekinthető megvalósultnak az akadálymentesítés. A [szallas.hu](http://szallas.hu) oldalon 14.200 szálláshely van feltüntetve Magyarországon, ebből akadálymentes szálláshelynek hirdeti magát 1.589. Az akadálymentes szálláshelyeken azonban csak a férőhelyek kis hányada akadálymentes, sok esetben a kapcsolódó szolgáltatások egyáltalán nem. Ma Magyarországon nem léteznek olyan szálláshelyek, melyek nagy létszámú (akárcsak 30-50 fős) mozgássérült gyermekcsoportokat képesek fogadni úgy, hogy mindenki számára biztosított legyen a teljes akadálymentesség. Csak jelentős kompromisszumok árán, nagy létszámú szervezett személyi segítségnyújtással szervezhető fogyatékos gyermekeknek számára tematikus, sorstársi közösséget biztosító tábor vagy üdülés.

**8.6.** Az *UNICEF Magyar Bizottság* 2013-ban végezte a „Gyermek tapasztalatai a sportban” című kutatását, melynek eredményei a Gyermekjogi Egyezmény 31. cikk magyarországi érvényesülésével kapcsolatban szakmai relevanciával bírnak. Ennek kiemelt üzenete, hogy a sport elsősorban örömforrás, a gyermekek többsége a mozgás örömeért és a jó társaságért megy el sportolni. A sport és a játék elősegíti a gyermekek testi és lelki fejlődését, formálja személyiségüket. A fiatalok a játékon keresztül toleranciát, fegyelmet és egymás iránti tiszteletet tanulnak. A sport emellett hozzájárulhat a konfliktusok feloldásához, a társadalmi befogadáshoz. Mindezek miatt az *UNICEF* fontosnak tartja a gyerekek szabadidőhöz és játékhoz való jogának biztosítását, és tevékenysége során mindig is kiemelten kezelte a sport jótékony hatását.

Az *UNICEF* Magyar Bizottság által készített kutatás az első gyermekjogi szempontú vizsgálat a gyermekek sportban szerzett tapasztalatairól. A kutatás előzménye a 2010-ben elkészült, és Magyarországon 2012-ben közzétett *UNICEF* nemzetközi jelentés volt, melynek címe „Gyermekek védelme az erőszaktól a sportban”.<sup>8</sup>

A téma gyermekjogi megközelítése azt jelenti, hogy egyaránt biztosítani kell a gyermekek számára a szabadidőhöz, életkoruknak megfelelő játékhoz és sporthoz való jog érvényesülését (Gyermekjogi Egyezmény 31. cikk) és az erőszakmentes gyermekkorhoz való jogot (19. cikk). Ez a két alapelv nincs versengő helyzetben, egyidőben kell érvényesülniük.

**8.7.** A *Kiss Áron Magyar Játék Társaság* elnöke a játékot, mint a gyermekkorra különösen jellemző és sokoldalúan fejlesztő hatású, a környezet megismerésére irányuló örömszerző, mással nem pótolható tevékenységet nélkülözhetetlenség tekintetében elébe helyezi a Gyermekjogi Egyezményben említett „szórakoztatató tevékenységnek és a kulturális és művészeti életben való részvétel” lehetőségének. Az elnök véleménye szerint nehéz csak jogi úton megközelíteni a gyermekjogoknak azt az igen jelentős, ám nem könnyen megfogható részét. A kultúra azon szelete, amelyet összefoglaló néven a gyermekek játékanak nevezünk, és amelynek lényeges eleme a szabad tevékenység, a múltban elsősorban a családi neveléshez és a gyermekek szabad, többnyire lokális csoportosulásához, társadalmi csoportokon belüli kisebb-nagyobb gyermeki közösségekhez kötődött. Az említett közegekben természetesen, különösebb szervezés nélkül, a mindennapi élet időbeosztása keretében adódott a játékra lehetőség, amely szinte magától értetődően fejtette ki sokoldalú, nélkülözhetetlen hatását. Mindkét említett közösség jelentősen háttérbe szorult az utóbbi évtizedekben, az anyák munkába állása, a gyermekek számának csökkenése, sőt a testvérek nélküli felnövekedés épp úgy csökkentette a játszási alkalmak, a játszótársak számát, mint a korábban falun és városban egyaránt kialakult és rendszeresen működött együtt játszó gyermekcsoportok felszámolódása, eltűnése, a települések közösségi életének hanyatlásával, az individualizáció előtérbe kerülésével.

---

<sup>8</sup> Az online kérdőívet 957 fő, 18-63 év közötti felnőtt töltötte ki a szervezett sportban szerzett gyermekkori élményeiről. A kutatási mintába 886 válaszadó adata, illetve 858 személyes történet, beszámoló került. A vizsgálat nem reprezentatív, azonban a minta nagyságára és minőségére tekintettel kétségteljesen informatív. Az *UNICEF* az eredményeket a kutatási mintára vonatkoztatva mutatja be a jelentésben.

Mindkét közeg a játékkalkalom szolgáltatásán kívül egyaránt a játékkultúrát is közvetítette: a játékkismeret, a játékszabály által a szabálytudat, a közösségben cselekvés örömteli elsajátításának, a sikerélmény elérésének lehetőségét nyújtotta. A gyermekcsoportban játszás az önkéntes ismeretsajátítás, mozgás- és készségfejlesztés, magatartásalakítás, szabályhoz alkalmazkodás nagyszerű műhelye volt, amely a csoport által elfogadott gyermek számára mindig jutalommal járt. Az együttjátszó csoporton belüli önkéntes játéksajátítás pótlása különösen nagy probléma a játékkismeret gazdagításával kapcsolatban, ugyanis a felnőtt általi játék megtanítás értéke a gyermek számára lényegesen kisebb a gyermekcsoportban önként megtanultnál.

Az elnök szerint megdöbbentő, hogy a játékért, mint a gyermekkor legfontosabb és legtermészetesebb, és egyúttal a társadalom élete szempontjából hasznos, sőt nélkülözhetetlen tevékenységéért szót szükséges emelni. Nagyon sajnálatos, hogy a mindenre kiterjedő verseny már kisgyermek korban kezdődik és a személyiség kibontakoztatásának kárára tesz a gyermekekre olyan terheket, amelyek abba az irányba hatnak, hogy teljesítő gépekké váljanak a sokoldalú, az „emberi dolgokra”, társadalmi kapcsolatokra és kultúrára fogékony, belső készletéből tevékeny felnőtté válás helyett. Mindez rendkívül veszélyes nemcsak az egyénre, hanem a jövő társadalmára is.

Megfelelő felmérések, kutatások híján csak alkalmi megfigyelésekre, információkra, esetleg média anyagokra támaszkodva lehet kiindulni, amikor választ keresünk azokra a kérdésekre, hogy ismernek-e a gyermekek játékokat, hogy rendelkeznek-e megfelelő játékszerekkel, hogy vannak-e játszótársaik, játszásra alkalmas helyeik, játszanak-e intenzíven és eleget, hogy mit jelent a számukra a játék? Vizsgálni kellene a gyermekek játékkismeretét, a játéksajátítás alkalmait, a rendelkezésükre álló játékszereket, azok játszás céljára való értékességét és minőségét, azok forrását, a játékhoz jutás alkalmait, azt, hogy léteznek-e saját készítésű játékszereik, tudnak-e játékokat készíteni, a játszási alkalmakat, a játszás helyszíneit, a játszó csoportokat, a magatartást játszás alkalmával, illetve a játszás magatartást befolyásoló voltát, a felnőttek: szülők, nevelők, gondozók viszonyulását a játékhoz, játszáshoz a kötött játék – szabad játék arányát és végezetül: mit kívánnának a gyerekek?

## **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. Továbbá az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése értelmében a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (1) bekezdés d) és g) pontja alapján a minisztérium, központi hivatal központi államigazgatási szervnek minősül, így az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az átfogó vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel.

*A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.*

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a II/3484/2012. AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

*A Gyermek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,<sup>9</sup> nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az Egyezmény előírásait.*

*A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot.*

<sup>9</sup> a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

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.<sup>10</sup>

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 tekintetében**

#### **III. 1. Nemzetközi keretrendszer**

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága „*A gyermekek jogainak végrehajtása kora gyermekkorban*” 7. számú Általános Kommentárjában kimondta, hogy „*a Részes Államok nem fordítanak kellő figyelmet a 31. cikk rendelkezéseinek végrehajtására.*”<sup>11</sup>

A 31. cikk szerint, a pihenéshez a testi és szellemi lazítás és az alvás szükségletei tartoznak, a szabadidő eltöltése tágabb fogalom, amely felöli mindazon szabadon választható elfoglaltságokat, amelyeket saját örömeire tesz a gyermek. A pihenés ugyanolyan fontos a gyerekek fejlődéséhez, mint az olyan alapvető szükségletek, mint amilyen az élelem, a lakhatás, az egészségügyi ellátás és az oktatás. A fáradt gyerekek feltehetően kevésbé képesek a tanulásra és általában könnyebben betegszenek meg.

A 31. cikk fontos figyelmeztetés arra, hogy a gyerekeknek a munka és a tanulás között némi saját időre is szükségük van (a magánélethez való jogot tárgyaló 16. cikk is ide tartozhat).

Az egyes országoknak nagyon különböző a törvényi szabályozásuk arra vonatkozólag, hogy évi hány órát ölelhet fel a kötelező oktatás, és merőben eltérnek a házi feladathoz (az otthon elvégzendő iskolai feladatokhoz) kapcsolódó gyakorlataik. A kötelező oktatásban részt vevő gyerekek, ha a házi feladatot is figyelembe vesszük, gyakorlatilag teljes munkaidőben dolgoznak – sőt, szülői utasításra gyakran túlóráznak is.

A gyerek játékhoz való jogát sokszor „elfeledett” jogként emlegetik, talán azért, mert a felnőtt világ szemében inkább luxusnak tűnik, mint létszükségletnek. Viszont a játék a fejlődés lényegi feltétele: azok a gyerekek, akik valamilyen oknál fogva nem játszhatnak, fontos szociális és egyéni készségeket és kompetenciákat nélkülöznek.

A Gyermekjogi Bizottság 2013 áprilisában adta ki a kifejezetten a 31. cikk végrehajtásához kapcsolódó 17. számú Általános Kommentárját, azzal a céllal, hogy a Részes Államok tegyenek intézkedéseket annak érdekében, hogy a játékhoz és pihenéshez való alapvető jogot elismerjék a gyermekek jóléte és fejlődése szempontjából, valamint ösztönözze a Részes Államokat a 31. cikk (és az Egyezmény egészének) hatékonyabb érvényesítésére.

A játék és a pihenés segíti a gyermekek optimális fejlődését, a társadalmi ellenállóképességük (reziliencia) megerősödését, a mások jogainak elismerését; a kreativitás és a szociális készségek fejlesztését; az egyéni és társas kompetenciák gyakorlását; a konfliktuskezelést; az érzelmi intelligencia javítását. Ez egy olyan alapvető jog, amely kiemelt a gyermekkor egyszeri és megismételhetetlen időszakának megélésében, és mint a táplálkozás, és ugyanolyan fontos, mint a táplálkozás, a megfelelő lakhatás, vagy az oktatáshoz való hozzáférés.

<sup>10</sup> Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat

<sup>11</sup> Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához UNICEF 2009. 332. oldal

A Gyermekjogi Bizottság a 31. cikk végrehajtásának feltételeként rögzíti széles körben történő elismertetését annak, hogy a gyermekeknek spontán szükségletük a játék és más rekreációs tevékenységekben való részvétel (még a legmostohább körülmények között is), valamint a kellő pihenés; a gyermekeknek a cikk gyakorlásához joguk van a stressztől, a társadalmi kirekesztésről, előítéletektől és hátrányos megkülönböztetéstől mentes környezetre; biztosítani kell számukra a kellő szabad/pihenő időt, valamint a felnőtt ellenőrzéstől és igazgatásától mentes teret; a saját „világuk” megteremtésének lehetőségét, amellyel a saját közösségük kulturális és művészeti örökségének megismerésére és megértésére, az abban való részvételre, és annak alakítására is nyílik lehetőség.

Mindezt nehezíti – egyebek mellett – a cikk fontosságának bagatellizálása, mindemellett a (formális) tanulásban való teljesítés kényszere; a túlszűfolt napirend; a gyermekek számára nyújtandó kulturális és művészeti lehetőségek támogatásának hiánya, amely különösen súlyosan érinti a fogyatékossgal élő, a zárt intézményekben nevelkedő vagy más okból (pl. rossz szociális és gazdasági helyzet) hátrányt szenvedő gyermekeket.

Az Egyezmény egyéb rendelkezéseire hasonlóan több figyelmet és erőforrást kell fordítani a gyerekek bizonyos csoportjaira annak érdekében, hogy élvezhessék a 31. cikkben szereplő jogokat. A gyerekek minden korcsoportjára szánni kell forrásokat. A kisgyerekeknek és az általános iskoláskorú gyerekeknek épp úgy szükségük van az inspirációra és a szórakozásra, mint a nagyobbaknak; és ugyanígy, a serdülőkorú fiatalok szórakozási igényeit sem szabad figyelmen kívül hagyni. Ugyancsak különleges támogatásra van szükségük a fogyatékossgal élő gyerekeknek ahhoz, hogy hozzáférhessenek szórakoztató/rekreációs tevékenységekhez és részt vehessenek azokban, ezen túl különös hangsúlyt kell fektetni a szórakozás/ kikapcsolódás integrált formáira is. A fogyatékossgal élő gyerekek gyakran még mindig kortársaiktól elkülönülten kapnak speciális oktatást, tehát a szórakozás/ kikapcsolódás lehet az egyetlen lehetőségük az integrált tevékenységre, ami ezért kiemelt fontosságú. A Bizottság „*A fogyatékossgal élő gyermekek jogai*”<sup>12</sup> című 9. számú Általános Kommentárja kimondja, hogy: *A játék a legjobb eszköznek tekinthető a különféle készségek és képességek, köztük a szociális készségek elsajátításához. A fogyatékossgal élő gyermekek teljes integrációjának elérése valósul meg akkor, ha a gyermekek (a fogyatékossgal élők és a nem fogyatékossgal élők) lehetőséget kapnak arra, hogy együtt játszanak. Az iskoláskorú, fogyatékossgal élő gyermekek számára olyan képzéseket kell kialakítani, amelyek megtanítják őket játszani, és a szórakoztató/rekreációs és szabadidős tevékenységekben való részvételre... Egyenlő esélyeket kell biztosítani a fogyatékossgal élő gyermekek számára ahhoz, hogy mindenféle kulturális, művészeti és sporttevékenységben részt vehessenek. Úgy kell tekintenünk ezekre a tevékenységekre, mint olyan médiumra, amely egyaránt lehetőséget teremt az önkifejezésre és a kielégítő életminőség megvalósulására.*”

### **III.2. A gyermekek tanulással összefüggő terhei**

Az emberiség fejlődésének alapfeltétele a jobb és korszerűbb tudáshoz történő hozzáférés biztosítása, a jobb oktatás és a több tudás biztosítása. Az oktatáshoz való hozzáférés ugyanakkor nemcsak jogot biztosít, hanem egyben tankötelezettséget is jelent. Az iskolai oktatás tartalmi és mennyiségi meghatározása összetett feladat, amelyet az oktatási kormányzat jogszabályokon keresztül szabályoz. Az adatok szerint hazánkban – nemzetközi összehasonlításban – az egyik legalacsonyabb a tanítási órák száma. A szaktárca is utalt válaszában arra, hogy a gyermekek iskolai terheltségének feltárásakor önmagában az iskolai kötelező óraszámok vizsgálata nem elégséges. Részletes kutatás ugyanakkor a témában 2002-ben történt, mikor a tanulói terheket négy összetevővel mérték: az iskolai tanórákon eltöltött idő; az iskolában, és az iskolához kapcsolható programokra történő felkészülési, valamint a közlekedésre fordított idő; az iskolai tanórákhoz kapcsolódó, iskolában és iskolán kívül igénybe vett különórák ideje; az otthoni, iskolai felkészülésre szánt idő.

<sup>12</sup> Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához UNICEF 2009335. oldal

Az iskolai tanórákkal töltött idő mértéke az időközben bekövetkezett jogszabályváltozások miatt jelentősen átalakult, ami azonban nemcsak az óraszámok emelkedésével járt együtt, hanem fogalmi és tartalmi változásokkal is. A 2002-es vizsgálat időmérleg eredménye azt mutatta, hogy a kötelező tanórák jelentik a munkaterhelés hozzávetőleg kétharmadát. A kutatók becslése szerint, ha ezt a terhelési szerkezetet átszámítják a jelenlegi kötelező órakeret számaival, akkor összességében 1-3. évfolyamon 37,5 óra, 4.-6. évfolyamon 42 óra, valamint a 7. és 8. évfolyamon 46,5 óra, 9. évfolyamon 52,5 óra; 10. évfolyamon 54 óra; 11.-12. évfolyamon 52,5 óra az iskolai kötött idő. A válaszadók ugyanakkor arra hívták fel a figyelmet, *hogy megbízható és hiteles adatokat csak egy új időmérleg vizsgálat mutathat, amely figyelembe veszi nemcsak a tanulói időkeret változását, hanem köznevelésre vonatkozó jogszabályok fogalmi átalakulását is.*

Míg jellemzően a munkaterhelés közel kétharmadát az iskolai tanórák, addig több mint 20 százalékát a tanórákra való felkészülés adja. Az utazási idő, a kötött idő 5 és 10 százalékát teszi ki, azonban a szakiskolákban ez meghaladja a 10 százalékot. A különórák átlagos időterhe 4-10 százalék közé esik.

Az iskolai tevékenységhez kapcsolódó, *nem tanórai jellegű foglalkozások átlagos időtartama önmagában nem magas* (2002-ben heti 1,8 – 5,4 óra között mozgott), ám iskolatípustól, valamint a szülők anyagi helyzetétől függően jelentős különbséget mutat. Jellemzően a szakiskolások veszik legkevésbé igénybe, míg a *gimnazisták a leginkább*. Az iskolán kívüli különórákra jellemzően két ok miatt járnak a tanulók: a tudás minőségének javítása vagy az iskolai kudarc elkerülése, illetve sportolás céljából. A különórák átlagos ideje ugyanakkor a településtípustól is függ. A városokban átlagosan magasabb a különórákra járók száma, mint a kistelepüléseken.

A feltárt adatokat nézve látható, amennyiben a fenti adatokat vesszük alapul, hogy a gyermekek gyakorlatilag itthon is teljes munkaidőben tanulnak (dolgoznak).

*A fogyatékossgal élő gyermekek iskolai terhelésének* időkeretét a szaktárca tájékoztatása szerint az Nkt. és a hozzá kapcsolódó jogszabályok a korábbi szabályozásban foglaltakkal azonos módon állapítják meg. A rehabilitációs célú tanórák felhasználására vonatkozó részletesebb szabályozás pedig erősíti a gyermekek játékhoz, szabadidőhöz, pihenéshez való jogának érvényesítését. Az Nkt. 27. § (8) bekezdése rendelkezik arról, hogy a tanuló annyi egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs rehabilitációs tanórai foglalkozáson vesz részt, amennyi a sajátos nevelési igényéből eredő hátránya csökkentéséhez szükséges.

A tanulással, illetve az arra való felkészüléssel töltött időtartamon túl további tényezők is befolyásolják a gyermekek terhelhetőségét és ezáltal meghatározzák életkörülményeiket. Az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet főigazgatója, a Fodor József Iskola-egészségügyi Társaság vezetősége, valamint az Országos Gyermkegészségügyi Intézet főigazgatója válaszaikban valamennyien kiemelték, hogy az egyes tevékenységekre jutó idő mellett *figyelembe kell venni a tanulás tartamára, illetve a játék, a pihenés és a szabadidő megvalósulásának mikéntjére.* Ugyanis *a gyermekek teherbíró képességét befolyásolja pl. az étkezés rendszeressége és minősége, az alvásra jutott elég idő, a sportolási szokások, a társas kapcsolatok minősége, vagy, hogy képességeinek megfelelő képzésben vesz-e részt.* Az OGYEI főigazgatója veszélyeztető tényezőt azonosított a rendszertelen étkezésben és a kevés alvással, valamint utalt arra, hogy a tanulók saját érdeklődésére alapozott délutáni elfoglaltságok, a differenciált követelményeknek, a teljesítményt elváró, ugyanakkor támogató iskolai légkör, a sikerélmény, a teljesítményszorongás mérséklése segíthet a káros hatások (pl. mentális betegségek) mérséklésében. Felvetődött az is, hogy a tanulók részére átadandó ismeretanyagot a Nemzeti Alaptanterv 2012. évi megújításakor sem sikerült csökkenteni. A válaszadók kiemelték, hogy a 2012 óta fokozatosan bevezetésre kerülő mindennapi testnevelés segít a fizikai és mentális egészség fenntartásában, javítja a tanulási képességet is.

Továbbá hangsúlyozták az *iskola szerepét a hátrányok kompenzálásában, különösen a tekintetben, hogy a gyermekek jóléte Magyarországon más országokhoz képest sem kedvező.*

Összességében a gyermekek pihenéshez, játékhoz való jogának hazai biztosításával kapcsolatosan jelenleg nem állnak rendelkezésre olyan vizsgálati eredmények, amelyek a gyermekek tanulással kapcsolatos terheit tárná fel. A jövőben szükségesnek látom e vizsgálat elvégzését, amely szempontrendszerének kialakításakor a tanulásra fordított időn túl a gyermekek egészséges fejlődését és jólétét figyelembevevő körülmények feltárása is szükséges.

### **III.3. A fogyatékossgal élők jogai vonatkozásában**

A fogyatékossgal élők személyek játékhoz, pihenéshez fűződő jogának érvényesülése tekintetében megállapítható, hogy bár megindult egyfajta társadalmi szemléletváltozás, további intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára szükséges esélyegyenlőségi feltételek megteremtése ne jótékonyági, hanem emberi jogi kérdés legyen. Számos intézkedés megreked a stratégiai szervezés szintjén, melynek következtében nem válik érzékelhetővé szervezett, átfogó kormányzati, állami intézkedési szándék és törekvés a fogyatékossgal élő személyek valódi integrációjának elősegítésére. Kifogásolható a jogkövetkezmények hiánya, a stratégiai célterületek alulfinanszírozottsága. A jogszabályi szinten biztosított jogok abban az esetben tudnának maradéktalanul megvalósulni, ha lehetőség nyílna arra, hogy a meghirdetett kulturális, sport és szabadidős programok esetében kötelező elem lenne az egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása. Már a kulturális, sport és szabadidős, turisztikai programok szervezésekor, valamint az ezek helyszínéül szolgáló létesítmények tervezésekor figyelembe kellene venni a Fogyatékos személyek jogairól szóló ENSZ egyezményben foglalt alapvető elveket, nevezetesen az „egyetemes tervezés”, az „ésszerű alkalmazkodás” és a „semmit rólunk, nélkülünk” elvét.

Mindaddig, amíg nem valósul meg a fizikai és info-kommunikációs akadálymentesítés, a játékhoz, sporthoz, szabadidőhöz való jogok érvényesülése, érvényesítése sajnálatos módon másodlagos kérdések maradnak. A fogyatékossgal élő gyermeket nevelő családok társadalmi integrációja kevéssé valósul meg, így elszigetelődnek a többségi társadalomtól, ezért a többségi társadalom számára szervezett programokból kimaradnak, nem tudják igénybe venni ugyanazokat a lehetőségeket. Sok esetben erőforrások hiányában – anyagilag és pszichikailag is leterheltek a szülők – nincs lehetőségük a gyermeküket valódi, pláne integrált szabadidős programokra vinni. Mindezek kompenzálásához erőteljes paradigmaváltásra, fokozott társadalmi tolerancia és szolidaritási készségekre van szükség.

*Tekintettel arra, hogy az oktatási kormányzat feladata az oktatás tartalmi kérdéseinek (mit, milyen időtartamban, hogyan tanítanak az iskolákban) meghatározása, ezért az ügyben külön intézkedést nem kezdeményezek. Kiemelten fontosnak tartom ugyanakkor felhívni figyelmet az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye 31. cikkében foglaltakra, amely rögzíti a gyermeknek a pihenéshez és a szabadidő eltöltéséhez, a korának megfelelő játékhoz és szórakoztató tevékenységekhez való alapvető jogát. Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmet a tanulói terhelésekkel kapcsolatos – az új köznevelési rendszer bevezetését követő – átfogó vizsgálata elvégzésének kiemelt jelentőségére, amely szempontrendszerének kialakításakor a tanulásra fordított időn túl a gyermekek – külön kitérve a fogyatékossgal élő gyermekek – egészséges fejlődését és jólétét figyelembevevő körülmények feltárása is szükséges.*

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-7948/2013. ügyben**

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 98. § (2) bekezdése, valamint a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V.17.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK utasítás) 31. pontjában foglaltak alkotmányossági aggályokat vetnek fel. A beadványozó szerint a BM rendelet és az ORFK utasítás rendelkezései sértik az Alaptörvény rendelkezéseit.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült az alapvető jog korlátozhatóságával, a magánszférához való joggal, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől és az országos rendőrfőkapitánytól.

**Megállapított tényállás**

A beadványozó sérelmesnek találta, hogy a fent említett jogszabályok az egyenruhát viselő rendőr számára a szolgálat ellátása során nem engedélyezik, hogy a magántulajdonú mobiltelefonjukat maguknál tartsák, ez idő alatt csak a szolgálati célú rádiótelefon használat engedélyezett. A beadványozó különösen sérelmesnek találta ezt a gyakorlatot olyan esetekben, mikor az egyenruhás rendőri állomány tagjainak családjában bekövetkező előre nem látható események (pl. haláleset, családtag megbetegedése) kapcsán a családtagok, hozzátartozók nem tudnak kapcsolatba lépni a szolgálatot teljesítő rendőrrel (különös figyelemmel pl. a 72 órás szolgálati beosztásra).

A panaszos beadványában aggályosnak találta a BM rendelet a rendőr mobiltelefon használatát szabályozó 98. § (2) bekezdését, melyet a beadványozó álláspontja szerint az ORFK utasítás VI. fejezete konkretizál. E szabályokkal összefüggésben nehezményezte, hogy az alapjogokat nem megfelelő szinten, tehát nem törvényben szabályozta a jogalkotó.

Fentiekre tekintettel az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a belügyminisztertől, valamint az országos rendőr főkapitánytól a következőkről kértem tájékoztatást:

– Mi az említett jogszabályokban megjelenő, a magántulajdonú rádiótelefon-használatot korlátozó szabályok indoka?

– Mely körben használható a szolgálati célú mobiltelefon: használhatja-e azt magáncélra az egyenruhás állomány, ha igen, milyen esetekben és mely feltételekkel, illetve a szolgálati mobiltelefonszám megadható-e hozzátartozók részére, hívható-e hozzátartozó részéről?

A miniszter válaszlevelében tájékoztatott a BM rendelet 98. § (2) bekezdésével összefüggő álláspontjáról. A hivatkozott szakasz értelmében „*a közterületen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben végzett szolgálatellátás során az egyenruhát viselő rendőr kizárólag szolgálati célú mobil rádiótelefon készüléket, telefonálásra, üzenet küldésére és fogadására alkalmas más telekommunikációs eszközt tarthat magánál a határrendészeti, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi, illetve a személy- és objektumvédelmi feladatainak ellátása során. Ezen rendelkezés alól indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat.*”



A miniszter kifejtette, hogy a rendőrség érintett – közterületen, egyenruhában határrendészeti, közlekedésrendészeti, közrendvédelmi vagy személy- és objektumvédelmi feladatokat ellátó – állománya olyan feladat- és munkakört lát el, amellyel a magántulajdonú mobiltelefon használata általában nem összeegyeztethető. Az intézkedés közben megszólaló mobiltelefon alkalmas az intézkedő rendőr megzavarására, aki így nem tud kellőképpen az adott szolgálati feladatra koncentrálni. Másfelől a gyakorlati tapasztalataik azt mutatják, hogy a korrupció megelőzésében jelentős szerepe van a saját tulajdonú mobiltelefon-készülék használata korlátozásának. A szabályozás jól körülhatárolt körre és tevékenységekre vonatkozik, hiszen a BM rendelet hivatkozott rendelkezése annak a közterületen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben szolgálatot teljesítő rendőrnek tiltja meg a saját mobiltelefon használatát, aki egyenruhában látja el szolgálatát.

A miniszter álláspontja szerint az előírás nem sérti a tulajdonhoz való jogot, hiszen a magántulajdonú mobil rádiótelefon készülék tulajdonát nem érinti, annak a birtoklását korlátozza időlegesen, az ellátott munkakör jellegére tekintettel. A munkáltatóknak általában lehetőségük van arra, hogy a munkahelyre bevihető tárgyak körét korlátozzák, ha azok birtoklása alkalmas arra, hogy a munkáról a figyelmet elvonják, illetve azok birtoklása egyébként nem szükségszerű a személyes szükségletek munkaidő alatt történő kielégítéséhez, vagy nem egyeztethető össze a feladat (szolgálat) ellátásával. Megítélése szerint a szabályozás nem jelent indokolatlan különbségtételt sem, hiszen valóban csak arra a körre korlátozódik, amelyre nézve a szolgálati feladatok törvényes, szakszerű, befolyástól mentes, zavartalan ellátásához fűződő érdek feltétlenül megköveteli.

A miniszter indokoltnak tartotta felhívni a figyelmet arra is, hogy az érintett állomány számára az elérhetőséget az EDR rádió, illetve adott esetben a munkáltató által rendelkezésre bocsátott mobil telefonkészülék biztosítja. Indokolt esetben a hozzátartozók a tevékenység-irányítási központokon keresztül, illetve a szolgálatirányító parancsnokok útján bármikor elérhetik a szolgálatban lévő rendőrt. A szolgálati célú mobiltelefont a rendőr szükséges és indokolt esetben használhatja magáncélra, annak száma a hozzátartozók részére megadható, akik rendkívüli esetben hívhatják rajta a szolgálatban lévő rendőrt.

Fontos körülményként utalt arra a miniszteri válasz, hogy a magántulajdonú mobiltelefon készülék birtoklásának tilalma alól a szolgálati előljáró – az ellátott szolgálati feladat jellegére és a rendőr méltányolható személyes körülményeire is figyelemmel – felmentést adhat. Ebbe beletartozik a családban bekövetkező betegség, vagy várható családi esemény is (például gyermek várható születése). A miniszter álláspontja szerint egy jövőben esetlegesen bekövetkező, váratlan, körülhatárolhatatlan esemény nem szolgálhat alapjául az általános jelleggel történő saját tulajdonú mobiltelefon-használat engedélyezésének.

A miniszter az ORFK utasítás 31. pontja kapcsán az országos rendőrfőkapitány választát tartja irányadónak, tekintettel arra, hogy az országos rendőrfőkapitány saját hatáskörében felelős az általa kiadott közjogi szabályozó eszközökért.

Az ORFK utasítás 31. pontja szerint *„a magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő magánál tartására és szolgálati célú használatára a közvetlen szolgálati előljáró által adott eseti vagy tartós engedélyt visszaellenőrizhető módon dokumentálni kell.”*

Az országos rendőrfőkapitány válaszában kifejtette, hogy az ORFK utasítás hivatkozott pontja semmiben nem érinti a hivatásos állomány tagjának jogait, az nem az állomány tagjaira vonatkozóan fogalmaz meg kötelezettséget, hanem a magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő birtoklására és szolgálati célú használatára adott eseti vagy tartós engedély kiadása kapcsán írja elő, hogy azt minden esetben dokumentálni kell. Ezen rendelkezés kizárólagos célja egy ellenőrzés során annak egyértelműen igazolása, hogy az állomány tagjai közül kinek a részére került sor engedély kiadására az érintett tárgykörben. A vizsgálat tárgyát képező hivatkozott rendelkezések közül tehát csak a BM rendelet 98. § (2) bekezdése bír közvetlen kihatással az állomány tagjaira.

Az országos rendőrfőkapitány a BM rendelet 98. § szabályozásának indokával kapcsolatban a belügyminiszterével megegyező álláspontra helyezkedett. Véleménye szerint a rendőrségen és más munkáltatóknál egyaránt számtalan olyan munkakör van, amelyekkel tartalmuk miatt nem fér össze, hogy az azt ellátók saját tulajdonú mobiltelefon használatával elvonják a figyelmüket a szolgálati vagy munkaköri feladatok ellátásától.

Tapasztalatai szerint a rendőrök feladatellátása során a magántulajdonú mobiltelefon birtokban tartása rendszeresen a szolgálati érdek érvényesítésének és a szolgálati fegyelemnek a rovására megy. Az állampolgároknál is okkal kelthet visszatetszést, ha a közterületen intézkedő vagy a határellenőrzést végző rendőr szolgálatellátása közben magánhívásait bonyolítja. Megítélése szerint számtalan gyakorlati példa hozható arra, hogy a közterületi szolgálatot ellátó egyenruhás állományt feladata rendeltetészerű – és az állampolgárok által is joggal elvárt módon történő – ellátásában hátráltatja a saját tulajdonú mobiltelefon birtoklása, ami ezért számtalan munkakörben a munkáltató jogos érdekeire, vagy akár munkabiztonsági követelményekre tekintettel korlátozható.

A kifogásolt rendelkezés további célja a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése és visszaszorítása. A konkrét fegyelmi és büntetőeljárások tapasztalatai azt mutatták, hogy a közterületi állomány tagjai, főként a határrendészeti feladatok ellátása során a korrupciós jellegű bűncselekmények előkészítésének, végrehajtásának elősegítését szolgáló eszközként használták szolgálatellátásuk során a saját tulajdonú mobiltelefonjaikat. Tekintettel arra, hogy a rendőrségi telefonok ellenőrizhetőek, híváslistáik hozzáférhetőek, ezért álláspontja szerint ez hatékony eszköz a korrupciós cselekmények visszaszorítására is.

Az országos rendőrfőkapitány véleménye szerint a BM rendelet szabályozási koncepciójának fontos eleme, hogy a tilalom kivételt engedő szabályozásként került megfogalmazásra, figyelembe véve, azokat az élethelyzeteket, amikor az állomány tagjának a folyamatos elérhetőség biztosítására irányuló igénye méltánylást érdemel. Erre figyelemmel rendelkezik úgy a BM rendelet 98. § (2) bekezdése, hogy a tilalom alól indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat. A szolgálati előjáró egyedi esetekben – mérlegelés alapján – ad engedélyt, ha a közterületi szolgálatot ellátó állomány tagjának élethelyzete feladatellátására, koncentrációjára kihatással lehet (pl. gyermekének tartós megbetegedése, közeli hozzátartozó halála, várandós házastárs/élettárs stb.). Az engedély megadása során az ellátott szolgálati feladat és a szolgálatteljesítés helye is mérlegelést igényel.

A határátkelőhelyek esetében például a távbeszélő összeköttetés lehetőségei és feltételei adottak, a magántulajdonú mobiltelefon készülék szolgálati feladatok ellátása során történő birtoklása ezért nem szükséges ahhoz, hogy az állomány tagja folyamatosan elérhető legyen távközlési eszköz igénybe vételével.

A magántulajdonú mobiltelefon birtoklásának tilalma nem teszi elérhetetlenné az állomány tagjait a szolgálat időtartama alatt sem. Indokolt esetben a hozzátartozók a tevékenység-irányítási központokon keresztül, illetve a szolgálatirányító parancsnokok útján bármikor elérhetik a szolgálatban lévő rendőrt. Amennyiben a rendőr szolgálati telefonkészülékkel rendelkezik, azt engedélyezett és indokolt esetben használhatja magáncélra. A szolgálati mobiltelefonszám megadható a hozzátartozó részére, azon magánjellegű hívás rendkívüli esetekben fogadható.

Álláspontja szerint a törvényes, befolyástól mentes és zavartalan szolgálatellátás olyan, a rendőri működéssel szemben támasztott elvárásokból eredő, a vonatkozó törvényi szabályozásából kifejezetten következő érdek, amelynek védelme érdekében a magáncélú kommunikációs eszközhasználat bizonyos, jól körülhatárolt szolgálati feladatok ellátása vonatkozásában történő – az állomány tagjai számára pozitív eltérést előljárói mérlegelés alapján lehetővé tevő – korlátozása nem tekinthető aránytalannak.

Az országos rendőrfőkapitány megítélése szerint nem tekinthető alapvető jognak, hogy a munkavállalók a munkaidejük alatt – jelen esetben a hivatásos állomány tagjai a szolgálati idejük alatt – a magántulajdonú mobiltelefon birtoklásával általános igényt formáljanak magáncélú beszélgetések folytatására.

Vitathatatlan ugyanakkor, hogy bizonyos élethelyzetekben méltányolni szükséges azt az igényt, hogy a hivatásos állomány tagja elérhető legyen, amire egyrészt indokolt esetben lehetőséget biztosít a BM rendelet eltérést engedő szabályozása, másrészt pedig a munkáltató képviselőjén keresztül folyamatosan biztosítható, hogy rendkívüli esetben az állomány szolgálatba lévő tagját hozzátartozója elérhesse.

### **Érintett alapvető jogok**

- alapvető jogok és kötelezettségek szabályozása, alapvető jog korlátozhatósága [Alaptörvény I. cikk (3) „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”]
- a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”]
- a magánszférához, a kapcsolattartáshoz való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák”]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendelet
- a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás (ORFK utasítás)
- a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.)
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény s (a továbbiakban: Rtv.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 39. § (1) bekezdése értelmében a belügyminiszter a rendészetért való felelőssége keretében készíti el a rendőrségre, a fegyveres szervek hivatásos és szerződéses állományú tagjaira vonatkozó jogszabályokat, valamint összehangolja a korrupcióellenes tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatokat.

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybírósága 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában 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.”

1. Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés szerint: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*”. Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatának érvelését követve a *tulajdonhoz való jog* alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja azonban nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a tulajdon valamennyi részjogosítványa (birtoklás, használat, rendelkezési jog) fontos közérdekből, de méltányolható magánérdekből is korlátozható. A korlátozások azonban e jog tekintetében is alkotmányos cél által vezéreltek és arányosnak kell lennie. Alkotmányossági probléma csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos. Az Alkotmánybíróság korai döntései között több határozatában állapította meg, hogy a rendelkezési jog korlátozása nem sérti a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmát, feltéve, hogy időtartama korlátozott<sup>1</sup>. A kisajátításnak nem tekinthető tulajdonkorlátozások esetén a szükségesség-arányosság teszt alkalmazandó.

<sup>1</sup> 7/1991. (II. 28.) AB határozat; 13/1992. (III. 25.) AB határozat; 24/1992. (IV. 21.) AB határozat

A tulajdonhoz való jog korlátozásához az egyszerű közérdek is elegendő lehet a testület álláspontja szerint, feltéve, hogy a korlátozás nem aránytalan. Annak eldöntésére, hogy mi tekinthető közérdeknek, a törvényalkotó jogosult.

A jogalkotói beavatkozás arányosságának vizsgálata esetén alapjog-ellenesség akkor állapítható meg, ha a tulajdonkorlátozás súlya nincs arányban az indokul meghatározott közérdekkel.<sup>2</sup>

2. Az Alkotmánybíróság a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és az annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz. Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírét.

A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek [36/2005. (X. 5.) AB határozat, ABH 2005, 390, 400.]. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat.

Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).<sup>3</sup>

### III. Az ügy érdemében

1. Az Rtv. 101. §(1) bekezdés e) pontja értelmében felhatalmazást kap a belügyminiszter, hogy rendelettel állapítsa meg a rendőrség szolgálati szabályzatát, ennek részeként a határrendészeti feladatok, a rendőri intézkedések, a kényszerítő eszközök, a lőfegyverhasználat és a csapaterő alkalmazásának részletes eljárási szabályait, a rendőrségnek a terrorcselekmények elhárításával, személy- és objektumvédelemmel, a polgári repülés biztonságával összefüggő feladatait, a szolgálati formákat, az előjárói és feljebbvalói viszonyt, a rendőri magatartás szabályait, az egyenruha viselésének rendjét.

Az Rtv. 5. § a) pontja értelmében a miniszter szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését, a 6. § (1) bekezdés b) pontja értelmében az országos rendőrfőkapitány az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv számára utasítást adhat ki.

A fenti szabályok figyelembevételével hozott, a beadványozó által sérelmesnek talált rendelkezések a következők. A BM rendelet 98. § (2) bekezdése szerint „*a közterületen, a fogdában, az őrzött szálláson, az őrzött létesítményben, illetve az előállító egységben végzett szolgálatellátás során az egyenruhát viselő rendőr kizárólag szolgálati célú mobil rádiótelefon készüléket, telefonálásra, üzenet küldésére és fogadására alkalmas más telekommunikációs eszközt tarthat magánál a határrendészeti, a közlekedésrendészeti, a közrendvédelmi, illetve a személy- és objektumvédelmi feladatainak ellátása során. Ezen rendelkezés alól indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat.*”

Az ORFK utasítás 31. pontja szerint „*a magántulajdonú mobiltelefon szolgálatban történő magánál tartására és szolgálati célú használatára a közvetlen szolgálati előjáró által adott eseti vagy tartós engedélyt visszaellenőrizhető módon dokumentálni kell.*”

<sup>2</sup> 64/1993. (XII. 22. AB határozat

<sup>3</sup> 17/2014. (V. 30.) AB határozat

2. A belügyminiszter az Alaptörvény 18. cikkének (2) bekezdésén alapuló kötelezettsége keretében, valamint az Rtv.-ben meghatározott feladatai körében szabályozza a rendőrség tevékenységét és működését (5. § a) pont), valamint az Rtv. felhatalmazása alapján rendeletben állapítja meg a rendőrség szolgálati szabályzatát, ennek részeként a határrendészeti feladatok, a rendőri intézkedések, a kényszerítő eszközök, a lőfegyverhasználat és a csapaterő alkalmazásának részletes eljárási szabályait, a rendőrségnek a terrorcselekmények elhárításával, személy- és objektumvédelemmel, a polgári repülés biztonságával összefüggő feladatait, a szolgálati formákat, az előjárói és feljebbvalói viszonyt, a rendőri magatartás szabályait, az egyenruha viselésének rendjét (101. § (1) bekezdés e) pont).

A rendőr mint a fegyveres szerv hivatalos állományú tagja szolgálati viszonyban látja el feladatait, melynek mibenlétét a Hszt. 3. § (1) bekezdése értelmezi: *„a szolgálati viszony az állam és a hivatásos állomány tagja között létrejött különleges közszolgálati jogviszony, amelyben mindkét felet a sajátos szolgálati körülményeknek megfelelő, e törvényben és más jogszabályokban meghatározott kötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. (2) A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó kötelezeteit – a fegyveres szerv rendeltetés szerinti feladatainak megvalósítása érdekében – önkéntes vállalás alapján, élethivatásként, szigorú függelmi rendben, életének és testi épségének kockáztatásával, egyes alapjogai korlátozásának elfogadásával teljesíti.”*

A Hszt. indoklása szerint a hivatásos szolgálatteljesítés, mely hangsúlyozandó, hogy önkéntesen vállalt hivatás, nyomatékos feltétele a törvényben meghatározott jogi korlátok eltérése. A korlátozás kizárólag a szolgálat érdekében, csak feltétlenül indokolt esetben és mértékben írható elő. Az alapvető jogok korlátozására vonatkozóan a Hszt. III. fejezete irányadó. A Hszt. 14. §-a általános jelleggel határozza meg azt a követelményt, hogy a jogkorlátozás nem okozhat az elérni kívánt érdekek nyilvánvalóan aránytalan hátrányt. Ha pedig a korlátozások között választási lehetőség van, úgy azt kell választani, amely az eredmény biztosítása mellett a legkisebb sérelemmel jár.

Ez az értelmezés összhangban áll az Alkotmánybíróság jogkorlátozásra vonatkozó állandó gyakorlatával.<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában kifejezésre juttatta azt az álláspontját, hogy a fegyveres szervek megfelelő működése aligha valósítható meg az annak megakadályozására irányuló jogi szabályozás nélkül, hogy a fegyveres szervek tagjai például aláássák vagy bomlasszák a testület fegyelmét, ezért a szolgálati rend megtartásához fűződő érdek a fegyveres szerv sajátos függelmi viszonyai között indokoltá tehet csak az e szerveknél érvényesülő tilalmakat. Mindamellet azonban az alkotmányos alapjogokat a fegyveres szerveknél szolgálati jogviszonyban állók tekintetében korlátozó törvénynek is meg kell felelnie az alkotmányos követelményeknek: a törvényhozó csak akkor korlátozhat alapjogot, ha másik alapjog, illetve egyéb alkotmányos érték védelme másképpen nem érhető el. Az Alkotmánybíróság már számos korábbi határozatában kifejtette e tekintetben, hogy a fegyveres szervek feladatainak a jellege, valamint az ezek elérését elősegítő szigorú alá- és fölérendeltségi viszonyok folytán a törvény a szolgálati jogviszonyban állók tekintetében tartalmazhat speciális, csak a fegyveres szerveknél indokolt, az általánosnál kötöttebb előírásokat. Ezért például a jogszabályellenes parancs és intézkedés végrehajtásának a kötelezettsége, ami a civil szférában nyilván nem állná ki az alkotmányosság próbáját, önmagában, további vizsgálat nélkül nem tekinthető az Alkotmányba ütközőnek. Az Alkotmánybíróság megállapította: *a fegyveres szervezetek sajátos szerepének és feladatainak ismeretében maga vállalja az alapjogok korlátozásával is járó hivatást az, aki ezen szervezetek hivatásos állományú tagja kíván lenni.*

<sup>4</sup> 20/1990. ( X. 4. ) AB határozat, 7/1991. ( II. 28. ) AB határozat

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a szükségességi és arányossági mérce eltérő lehet különféle fegyveres szerveknél és különféle helyzetekben, így másként ítélandó meg a parancs kritizálása fegyveres konfliktusban, szükség- vagy veszélyhelyzetben, mint normális viszonyok között. A testület rámutatott: az egyes alapjogok Hszt.-beli korlátozása tehát egyrészt a fegyveres szervek feladatellátása zavartalanságának biztosítása céljából szükséges, másrészt a szolgálati viszony sajátosságaira tekintettel nem minősíthető aránytalannak sem.<sup>5</sup>

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.

Ezzel kapcsolatban említendő a 29/1994. (V. 20.) AB határozatban foglaltak, miszerint „az alapjogok szabályozása a formai alkotmányosság tekintetében csak akkor elégíti ki az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt követelményt, ha az törvényi szinten történik. Mindazonáltal az alkotmányos jogokkal ugyancsak kapcsolatban álló, de azokat csupán távolról, közvetetten érintő, technikai és nem korlátozó jellegű szabályok rendeleti formában történő kiadása önmagában nem minősül alkotmányellenesnek. Ahogy arra az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában (ABH 1991. 297.) rámutatott, nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához viszont feltétlenül törvényi szabályozás szükséges”<sup>6</sup>.

A beadványozó által sérelmezett rendelkezések viszont törvényi szintnél alacsonyabb jogszabályban olvashatók, ezért kérdésként merül fel, hogy azok alapvető jogokra vonatkozó szabályoknak minősülnek-e.

**3.** Az Alkotmánybíróság által kidolgozott értelmezés szerint a tulajdon és egyes részjogosítványainak (a rendelkezési jog, a használati jog, a birtokláshoz való jog) közhatalmi célú korlátozhatósága nem kizárt, de minden olyan esetben alaptörvény-ellenes, ha kényszerítő ok nélkül történik, illetve ha a korlátozással elérni kívánt cél és a korlátozás súlya között aránytalanság állapítható meg. A korlátozhatóság mércéjeként szolgáló egyes alkotmányos szempontokat az Alkotmánybíróság a konkrét ügyekben bontotta ki.<sup>7</sup> Számos határozatában utalt arra is a testület, hogy: “Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre [...] 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. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. [...] Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.”<sup>8</sup> További döntéseiben utalt arra is, hogy az alkotmányos értelemben vett tulajdonvédelem a polgári jogi értelemben vett tulajdoni védelemnél egyfelől szélesebb körű, másfelől a tulajdonjog korlátozásának alkotmányos indoka lehet a közérdekűség, amelynek tartalma maga is állandóan változik. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik.<sup>9</sup>

A fentiekre tekintettel a szolgálatot ellátó egyenruhás rendőr magáncélú mobiltelefonjának használatához tartozó tulajdonosi részjogosítványok korlátozására a szolgálatának teljesítése érdekében kerül sor, mely egy közcélú, közérdekű tevékenység.

<sup>5</sup> 8/2004. (III. 25.) AB határozat

<sup>6</sup> 54/2000. (XII. 18.) AB határozat

<sup>7</sup> 16/1991. (IV. 20.) AB határozat, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 18/1992. (III. 30.) AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, 45/1995. (VI. 30.) AB határozat, 8/2000. (III. 31.) AB határozat, 46/2000. (XII. 14.) AB határozat, 18/2001. (VI. 1.) AB határozat

<sup>8</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

<sup>9</sup> 481/B/1999. AB határozat

Elfogadható a közérdekű cél igazolására az országos rendőrfőkapitány által nyújtott indoklás, mely szerint a rendelkezés egyik célja a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése és visszaszorítása. Az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a konkrét fegyelmi és büntetőeljárások tapasztalatai azt mutatták, hogy a közterületi állomány tagjai, főként a határrendészeti feladatok ellátása során a korrupciós jellegű bűncselekmények előkészítésének, végrehajtásának elősegítését szolgáló eszközként használták szolgálatellátásuk során a saját tulajdonú mobiltelefonjaikat. A rendőri működéssel szemben azonban elvárt a törvényes, befolyástól mentes és zavartalan szolgálatellátás, mely a vonatkozó törvényi szabályozásból kifejezetten következő érdek, amelynek védelme érdekében a magáncélú kommunikációs eszközhasználat bizonyos, jól körülhatárolt szolgálati feladatok ellátása vonatkozásában történik korlátozás. A tulajdonjog-korlátozás vonatkozásában a közérdekűség miatt a szükségesség nehezen vitatható.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az minősül aránytalan jogkorlátozásnak, ha a tulajdonkorlátozás időtartamát jogszabály nem rendezi pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően<sup>10</sup>. A BM rendelet 98. § (2) bekezdése világosan fogalmaz, és a magáncélú mobiltelefon használata, birtoklása kizárása a szolgálatteljesítés idejére korlátozott. Tulajdon teljes elvonásáról semmiképpen nincs szó, a tulajdonosi részjogosítványok időleges korlátozását tapasztalhatják egyes rendőrök. A jogszabály ugyanakkor eltérést enged az általános eljárás mellett: indokolt esetben a szolgálati előjáró írásban felmentést adhat. Ezzel lehetővé válik a tulajdonjog teljes érvényesíthetősége. Így a BM rendelet kifogásolt rendelkezése kapcsán az aránytalan jogkorlátozás lehetősége nem merül fel.

Ugyan a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) nem érinti a rendőrök szolgálati viszonyát, példaként említhetők az abban megjelenő, tulajdon részjogosítványait érintő rendelkezések. Az Mt. 168. § (2) bekezdése értelmében „a munkáltató előírhatja a munkahelyre bevitt dolgok megőrzőben való elhelyezését vagy a bevitel bejelentését. A munkába járáshoz vagy a munkavégzéshez nem szükséges dolgok csak a munkáltató engedélyével vihetők be.” Ez a példa azt bizonyítja, hogy a magánszektorban nem ismeretlen bizonyos tárgyak munkahelyre történő bevitelének tiltása.

*Megállapítható tehát, hogy a tulajdonhoz való jog lényegi tartalmát a sérelmezett jogszabályi rendelkezések nem érintik, így nem is sértik.*

**4.** Ugyan a tulajdon egyik részjogosítványa a használat, a magáncélú mobiltelefon mint kommunikációs eszköz lényegi funkciója maga a kommunikáció, tehát a magánszférát érintő kapcsolat létrehozása, tartása.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, új elemként nevesítve a kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében azonban továbbra is fenntartható az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítás, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek.<sup>11</sup> A magánszféra ugyanakkor nem minden esetben mentes a beavatkozástól, de a magánszféra különböző területei különböző erősségű védelmet igényelnek (ld. titkos megfigyelés). Az állami beavatkozás határait az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében meghatározott formai (törvényi szabályozás) és tartalmi (szükségesség-arányosság) követelmények jelölik ki.<sup>12</sup>

A BM Rendelet 98. § (2) bekezdése értelmében a kapcsolattartást az egyenruhás rendőr szolgálatteljesítés közben kizárólag szolgálati célú mobil telefon készülékkel, vagy telefonálásra, üzenet küldésére és fogadására alkalmas más eszközzel folytathat.

<sup>10</sup> 13/1998. (IV. 30.) AB határozat

<sup>11</sup> 36/2005. (X. 5.) AB határozat

<sup>12</sup> 32/2013. (XI. 22.) AB határozat



A miniszteri válasz értelmében az érintett állomány számára az elérhetőséget az EDR rádió, illetve adott esetben a munkáltató által rendelkezésre bocsátott mobil telefonkészülék biztosítja. Indokolt esetben a hozzátartozók a tevékenység-irányítási központokon keresztül, illetve a szolgálatirányító parancsnokok útján bármikor elérhetik a szolgálatban lévő rendőrt. A szolgálati célú mobiltelefont a rendőr szükséges és indokolt esetben használhatja magáncélra, annak száma a hozzátartozók részére megadható, akik rendkívüli esetben hívhatják rajta a szolgálatban lévő rendőrt. Ez összhangban áll az ORFK utasítás 20. pontjával. Emellett mind a belügyminiszter, mind az országos rendőrfőkapitány hivatkozott a BM Rendelet 98. § (2) bekezdés azon rendelkezésére, mely alapján a szolgálati előjáró engedélyezheti a magáncélú mobiltelefon használatát indokolt esetben.

A beadványozó a magáncélú készülék használatán keresztül, illetve a családtagokkal esetlegesen szükséghelyzetben folytatott kommunikáció korlátozottságát sérelmezte. A kapcsolattartás lehetősége viszont jogszabályi szinten biztosított. A kapcsolattartás megvalósulása, illetve az ahhoz kapcsolódó jog érvényesítése nem feltétlenül kell, hogy egy adott, magáncélú távközlési eszközhöz kapcsolódjon. Fontos ehelyütt ismét visszautalni arra, hogy az Alkotmánybíróság a fentiekben ismertetett gyakorlata értelmében a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak alapjogait érintő korlátozásokra, tekintettel az önkéntesen vállalt szolgálati viszony jellegére is, a civil életben alkalmazottól eltérő mérce irányadó.

*A fentiek alapján az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott kapcsolattartáshoz való jog korlátozása alkotmányos keretek között marad. Mindazonáltal a BM rendelet 98. § (2) bekezdésének rendelkezése a magánszférához fűződő alapjogot bár alkotmányosan, ámde közvetlenül és jelentős mértékben korlátozza. Álláspontom szerint tehát az a tény, hogy a vonatkozó szabályokat egy miniszteri rendelet tartalmazza, ellentétes az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott követelménnyel, tehát azzal, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvénynek kell megállapítania.*

**5.** Az ORFK utasítás 31. pontjának lényege, hogy a magántulajdonú mobiltelefon használatára a szolgálati előjáró által adott eseti vagy tartós engedélyt dokumentálni kell, mégpedig visszaellenőrizhető módon. Ez a rendelkezés tehát a BM rendelet magáncélú mobiltelefon-használatra vonatkozó rendelkezéséhez képest nem tartalmaz új korlátozást, csupán egy kapcsolódó adminisztratív kötelezettséget ír elő. A rendelkezés indoka, amely az utasítás címében is szerepel: a rendőri korrupciós cselekmények megelőzése, visszaszorítása. Az utasítás kiadására jogosult országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a rendőrségi telefonok ellenőrizhetőek, híváslistáik hozzáférhetőek, mely eszköz alkalmas a korrupció elleni küzdelemre.

Ez az adminisztratív rendelkezés álláspontom szerint sem a tulajdonhoz, sem a kapcsolattartáshoz való joggal összefüggésben nem tartalmaz e jogok lényegi tartalmát érintő rendelkezést.

Az alapvető jogok biztosának vizsgálata nem terjed ki annak elemzésére, hogy a magáncélú mobiltelefon használatának korlátozása milyen mértékben alkalmas az esetleges korrupciós esetek visszaszorítására, illetve megelőzésére. A hivatásos állományhoz tartozók egy része a korlátozást úgy értékeli, mintha mindazokkal szemben, akik nem kapnak az előjárótól engedélyt a magáncélú mobiltelefon használatára, a korrupció gyanúja merülhetne fel. Ez indokoltá teheti annak átgondolását, hogy a mobiltelefon használatának dokumentálására vonatkozó rendelkezéseket ne a korrupció elleni fellépésről szóló ORFK utasításban, hanem egy külön közjogi szervezetszabályozó eszközben szabályozzák. Ez lehetőséget adna arra is, hogy a dokumentáció jelenlegi szabályai mellett részletesen is meghatározzák az előjárói engedélyezés garanciális szabályait.

**6.** Mind a tulajdonhoz való jog, mind a magánélethez való jog kapcsán fontos figyelembe venni azt, hogy ezen alapvető jogok érvényesülését következetesen és megkülönböztetéstől mentesen kell lehetővé tenni.

A magáncélú mobiltelefon használatára, birtoklására vonatkozó engedélyezés, valamint a szolgálati kommunikációs eszköz családtagokkal szükséghelyzetben történő kapcsolattartás kiegyensúlyozottan, indokolt módon történő lehetővé tétele a szolgálati előjárók, az engedélyezők személyére kiemelkedő felelősséget ró. Az engedélyezés körében esetleg felmerülő gyakorlati problémák, kifogások megoldása elsősorban a szolgálati útra tartozik.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy tegyen javaslatot a szolgálatot teljesítő rendőrök birtokában lévő magáncélú eszközök használata alapjogokat érintő korlátozásának törvényi szinten való szabályozására.

A visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy fordítson különös figyelmet arra, hogy a magáncélú mobiltelefon használatának, birtoklásának a szolgálati előjárók általi engedélyezése, valamint halaszthatatlan esetekben a hivatásos állomány tagjai külső személyekkel (elsődlegesen a családtagjaikkal) a szolgálati kommunikációs eszköz útján való kapcsolattartása kiegyensúlyozottan, indokolt módon és megkülönböztetés nélkül történjen.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8032/2013. számú ügyben**  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-1234/2014 és AJB-2914/2014)

Előadók: dr. Vass Veronika  
dr. Láposy Attila  
dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Bene Beáta

**Az eljárás megindítása**

A 2013-as év végén és a 2014-es év elején *számos panaszbeadvány* érkezett Hivatalomhoz pedagógusoktól, amelyek a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) egyes rendelkezéseivel összefüggő általános jellegű és konkrét aggályokra, hiányosságokra, valamint jogszabály-értelmezési kérdésekre irányította rá a figyelmemet.

Többen sérelmezték a szakmai gyakorlat idejébe beszámítható időtartamokat, így például, hogy abba nem számít bele a saját gyermek nevelésével töltött idő (GYES, GYED ideje). Kifogásolták emellett a korábban megállapított címpótlékok „ elvesztését”, az illetményük csökkenését, a pedagógus portfólió elkészítésének nehézségeit, illetve magát az életpályamodell bevezetésének módját. E panaszok egy kisebb része az abban foglaltak kivizsgálásával, esetlegesen a szükséges tájékoztatással, illetve a jogszabály időközbeni módosításával megoldódott. Figyelemmel azonban arra, hogy maga az életpályamodell bevezetése alapvetően érintette a pedagógusok széles körét, ezért *két jellemző panaszbeadvány alapján átfogó vizsgálatot indítottam.*

Az *egyik panaszos* beadványában kifejtette, hogy a Kr. a jogállamiság elvét, a jogbiztonság és a bizalomvédelem követelményét sértő módon alakította át és szabályozza a pedagógusok előmenetelének rendszerét. A panaszos szerint a Kr. a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) által biztosított és megszerzett előmenetelt tette átmenetileg illetve tartósan „semmissé” a pedagógusok számára azzal, hogy felmenő rendszer helyett, előkészítetlenül 2013. szeptember 1-jétől minden pedagógust – addigi teljesítményét figyelmen kívül hagyva – „Pedagógus I.” fokozatba sorolt. A panaszos kitért arra is, hogy a szakvizsgálóval, illetve több évtizedes szakmai tapasztalattal rendelkező, a törvényben meghatározott feltételeket már korábban teljesítő, pályájuk végén álló pedagógusoknak is egy új, részben most is csak formálódó működésű szabályok által felállított életpályamodellre kellene teljesíteniük, amire a gyakorlatban életkoruk miatt már csak minimális az esélyük.

A panaszos ezen túlmenően sérelmezte a minősítési keretszámokat és a kutatótanári fokozattal kapcsolatosan meghatározott százalékos korlátozást is. Véleménye szerint ezek a rendelkezések is a jogbiztonság követelményébe ütköznek, hiszen így az előmenetel szubjektíve nem tervezhető előre, önkényesen és mesterségesen akadályozott.

A *másik panaszos* 38 év szakmai gyakorlattal, valamint szakvizsgálóval rendelkezik, de a pedagógus életpálya modell újraszabályozása következtében – a többi pedagógushoz hasonlóan – a „Pedagógus I.” kategóriába sorolták. A panaszos elsődlegesen azt sérelmezte, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár elérése miatti kötelező 2014 őszi nyugdíjba vonulása okán a Kr. átmeneti rendelkezéseiben meghatározott, rövidített eljárás keretében sincs valószínűsége magasabb besorolási fokozatot megpályázni, így a szakvizsga és a közel négy évtizedes szakmai gyakorlat ellenére a „Pedagógus I.” kategóriából kell nyugdíjba mennie. A Kr. átmeneti rendelkezései alapján számára nem világos továbbá az sem, hogy a kötelező felmentési ideje alatt lehetséges-e pályáznia úgy is, hogy a vizsgakötelezettség teljesítése már értelemszerűen jóval későbbre, a nyugdíjas éveinek időszakára esne.

Egyértelmű jogszabályi előírás, hivatalos tájékoztatás hiányában továbbá kérdéses számára az is, hogy – bár a tartalmi feltételeknek eleget tesz – benyújthat-e pályázatot a Mesterpedagógusi cím elnyerésére.

A panaszok egy további része olyan nem köznevelési intézményben, hanem *gyermekjóléti, gyermekvédelmi, pedagógiai szakszolgálati, pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményhálózatban*, vagy a *szociális ágazatban dolgozó pedagógusoktól* érkezett, akik ezekben az intézményekben végeznek pedagógiai tevékenységet és kimaradtak a béremelésből. Érkeztek továbbá panaszok olyan – nem pedagógus munkakörben dolgozó – pedagógusoktól (pedagógiai asszisztens, könyvtáros, iskolatitkár, szabadidő szervező) is, akiknek a pedagógusok munkájának segítése a feladata, esetenként helyettesítik is a tanárokat vagy felügyelik a gyermekeket, mégsem vonatkozik rájuk az életpályamodell.

Tekintettel arra, hogy a panaszok nyomán a *pedagógus életpálya-modell kialakítására*, illetve a kormányrendeletben meghatározott *besorolási rendszer működtetésére vonatkozó szabályozás* egyes elemei, valamint a *nem kellően egyértelmű jogi helyzet és gyakorlat* kapcsán a jogállamiság elvével és az ebből levezethető a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam.

### **A megállapított tényállás**

Az ügyben az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján – a megalapozott álláspont kialakítása érdekében – részletes tájékozódás, illetve a szakmai-jogi álláspontjuk megismerése érdekében megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkárát, illetve a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökét, valamint a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezetének (PDSZ) elnökét, a Pedagógusok Szakszervezetének (PSZ) elnökét és az Oktatási Hivatal (OH) elnökét.

**1. A köznevelésért felelős államtitkártól** a következő kérdések kapcsán vártam választ.

1. Milyen közvetlen, azonnali hátrányos vagy előnyös jogkövetkezményekkel járt a pedagógusok számára a „Pedagógus I.” fokozatba való átsorolás az illetmény, az előmenetel, illetve más, a közalkalmazotti jogviszony szempontjából lényeges elem szempontjából? Tett-e bármilyen lépést a szaktárca a méltánytalan, lényeges anyagi, szakmai veszteséggel járó esetekben – így különösen például a nyugdíj előtt álló pedagógusok esetében – a kompenzáció érdekében?
2. Milyen alkotmányos indoka volt annak a jogalkotói lépésnek, amely – a felmenő rendszer kialakítása helyett – általánosan, valamennyi pedagógust a „Pedagógus I.” fokozatba sorolt be? Megelőzte-e a szaktárca részéről a rendszer elvi koncepciójának, illetve konkrét elemeinek kidolgozását a szakmai, civil érdekvédelmi szervezetekkel való egyeztetés, ha igen, akkor azok milyen eredménnyel jártak?
3. Mikor, illetve milyen módon és szempontok alapján kerül sor a minősítő bizottság tagjainak kiválasztására, illetve a minősítési keretszámok kialakítására?
4. Milyen lehetőségei vannak azoknak a nagy gyakorlattal rendelkező pedagógusoknak az indokolt szakmai „előrelépésre”, akik a Kr. átmeneti rendelkezései alapján sem tudják elérni a „Pedagógus I.” szintnél magasabb besorolási fokozatot az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt? Esetükben sor kerülhet-e a kötelező, több hónapos felmentési idő tartama alatt benyújtott, magasabb fokozat, Mesterpedagógus, illetve Kutatótanár fokozat elérésére irányuló pályázatuk érdemi elbírálására?
5. Mentésülhet-e a minősítési eljárás alól az a pedagógus, aki a Kr. 36. § (3) bekezdése alapján megkaphatja 2015. január 1-jével a Pedagógus II. fokozatot, de nyugdíjba megy, mielőtt a Kr. 36. § (4) bekezdése alapján részt venne a minősítő eljárásban?

6. Mi indokolta a Kr. 5. § (3) bekezdésében rögzített objektív küszöb bevezetését, amely szerint kutatótanár fokozatba kizárólag az összes köznevelési intézményben pedagógus munkakörben foglalkoztatottak legfeljebb egy százaléka sorolható be? Milyen követelmények alapján kerül majd sor a kutatótanári fokozat odaítélésére, a pályázatok értékelésére annak érdekében, hogy a kutatótanárok száma ne lépje túl a kormányrendeletben meghatározott egy százalékos küszöböt?
7. Van-e lehetőség a Mesterpedagógus fokozat elnyerésére közvetlenül a „Pedagógus I.” fokozatba besorolt, de a Kr. 36. § (6) bekezdés a) – d) pontjában meghatározott feltételeket egyébként teljesítő pedagógusoknak? Jogszabályi határidő hiányában a Kr. 36. § (5) bekezdésében foglaltak nyomán a miniszter mikor teszi várhatóan közzé a Mesterpedagógus fokozatba történő besorolásra vonatkozó pályázat kiírást?

**1.1 A köznevelését felelős államtitkár válaszában** arról tájékoztattott, hogy a pedagógus előmeneteli rendszer *bevezetése folyamatosan történik*, a jogszabályok által előírt feltételek alól pedig *nincs lehetőség a mentesülésre*, illetve arra sem, hogy *azon minden érintett egyszerre essen át*. Szükséges volt tehát egy olyan, 2018. június 30-áig tartó átmeneti időszak meghatározása azon pedagógusok számára, aki már a pályán vannak, nem újonnan lépnek a rendszerbe. Kiemelte, hogy ebben a minősítés elvégzésére kijelölt *közel 5 éves átmeneti időszakban* a szaktárca folyamatosan figyel arra, hogy a lehetőségek szerint azokat részesítse előnyben, akik már jelentős szakmai gyakorlattal rendelkeznek, így ilyen szempontok alapján kerül majd a 2015. évi minősítési eljárásra vonatkozó keretszámok és a terv meghatározására.

Egyértelművé tette, hogy a bevezetés megkezdése *egyetlen pedagógus számára sem járhatott anyagi hátránnyal*, már az átmeneti besorolás révén is mindenkinek emelkedett az illetménye, akinek pedig mégsem, az *kompenzációban részesült*. Utalt arra is, hogy a szakvizsgával vagy tudományos fokozattal rendelkező pedagógusok külön lehetőséget kaptak a Pedagógus II. és a Mesterpedagógus fokozatokba való bekerülésre. A válasz tartalmazza azt is továbbá, hogy a 2015-ös minősítési eljárás keretszámainak, illetve az arra való jelentkezés különös feltételeinek meghatározása során elsőbbséget élveznek majd a nyugdíj előtt állók. Tájékoztattott arról, hogy *álláspontja szerint a teljes rendszer bevezetése felmenő rendszerben történik*, a Pedagógus I. fokozatba sorolás egyértelmű előnye volt az új bértábla kialakítása, a minimálbérhez kötött alapilletménnyel, az ahhoz kapcsolódó pótlékokkal. Megjegyezte, hogy a bevezetést és a rendeletalkotást az érintett szakmai és érdekvédelmi szervezetekkel történt *egyeztetés előzte meg*, e szervezetek *véleményét figyelembe vették* az eljárás során.

A *minősítési bizottság összetételét* illetően az államtitkár arra hívta fel a figyelmet, hogy számos egyeztetés után a miniszter a Pedagógus Sztrájkbizottsággal kötött, 2013. január 22-én aláírt megállapodása értelmében a minősítő bizottság tagja nem lehet kormánytisztviselő, ezzel szemben minden esetben tagja az intézményvezető, továbbá a három tagból két külsős szakértő, a bizottság függetlenségét, objektív eljárását biztosítani fogják. Kiemelte, hogy a *minősítés keretszámait a rendelet szerint az oktatásért felelős miniszter jogosult meghirdetni*, a minősítő bizottságok külső szakértő tagjának jelentkezett összesen 7000 pedagógusból pedig 5000 fő 2014. december 31-éig külön továbbképzésben részesül.

Arra a kérdésre, hogy milyen lehetőségei vannak azon nagy gyakorlattal rendelkező pedagógusoknak az „előrelépésre”, akik az átmeneti rendelkezések alapján sem tudják elérni a magasabb besorolási fokozatot az öregségi nyugdíjkorhatár betöltése előtt, illetve esetükben sor kerülhet-e a több hónapos felmentési idő tartama alatt benyújtott, magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatuk érdemi elbírálására az államtitkár azt válaszolta, hogy ezt a *jogszabály nem zárja ki, a szaktárca e lehetőséget is megvizsgálja*. Jelezte, hogy azon pedagógusnak, aki még az eljárás lezárulása előtt befejezi a pályafutását eleve nem is kell részt venni a minősítési eljárásban, jelenleg azonban még nem tudják, hogy hányan és kik éltek ezzel a lehetőséggel, így a minősítési eljárás beosztása még nem történt meg.

Hangsúlyozta, hogy a szaktárca célja az, hogy a *kutatótanári fokozatba kizárólag a legkiválóbb pedagógusok kerüljenek*, a számuk korlátozása így alkotmányosan indokolt, a *százalékos küszöb túllépését pedig a jelentkezés lehetőségének korlátozása teremti meg*. Tájékoztattott végül arról is, hogy van lehetőség a mesterpedagógus fokozat elnyerésére közvetlenül a „Pedagógus I.” fokozatba besorolt és a kormányrendeletben meghatározott feltételeket egyébként teljesítő pedagógusok számára. A mesterpedagógus fokozat elnyerésére vonatkozó pályázat kiírására ugyanakkor csak a szakértők képzését követően kerül majd sor.

**1.2** Mivel az átfogó vizsgálat keretében az államtitkári válasz, valamint a többi megkeresett szerv tájékoztatása nyomán további, illetve kiegészítő jellegű kérdések merültek fel, *ismételt megkeresésében újabb kérdéseket tettem fel az államtitkárnak:*

1. Pontosan milyen személyi kör és mire tekintettel, milyen időponttól kezdve, milyen jogszabályi alapon, kinek a döntése alapján részesült kompenzációban a rendszer elindítását, a Pedagógus I. fokozatba történt átsorolást követően? A válaszlevelében jelzett kompenzáció kiterjedt a minőségi és egyéb bérpótlékok elvesztésére is?
2. Milyen módon, eszközökkel igyekszik a minisztérium elősegíteni a szakvizsgával nem, de már jelentős szakmai gyakorlattal vagy más, objektívizálható kiválósági mutatókkal (pl. tanulói versenyeredményekkel) rendelkező pedagógusok előrelépését a Pedagógus II. fokozatba? Támogatja-e az állam a pedagógusokat a szakvizsga teljesítésében?
3. Mikor, illetve milyen szakmai és jogi szabályok figyelembe vétele mellett kerül majd sor a 2015. évi minősítési keretszámok és „különös feltételek” meghatározására?
4. Hány alkalommal, mely szervezetekkel egyeztetett a tárca az új pedagógus besorolási rendszer kialakítása során, valamint azt követően, illetve – az említett példán túl – a szakmai szervezetek, szakszervezetek mely javaslata épült be a szabályozásba?
5. Amellett, hogy a jogszabály nem zárja ki, szükségesnek látja-e a szaktárca az átmeneti rendeleti szabályok módosítását és más intézkedés megtételét annak érdekében, hogy érdemben el lehessen bírálni a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló, hosszú felmentési idejüket töltő pedagógusok magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatát?
6. Milyen jogkövetkezményekkel járhat az a helyzet, hogy ha a Pedagógus II. fokozatra pályázó, a portfólióját feltöltő pedagógus, a megadott határidőig a feltételek formális teljesítésével ideiglenesen előrelép, azonban a 2018-ig történő minősítési eljárás során kiderül, hogy pályázata nem volt megfelelő? Vissza kell-e fizetnie a bérkülönbözetet?
7. Milyen előfeltételek mellett jelentkezhetnek, illetve milyen időtartamú, illetve szakmai tartalmú, az Oktatási Hivatal által szervezett továbbképzésen vesznek részt a minősítő bizottságok szakértő tagjának jelentkező pedagógusok?

*A köznevelésért felelős államtitkár második válaszában az első kérdés kapcsán* rámutatott, hogy a pedagógusok illetménye a korábbi rendszerben is több elemből állt össze, és tartalmazott *garantált és nem garantált elemeket* egyaránt. Az állam, mint finanszírozó, korábban is csak a *jogszabály által biztosított illetményelemekre vállalt garanciát*, így jelenleg, mint finanszírozó és fenntartó szintén csak ezt tudja garantálni. Az előmeneteli rendszerhez kapcsolódó új illetményrendszert úgy alakították ki, hogy a jogszabály által garantált összes illetménye senkinek sem lehet alacsonyabb a korábbiaknál. Az esetlegesen *mégis előforduló csökkenéseket kompenzálta a KLIK*, az emelés pedig az új rendszerben megmaradó pótlékokat is érintette.

Rámutatott arra, hogy *a minőségi bérpótlék eddig sem volt garantált elem*, annak megadása, illetve mértéke munkáltatói döntésen alapult. A 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett pedagógus előmeneteli rendszer bevezetésével összefüggő *bérkompenzációs döntéseket* 2013. október 15-ig kellett meghoznia a KLIK-nek a pedagógus munkakörben álló közalkalmazottak tekintetében. A *bérkompenzációt* 2013. szeptember 1-jére visszamenőleges hatállyal a novemberi illetményükkel együtt kapták meg az érintettek.

A válaszában kiemelte azt is, hogy a kompenzáció mértékének megállapítása határozott időre, 2014. augusztus 31-ig tartó időszakra szól. Utalt arra, hogy az esetleges illetmény-csökkenéssel és a pedagógus által vélelmezett, elmaradt bérkompenzációval kapcsolatban érkezett *reklamációkat, panaszokat a KLIK minden alkalommal kivizsgálta.*

A megkeresés *második kérdésére* azt a választ adta, hogy a minősítés különös feltételeinek meghatározásánál szempont volt a szakmai gyakorlat is, így elsőként – többek között – azok jelentkezhetnek minősítésre, akik *legalább 30 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek.* Hivatkozott arra, hogy a pedagógusok munkája igen összetett, a munka minőségét *nem lehet olyan egyszerű mutatókkal „objektívizálni”, mint például a versenyeredmények.* Álláspontja szerint nem hagyható figyelmen kívül, hogy sokszor egy látványos eredmény mögött kevesebb hozzáadott érték, pedagógiai munka rejlik, mint egy látszólag iskolai szinten is jelentéktelen eredmény mögött, ezért az ilyen eredmények alapján történő előnyhöz juttatás könnyen igazságtalanságokhoz vezethetne. Az eredmények feltüntetésére, érvényesítésére a *portfolión keresztül* van lehetősége a pedagógusoknak.

Hozzátette a válaszban, hogy a szakvizsga megléte az előmeneteli rendszerben a *Mesterpedagógus fokozat* egyik feltétele. A Mesterpedagógus fokozat elérése minden esetben a pedagógus *saját vállalásán, saját döntésén múlik,* ahogy az ehhez szükséges szakvizsga megszerzése is. Az államtitkár rámutatott, hogy *jelenleg közel 30 ezer pedagógus rendelkezik valamilyen pedagógus szakvizsgával vagy azzal egyenértékűnek elismert szakképzettséggel.* Elismerte azt is, hogy esetükben a szakvizsga megszerzésének motivációja és körülményei is eltérőek voltak: sokan azért végezték el a szakirányú továbbképzést, mert ez valamilyen feladatuk miatt szükséges volt (pl. intézményvezetők), mások azért, mert valamilyen feladatot kívántak vállalni (pl. szakértők, vizsgaelnökök), és bizonyára voltak olyanok is, akik csupán a kedvezőbb besorolás érdekében szereztek szakvizsgát. A Mesterpedagógus fokozat elérése tehát nem kötelező, illetve ez a fokozat a Pedagógus II. fokozathoz képest nem csupán egyszerű előrelépést, hanem az *átlagos pedagógus feladatokon túl elvégzendő feladatokat is jelent.* Az államtitkár hangsúlyozta, hogy a korábbi rendszerrel ellentétben a *szakvizsga léte még nem jelent automatikusan magasabb illetményt.* Korábban a pedagógus szakvizsgát szerző pedagógus a szakvizsga használatától függetlenül is magasabb bérezésben részesült, de *nem létezett kifejezetten a szakvizsga megszerzésére irányuló állami támogatás.* Említette, hogy az iskolák azonban kaptak támogatást a továbbképzésekhez, amiből ezt a képzést is támogathatták, így ez közvetve állami támogatásnak tekinthető. Jelenleg is lehetőség van arra, hogy a fenntartó – így az állami fenntartó is — támogassa a pedagógusok továbbképzését, beleértve a szakvizsga megszerzésére irányuló szakirányú továbbképzést.

A *harmadik kérdés kapcsán* arra hívta fel az államtitkár a figyelmet, hogy a *minősítés különös feltételeinek meghatározása* a Kr. 10. § (1) bekezdése szerint az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Eszerint a miniszter minden év február utolsó napjáig közzéteszi a következő naptári évre vonatkozóan a lebonyolításra kerülő minősítő vizsgák és a minősítési eljárások számát, a minősítő vizsgák és minősítési eljárások szervezésének központi szabályait és a minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeit. Ennek alapján *a keretszámok és a különös feltételek meghatározása és közzététele megtörtént:* a Köznevelésért Felelős Államtitkárság 2014. február 28-án közleményben tett közzé a [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) oldalon, az intézményvezetők pedig az OH elnökétől kaptak levélben külön tájékoztatást.

A *negyedik, az egyeztetésre vonatkozó kérdésre adott válaszában* az államtitkár rámutatott, hogy a NEFMI, majd az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkársága *sok tucát alkalommal egyeztetett* a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvényről (Nkt.) 2010-2011-ben, valamint a pedagógus előmeneteli rendszer részletszabályait tartalmazó kormányrendeletéről 2013-ban. Kiemelte, hogy *a szakszervezetekkel való egyeztetések eredményeképpen több – pedagógus előmeneteli rendszert érintő – kérdésben megállapodás született* a Kormány, a KLIK és a pedagógus szakszervezetek között.

Az emberi erőforrásokért felelős miniszter a pedagógus szakszervezetek által 2013. január 22-én kötött átfogó megállapodás, valamint a KLIK elnöke és PSZ elnöke közötti 2013. november 22-én aláírt Kollektív Szerződés is számos ilyen pontot tartalmaz. A válasz szerint a 2015. évi pedagógusminősítő vizsgák és minősítési eljárások szervezésének központi szabályairól és a minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeiről a Pedagógusok Szakszervezetével 2014. február 13-án egyeztettek a Köznevelésért Felelős Helyettes Államtitkárság vezetői.

Az államtitkár az *ötödik kérdésre adott válaszában* egyértelművé tette, hogy *nem látja szükségesnek az átmeneti szabályok módosítását* azért, hogy érdemben el lehessen bírálni a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló, hosszú felmentési idejüket töltő pedagógusok magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatát. Mindezt azzal indokolta, hogy az *első minősítések beosztása során a szaktárca érvényesítette a régóta pályán lévő pedagógusok érdekeit*.

A *hatodik kérdés kapcsán* az államtitkár válaszában a Kr. 36. § (3)-(4) bekezdésére hivatkozott. Előbbi rendelkezés szerint a pedagógus-szakvizsgával és tizennégy év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus 2014. április 30-áig kérelmezheti a Pedagógus II. fokozatba 2015. január 1-jével történő besorolását. A kérelem alapján a besorolás további feltétele, hogy a pedagógus 2014. április 30-áig feltöltse portfólióját a miniszter által kijelölt, az OH által működtetett informatikai támogató rendszerbe. A Pedagógus II. fokozatba be kell sorolni azt, akinek a portfóliója tartalmazza a Kr. 8. §-ában foglaltakat, az eljárást az OH szervezi. A másik hivatkozott rendelkezés pedig azt rögzíti, hogy 2015. január 1-jén ideiglenesen Pedagógus II. fokozatba besorolt pedagógus legkésőbb 2018. december 31-éig a 3. §-a szerinti minősítési eljárásban köteles részt venni. Ha erre a megjelölt időpontig nem kerül sor, a Pedagógus II. fokozatba való *ideiglenes besorolását elveszti*, és 2019. január 1-jétől újra Pedagógus I. fokozatba kell besorolni. Az államtitkár szerint a Kr. 36. § (4) bekezdése alapján ha – értelemszerűen a pedagógus hibájából – nem kerül sor a sikeres minősítésre, ennek *jogkövetkezménye a pedagógus visszatorolása*, miáltal ismételt minősítési kötelezettsége is keletkezik, hiszen a Pedagógus II. fokozat elérése kötelező. Lényeges azonban, hogy mivel a pedagógus ideiglenes besorolása a Kr. 36. § (3) bekezdés alapján, a *jogszabálynak megfelelően történt, visszafizetési kötelezettsége nem keletkezik*.

Végül a megkeresés *hetedik kérdésével összefüggésben* az államtitkár arról tájékoztatót, hogy a tanfelügyeletben, illetve a minősítésekben résztvevő szakértők képzése jelenleg az OH TAMOP-3.1.15. kiemelt projekt keretében végzett 60 órás, akkreditált továbbképzésének keretében történik. A jelentkezés feltétele a 14 év szakmai gyakorlat és a pedagógus szakvizsga megléte volt. A válaszban megjegyezte, hogy az így kiképzett szakértők vizsgájuk során *minősítő eljáráson is átesnek*, így sikeres vizsga esetén a Kr. 37. § (1) bekezdése alapján 2015. januártól Mesterpedagógus fokozatba kerülnek besorolásra.

2. Megkeresésemben a KLIK elnökétől tájékoztatást kértem a panaszokban jelzett problémákkal kapcsolatban arról, hogy az oktatási intézményektől, illetve pedagógusoktól a Kr. 2013. szeptember 1-jei hatálybalépése óta érkezett-e panasz, jogértelmezési kérdés, illetve észrevétel a munkáltatói jogokat, valamint a bérghatározási jogokat gyakorló KLIK felé vagy annak szerveihez. A *KLIK elnöke* arról tájékoztatót, hogy a rendelet hatálybalépését követően az intézmény a *tankerületek jogértelmezési munkáját megkönnyítendő* több egységes állásfoglalást, tájékoztató anyagot készített.

A pedagógus életpályamoddellel és a minősítési rendszerrel kapcsolatban felmerült problémákat azonban nem érintik ezek az anyagok. A KLIK-hez csak néhány panasz érkezett telefonon, melyben nyugdíjazásuk előtt álló pedagógusok sérelmezték a Pedagógus I. fokozatba történő besorolásukat. Az érdeklődőket ilyenkor röviden szóban tájékoztatták a rendelet minősítési eljárásra vonatkozó pontjairól. Az elnök tájékoztatása szerint a KLIK-hez írásbeli, kivizsgálásra váró panaszbeadvány sem intézményektől, sem magánszemélyektől nem érkezett.



3. Az Oktatási Hivatal (OH) elnöke arról tájékoztatott, hogy a hivatalhoz, mint a minősítési rendszer felelőséhez számos kérdés érkezett és érkezik, különösen a *portfólió elkészítésével* kapcsolatban. Az *informatikai jellegű problémák* megoldása érdekében a hivatal folyamatos kapcsolatot tart fenn a portfólió felület informatikai megvalósításáért felelős Educatio Nonprofit Kft.-vel.

Az elnök válasza szerint a programhoz kötődő dokumentumok, tájékoztatók megjelenéséről a [www.oktatas.hu](http://www.oktatas.hu) oldalon, valamint elektronikus hírlevelekből is értesülhettek a pedagógusok. A hivatal egy *üzenetküldő rendszert* is fenntart, melyen keresztül közvetlen kapcsolatot biztosít az emberi erőforrások minisztere és az ország valamennyi köznevelési intézménye között. Ezt az információs csatornát használja az EMMI Köznevelési Államtitkársága, hogy a minősítési rendszerrel kapcsolatos fontosabb tudnivalókat a pedagógusokkal közölje. A *portfóliót* az elnök tájékoztatása szerint a válasz beérkezésétől *23.008 pedagógus töltötte fel* a 168.207-ből.

A feltöltés aktivitásában nem látszik szignifikáns különbség Kelet- és Nyugat-Magyarország között (Heves megyében például 815 pedagógus töltötte fel a portfólióját, 29% községből, 33% városból, 37% a megyeszékhelyről, Veszprém megyéből pedig 770-en, 23% községből, 49% városból, 27% a megyeszékhelyről.) Az *összes pedagógus 21%-a rendelkezik szakvizsgával*, az arányok országos szinten kiegyenlítettek. A minősítési rendszerről készült egy *átfogó tájékoztató anyag*, melyet a miniszter 2013. november 19-én fogadott el, ezt követően a [www.oktatas.hu](http://www.oktatas.hu) weboldalon tették közzé, és a honlap adatai szerint 111.065 fő töltötték le.

Az OH munkatársai emellett országos konferenciasorozat keretében tartottak előadásokat a pedagógusminősítésről és a tanfelügyeletről, a konferencia anyagait rendszeresen közzétették az interneten.

4. A *PSZ elnöke* arról tájékoztatott válaszában, hogy a szervezet a pedagógus életpályamodell bevezetésével annak *jelenlegi formájában soha nem értett egyet*, mivel álláspontjuk szerint *az nem ismeri el a megszerzett ismereteket és a munkateljesítményt*. A szakszervezet azt is elfogadhatatlannak tartja, hogy az életpályamodellre vonatkozó joganyagot a hatályba lépése először többször módosították, és olyan időpontban tették közzé, amely lehetetlenné tette, hogy az érdekeltek kellő időben megismerjék azt és felkészüljenek a végrehajtására. A PSZ elnöke ezért a szervezet képviselőjében alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Az AB végzésben kérte a szakszervezetet, hogy az időközben megkötött kollektív szerződés miatt megváltozott helyzetre való tekintettel nyilatkozzon arról, hogy az alkotmányjogi panaszt fenntartja-e. A szervezet elnöke úgy nyilatkozott, hogy fenntartja a panaszt, az ügyben határozat eddig nem született.

5. A *PDSZ elnöke* válaszában arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint a szabályozás kidolgozása erőltetett tempóban, *érdemi szakmai egyeztetés lefolytatása nélkül történt*. A szervezet már a jogalkotási folyamat legelején jelezte, hogy a rendelet súlyos jogsérelmeket okozhat. A szakszervezet legnagyobb aggálya az volt a tervezettel kapcsolatban, hogy *a rendelet minden pedagógust – a pályán eltöltött évek számától, a megszerzett végzettségektől, a végzett munka szakmai színvonalától függetlenül – a „Pedagógus I.” kategóriába sorolt*. Az érdekképviselői szervezet számára az is érthetetlen, hogy a szabályozás *miért csak a szakvizsgával rendelkező pedagógusok számára engedi meg*, hogy – a szakmai portfóliójuk feltöltése mellett – a „Pedagógus II.” kategóriába kerüljenek. A szakszervezet elnöke szerint a pedagógusok körében komoly feszültséget keltett a tervezett minősítési rendszer is. Az általános vélemény szerint *ugyanis a portfólió nem alkalmas arra, hogy egy pedagógus szakmai tudását, munkáját minősítse, értékelje*, mert nem ad valós információt egy pedagógus szakmai, emberi, pedagógiai kvalitásairól. A szakszervezet indokoltnak tartja az életpályamodell és a minősítési rendszer jogi és szakmai felülvizsgálatát.

## **Érintett alapvető jogok**

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a művelődéshez való jog* (Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot [...] az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú [...] oktatással [...] biztosítja.”)

## **Alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.).
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.);
- a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Kr.);

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a vizsgálat tárgya hatóság tevékenysége lehet, hatóságnak minősül a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (1) bekezdés d) és g) pontja alapján a minisztérium, központi hivatal központi államigazgatási szervnek minősül, így az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és az Oktatási Hivatal tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az átfogó vizsgálat kapcsán indokolt rámutatni arra is, hogy a biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a tevékenységet szabályozó, azok alapjául szolgáló egyes jogszabályok összhangban állnak-e az alkotmányos alapjogokkal, valamint követelményekkel. A *preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, a konkrét alapjogsérelmek megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

### **II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek 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 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 éssel 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, illetve XI. cikk (1) és (2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, illetve a művelődéshez való jog kapcsán 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 tekintettem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. 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.

Az Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, *az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú*, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú *oktatással*, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatban kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog és ezzel összefüggésben az államot terhelő *intézményvédelmi kötelezettség* tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben pedig továbbra is fenntartja. Hangsúlyozta, hogy a mindenkorai 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. Utalt arra is, hogy 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 mindenkorai kormányzatot terheli.

### **III. Az ügy érdemében**

**1.** A művelődéshez való joggal összefüggő állami kötelezettségek körének egyik legfontosabb eleme az alapfokú, valamint középfokú oktatás biztosítása, a közoktatási, köznevelési rendszer működése kapcsán pedig kiemelt figyelmet érdemel a kulcsszerepet játszó *pedagógusok helyzete, jogállásuk, illetve életpályájuk szabályozása*. Ahogyan arra alapelvként az Nkt. 1. § (2) bekezdése is rámutat, a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedék érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. A köznevelés egészét a tudás, az igazságosság, a rend, a szabadság, a méltányosság, a szolidaritás erkölcsi és szellemi értékei, az egyenlő bánásmód, valamint a fenntartható fejlődésre és az egészséges életmódra nevelés határozzák meg. A köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat. Az Nkt. 63. § (1) bekezdés a) pontja pedig első helyen hívja fel arra a figyelmet, hogy a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy személyét, mint a pedagógusközösség tagját megbecsüljék, emberi méltóságát, személyiségi jogait tiszteletben tartsák, nevelői, oktatói tevékenységét értékeljék, elismerjék.

A törvényalkotó – az adott alkotmányos keretek között – hagyományosan nagy szabadságot élvez a művelődési, közoktatási-köznevelési rendszer kialakításában, valamint működtetésében, mindebbe pedig értelemszerűen a pedagógusok munkajogi helyzetének, javadalmazásának, előmeneteli rendszerének meghatározása is beletartozik.

Az alapvető jogok biztosaként eleve nincs lehetőségem arra, hogy a pedagógus életpálya-modell, illetve besorolási rendszer szakmai megalapozottságát, az átalakítás okait, indokoltságát vizsgáljam. Jelen ombudsmani vizsgálat az alkotmányossági-alapjogi szempontokra alapozottan azt a célt szolgálta, hogy áttekintse: a hatályos szabályokat szükséges-e kiegészíteni, illetve pontosítani a heterogén csoportot képező érintettek, ezen belül a speciális helyzetben lévő pedagógusok jogainak, valamint a köznevelési rendszer kiszámítható és stabil működésének védelmében, valamint az esetleges nyitva maradt jogértelmezési kérdések problémák feloldása érdekében. A konstruktív és korrekciós indíttatású átfogó jellegű vizsgálatomat az is alátámasztotta, hogy érkeznek Hivatalomhoz olyan panaszok, amelyben pedagógusok egyénileg vagy csoportosan jogalkalmazási problémákra, jogalkotási hiányosságokra hívják fel a figyelmemet. A köznevelési rendszer, a pedagógusok előmenetele és besorolása tekintetében pedig a stabilitás és kiszámíthatóság, az előre láthatóság biztosítása egyértelműen közös társadalmi érdek.

2. A törvényi szintű keretszabályok körében az Nkt. 64. § (3) bekezdése rögzíti azt, hogy e törvény biztosítja a pedagógus-munkakörben foglalkoztatottak számára *a pályán való előmenetel lehetőségét*. Az Nkt. 64. § (4) bekezdése alapján a pedagógus-munkakörben foglalkoztatott személy a megszerzett legmagasabb, a munkakör ellátásához e törvényben előírt iskolai végzettség, szakképesítés, szakképzettség, nevelő, oktató munka ellátásához közvetlenül kapcsolódó, segítő doktori cím, tudományos fokozat, akadémiai tagság, szakmai gyakorlat, publikációs tevékenység, minősítő vizsga és a minősítési eljárás keretében elnyert *minősítés alapján Gyakornok, Pedagógus I., Pedagógus II., Mesterpedagógus és a Kutatótanár* fokozatokat érheti el. Az Nkt. 64. § (5) bekezdése rögzíti, hogy a pedagógus-munkakörben foglalkoztatott a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek minősülő, továbbá a fizetési fokozat megállapításánál beszámítandó idő alapján háromévenként eggyel magasabb fizetési kategóriába lép. Az Nkt. 64. § (6) bekezdése szerint a pedagógusok minősítő vizsgáját és minősítési eljárását 2015. január 1-étől az Oktatási Hivatal *szervezi*. A minősítő vizsgára és a minősítési eljárásra a pedagógus az Oktatási Hivatalnál jelentkezik, majd a kapcsolattartás elektronikus úton történik. Az Nkt. 64. § (6) bekezdése előírja, hogy a minősítési eljárás során minden pedagógusra egységes, nyilvános szabályok vonatkoznak. A minősítő bizottság a jelölt pedagógus teljes körű tevékenységét, különösen a jogszabályokban és a pedagógus munkaköri leírásában megfogalmazott kötelezettségek teljesítését vizsgálja. Az Nkt. 65. § (8) bekezdése a további szabályokat rendeleti szintre delegálja, amikor arról rendelkezik, hogy a minősítő vizsga és a minősítési eljárás részletes szabályait, a sikeres minősítő vizsgához és minősítési eljáráshoz szükséges követelményeket külön jogszabály állapítja meg.

Az Nkt. 94. § (4) bekezdése g) pontja nyomán *részletes felhatalmazás kapott a Kormány*, hogy meghatározza a pedagógusok előmeneteli rendszerét, az egyes fokozatokba történő besoroláshoz szükséges követelményeket, a minősítő vizsgát és a minősítési eljárást lefolytató bizottság működését, a szakmai kritériumokra vonatkozó részletes rendelkezéseket, a minősítő vizsga és a minősítési eljárások során adható minősítések feltételeit, a minősítésekhez kapcsolódó fokozatokhoz és ezen belül az egyes fizetési kategóriákhoz tartozó garantált illetményt. A Kormány rendeletben határozza meg emellett az ágazati, szakmai sajátosságokra tekintettel az illetménypótlék és a kereset-kiegészítés, a jutalom megállapításának részletes szabályait, a megismételt minősítő vizsga és minősítési eljárások költségét, valamint az ezért kérhető díj mértékét, befizetésének szabályait, a nevelési-oktatási intézményekben elrendelhető rendkívüli munkavégzés, az ügyelet és készenlét elrendelésének feltételeit, az ügyelet és az ügyelet alatt elrendelt munkavégzés díjazását is magában foglaló átalánydíjazás megállapításának szabályait és mértékét.

Az Nkt. 97. § (19) bekezdése egyértelművé teszi, hogy a pedagógus-munkakörben, valamint pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatottak *első minősítésére vagy minősítő vizsgájára 2013. szeptember 1. és 2018. június 30. között kerül sor*. Az Nkt. 97. § (20) bekezdése pedig rögzíti, hogy a nevelési-oktatási intézményben és a pedagógiai szakszolgálati intézményben pedagógus-munkakörben foglalkoztatott, aki 2013. szeptember 1-jén már legalább 2 éves szakmai gyakorlattal rendelkezik, *első minősítéséig a Pedagógus I. fokozatba és a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek minősülő, továbbá a fizetési fokozat megállapításánál beszámítandó idő szerinti kategóriába sorolandó*. Aki viszont két évnél kevesebb szakmai gyakorlattal rendelkezik, Gyakornok fokozatba *kerül besorolásra*.

A Kr. részletes rendelkezései alapján, azokat összefoglalva a minősítési rendszer a pedagógusok előmeneteléhez a szakmai fejlődés figyelembe vételével – a törvényi szabályok nyomán – *különböző fokozatokat állapít meg*. A pedagógus minősítési rendszer két központi eleme a *minősítővizsga és a minősítési eljárás*.

Minősítővizsgát a diploma megszerzését követő második gyakornoki év végén tesz a pedagógus, a Pedagógus I. fokozat elnyeréséért. A többi minősítési fokozat a minősítési eljárás során érhető el. A minősítési rendszer eltérő szabályokat állapít meg az újonnan belépő és a már pályán lévő pedagógusok számára.

*Az újonnan belépő pedagógus-életpálya szakaszai:*

- a) A pedagógus-életpálya első szakasza a mindenki számára kötelező, mentor által támogatott *gyakornoki időszak*, amely minősítővizsgával zárul. A pályakezdő szakasz 2 évig tart, és legfeljebb két évvel hosszabbítható meg. Aki megfelel a vizsgán, pedagógusi kinevezést kap, és továbblép az életpálya Pedagógus I. szakaszába. Ha a gyakornoki időszak végén a gyakornok „nem felelt meg” minősítést kap, jogviszonya az adott intézményben a törvény erejénél fogva megszűnik.
- b) A gyakornok a sikeres minősítővizsgát követően *Pedagógus I. fokozatba* lép, majd minősítésének legkorábban a fokozatban töltött 6. évet követően, de legkésőbb a 9. év során kell megtörténnie.
- c) A *Pedagógus II. fokozatba* lépés feltétele a legalább 8 éves pedagógusi gyakorlat és a pedagógus kompetenciáinak meghatározott szintű fejlettségét elismerő minősítés. E fokozat megszerzése a pedagóguspályán maradás feltétele, a pedagógus maradhat pályája végéig ebben a fokozatban vagy továbbléphet magasabb fokozatba.
- d) A *Mesterpedagógusi fokozatot* legkevesebb 14 év szakmai gyakorlat után lehet elérni. A Mesterpedagógusi fokozatba kerülés feltétele a pedagógus-szakvizsga és a második minősítés megszerzése. Lényeges elem, hogy a Mesterpedagógusi és a Kutatótanári fokozatokba való továbblépés nem kötelező, de vannak olyan munkakörök (pl. szakértői, szaktanácsadói, vezetőtanári, mentori megbízás), amelyek betöltését a jogszabályok a mesterpedagógusi besoroláshoz kötik.
- e) *Kutatótanár fokozatba* kerülhet a Pedagógus II. vagy Mesterpedagógus fokozatba besorolt pedagógus, aki a munkaköre ellátásához szükséges végzettséghez és szakképzettséghez kapcsolódó szakterületen szerzett tudományos fokozattal, vagy 1984. szeptember 1-e után szerzett egyetemi tudományos fokozattal rendelkezik, rendszeres szakmai publikációs tevékenységet folytat, továbbá rendelkezik tizennégy év szakmai gyakorlattal.
- f) Az *öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül* elérő pedagógus, óvodai dajka választása szerint csökkentett munkaidőben dolgozhat, ekkor illetménye a munkaidő-csökkentés mértékének ötven százalékával csökken. Az e bekezdésben foglalt kedvezményt csak azok választhatják, akik a nyugdíjkorhatár elérése előtti ötödik évet megelőzően legalább 20 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek meghatározott munkakörben.

*2013-ban pályán lévő pedagógusokra vonatkozó szabályok (a Kr. átmeneti rendelkezései):*

- a) A Pedagógus I. fokozatba 2013. szeptember 1-jén besorolt, több mint 8 év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus először 2014-ben kezdeményezheti a minősítését.
- b) A pedagógus-szakvizsgával és tizennégy év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus 2014. április 30-áig kérelmezheti a Pedagógus II. fokozatba 2015. január 1-jével történő besorolását. A besorolás további feltétele, hogy a pedagógus 2014. április 30-áig feltöltse portfólióját és 2018. december 31-ig minősítő eljárásban vegyen részt.
- c) A miniszter pályázati felhívást tesz közzé a Mesterpedagógus fokozatba történő besorolás céljából. A pályázaton az a pedagógus vehet részt, aki rendelkezik legalább tizennégy év szakmai gyakorlattal és pedagógus-szakvizsgával, továbbá vállalja, hogy részt vesz az OH által szervezett szakértői vagy az OFI által szervezett szaktanácsadói továbbképzésen, valamint részt vesz a szakértői, szaktanácsadói feladatok ellátásában.

A fentiek alapján látható, hogy a minősítési rendszerben való feljebbjutásnak *eltérő feltételei vannak a pedagógus pályára lépés időpontja alapján*. A szaktárca szerint a szakvizsgával vagy tudományos fokozattal rendelkező pedagógusok külön lehetőséget kaptak a Pedagógus II. és a Mesterpedagógus fokozatokba való bekerülésre. A régóta pályán lévők esetében a *szakvizsga* a Pedagógus II. fokozatba lépés feltétele, míg az újonnan belépők esetében ez már a Mesterfokozat megszerzésének a feltétele, illetve eltérő a megkívánt szakmai gyakorlat időtartamának megléte.

Hasonló követelménybeli eltérés áll fenn a Mesterfokozat megszerzésénél, az újonnan belépőknél a szakvizsga mellett az előrelépésre a Pedagógus II. fokozatban töltött 6 évi szakmai gyakorlatot és minősítési eljáráson való megfelelést követően lehet előre lépni a mesterpedagógus fokozatba. Míg a régi belépőknél a jogszabály szakvizsgát követel meg – ezzel lehetővé válik a Pedagógus I. fokozatból közvetlenül a mesterfokozatba lépni – a 14 év szakmai gyakorlat mellett és a szakértői, illetve szaktanácsadói továbbképzésen való részvétellel együtt.

A minősítővizsga és a minősítési eljárás során a Kr. 2. § (7)-(10) bekezdéseiben, 3. § (7)-(9) bekezdéseiben, 9. §-ában meghatározott követelmények tekintetében a bizottság a gyakornok, illetve a pedagógus kompetenciáinak fejlettségét állapítja meg, a pedagógus tevékenységéről kapott dokumentumok és a személyes tapasztalatok alapján.

**3.** A fentiek nyomán a pedagógus besorolási rendszer kialakítására egészében *nem felmenő rendszerben került sor*, hiszen az nemcsak a pályára újonnan belépőket érintette, hanem valamennyi a Kr. hatályba lépésekor a pályán lévő pedagógust, akiket ráadásul az Nkt. *egységesen sorolt be az alapkategóriát jelentő, Pedagógus I. fokozatba*. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó a vázolt megoldást választotta, alkotmányossági nézőpontból nem vet fel aggályokat.

*Az igen jelentős számú és heterogén csoport egységes módon, egységes jogállásba (fokozatba) való átsorolása egyes elemeinek, részkérdéseinek ugyanakkor alapos alapjogi-alkotmányossági vizsgálata indokolt.*

Az Nkt. 64. § (3) bekezdésére is figyelemmel álláspontom szerint jogos elvárás ebben a rendszerben, a személyre szabott előmenetel biztosításának a lehetősége, azaz hogy az érintett, hosszú ideje kiváló szakmai munkát végző, komoly tudással és tapasztalattal rendelkező pedagógusok mielőbb a képzettségüknek és gyakorlatuknak megfelelő fokozatba kerüljenek, annak erkölcsi, anyagi megbecsültségével. Nehézséget jelent ugyanakkor az, hogy jelentős számú pedagógusról van szó, így az alapos munkát igénylő szakmai minősítési folyamat eleve csak hosszabb idő alatt hajtható végre.

Kulcskérdés így, hogy a hosszú időtartamú, közel négy és fél éves átmeneti időszakban kiknek, milyen feltételek mellett van lehetőségük a mielőbbi szakmai előrelépésre, kiknek lesz elsőbbségük a minősítési eljárások során, további mi lesz a helyzet a speciális helyzetben lévő, így különösen a nyugdíj előtt álló pedagógusok esetleges minősítési eljárásával. A szaktárca a Kr. előkészítése során minden bizonnyal érzékelhette a csak kis részben felmenő rendszerben kialakított szisztéma gyorsított és egységes bevezetéséből adódó problémákat, így az átmeneti szabályok között tette lehetővé relatíve könnyített feltételek mellett azt, hogy a szakvizsgával rendelkező pedagógusok egyfajta „gyorsító sávban” ideiglenesen a magasabb fokozat megszerezhessék.

Lényeges ugyanakkor arra is rámutatni, hogy ebben az összetett és bonyolult helyzetben – amikor az első körben bevezetett egységes besorolás okán számos pedagógusnak a méltánylást érdemlő érdeke sérülhet – *különös jelentősége van* az előnyben részesítés indokoltságának (kik kerülhetnek másokat megelőzően magasabb fokozatba), a minősítési eljárás alapvető elemeinek, így a határidőknek, a kötelezettségeknek, valamint az érintettek minél alaposabb és pontosabb tájékoztatásának, így e pontokat kiemelten vizsgáltam.

4. Több panaszos említette általánosságban, hogy a Pedagógus I. fokozatba sorolt pedagógusként *az illetménye a korábbiakhoz képest csökkent*, továbbá az eddigi bérpótlékok jelentős része megszűntek vagy átalakultak. A szaktárca tájékoztatása szerint a jogszabály által garantált illetmény tekintetében csökkenés nem fordult elő, ha viszont mégis, akkor az érintettek megfelelő bérkompenzációban részesültek, *az egyes nem garantált, minőségi illetménypótlékok esetében azonban nincs kompenzációs kötelezettség*. A kompenzációval és annak mértékével kapcsolatos ellentmondásokat kellő információ hiányában nincs módom és lehetőségem feloldani, illetve e tekintetben megalapozott megállapítást tenni. Rá kell mutatnom arra, hogy a nem garantált illetményelemek, így a különböző – az új pedagógus besorolástól egyébként számos esetben független, az oktatási intézmény fenntartójának változásából adódó – *minőségi illetménypótlékok csökkentése, megvonása vagy átalakítása kapcsán alapjoggal összefüggő visszasság nem állapítható meg*. Vizsgálatom nem tárt fel olyan szabályozási elemet, amely nyomán felmerülhetett volna az egyenlő bánásmód követelményének sérelme a bérpótlékok csökkenése, megszűnése kapcsán. Ezzel együtt tény, hogy számos pedagógus számára lényegében azonos illetményként jelentkeznek az eddig garantált és nem garantált illetményelemek, és a nem kompenzált illetménycsökkenés végső soron a köznevelési rendszer működési színvonalára negatív hatással lehet.

Mindezek alapján figyelemfelhívásként jelzem, hogy az oktatásért felelős szaktárcának érdemes lenne az érintett szakmai és érdekvédő szervezetek bevonásával ismételten, utólagos hatásvizsgálat keretében felmérni azt, hogy mely pedagógusok esetében fordulhatott elő az illetmény csökkenése a pedagógus besorolásra vonatkozó szabályozás hatályba lépése következtében, valamint vizsgálja meg esetükben a kompenzáció lehetőségét.

5. A minősítési eljárással összefüggésben, amint arra válaszában a köznevelésért felelős államtitkár is utalt, a Kr. 10. § (1) bekezdése alapján az oktatásért felelős miniszter minden év február utolsó napjáig közzéteszi *a következő naptári évre vonatkozó pedagógus minősítési keretszámot és a minősítési tervbe történő felvétel különös feltételeit*. Ennek megfelelően az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára a minisztertől kapott átruházott hatáskörében *2014. február 28-án kiadott közleményében 30 ezer főben határozta meg a 2015. évre vonatkozó pedagógusminősítési keretszámot*, továbbá közétette, hogy a Pedagógus II. minősítési eljárásra Pedagógus I. besorolású pedagógusok jelentkezhetnek, akik pedagógus-szakvizsgával és legalább 8 év szakmai gyakorlattal vagy *legalább 30 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek*. Az eljárás keretében lefolytatott minősítési eljárásban „megfelelt” minősítést szerző pedagógusokat 2016. január 1-jétől Pedagógus II. fokozatba sorolják be. A szaktárca véleménye szerint éppen ezzel a vagylagos feltétel lehetővé tételével a 2015-ös minősítési eljárásban elsőbbséget élveznek a nyugdíj előtt állók.

A Kr. 10. § (8) bekezdése azt tartalmazza, hogy a *minősítési tervbe* fel kell venni azt a gyakornokot, aki minősítő vizsgára jelentkezett, azt a pedagógust, akinek a minősítési eljárásban e kormányrendelet szerint kötelező a részvétele. A kötelező minősítésben részt vevők felvételét követően fennmaradó, illetve az időközben kiesett jelentkezők miatt felszabaduló minősítési keretszám elosztása a fővárosban és megyénként, továbbá munkakörönként arányosan, a jelentkezők szakmai gyakorlatának és a *különös feltételeknek történő* megfelelés figyelembevételével folyamatosan történik.

A Kr. 10. § (1) és (8) bekezdése alapján a miniszter a Kr.-ben meghatározott minősítési fokozatszerzés egyes feltételeit – észlelve a hosszas szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógusok előnybe részesítésének szükségességét – kibővítette, és mint különös feltételként lehetővé tette, hogy *a szakvizsgával nem, de 30 éves szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógusok számára is elérhető legyen* a Pedagógus II. fokozatba sorolás. Konkrét esetben nem vitatom a köznevelési államtitkári döntés tartalma mögötti érveket, annak formáját azonban a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és stabilitás szempontjából problémásnak látom.



Álláspontom szerint a Kr.-ben meghatározott minősítési feltételek bővítési lehetőségének *miniszteri közlemény szintjére* telepítése alkotmányossági szempontból egyaránt aggályosnak tekinthető, a kormányrendeleti szintű garanciák hiánya magában hordozza az évről-évre visszatérő bizonytalanságot. E lehetőség megteremtésével ugyanis semmilyen jogi természetű korlátja nincsen a miniszteri döntéseknek, a miniszter korlátlan szabadsággal dönthet, hogy a Kr.-ben meghatározott feltételek mellett adott évben milyen „különös” feltételeknek megfelelő pedagógus léphet be a magasabb minősítési rendszerbe.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye szempontjából visszas jogi helyzetet eredményez, hogy a pedagógus fokozatszerzés különös feltételeit nem jogszabályban, azaz a Kr.-ben rögzítik, hanem azt a miniszter saját belátása szerint, közlemény formájában módosíthatja.*

**6.** *A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye szempontjából szintén aggályok merülnek fel a minősítéssel és Pedagógus II fokozatba sorolással kapcsolatos szabályozás egy másik elemével összefüggésben is.* A Kr. rendelkezései alapján a pedagógus szakvizsgával és tizennégy év szakmai gyakorlattal rendelkező pedagógus – amennyiben 2014. április 30-áig feltöltötte a portfólióját az OH által működtetett informatikai rendszerbe – kérelmezheti a Pedagógus II. fokozatba történő besorolását. Ha a pedagógus a fenti feltételeknek megfelelt, akkor 2015. január 1-jével, legkésőbb 2018. december 31-éig, ideiglenesen Pedagógus II. fokozatba kell őt besorolni. Ezen időtartam alatt a pedagógus köteles részt venni a Kr. 3. §-a szerinti minősítési eljárásban. Ha erre a megjelölt időpontig nem kerül sor, a Pedagógus II. fokozatba való *ideiglenes besorolását elveszti*, és 2019. január 1-jétől újra Pedagógus I. fokozatba kell besorolni. A Kr. ugyanakkor arról már nem rendelkezik, hogy mi történik abban az esetben, ha a pedagógus ezen időtartam alatt – akár önhibájából, akár önhibáján kívül – nem vesz részt a minősítő eljárásban vagy részt vesz, de annak során nem a „Megfelelt”, hanem az „Újabb minősítés szükséges” minősítést kapja. Kérdésként merül fel ennek kapcsán ugyanis, hogy keletkezik-e visszafizetési kötelezettsége a magasabb összegű, Pedagógus II fokozatnak megfelelő bér tekintetében. Az államtitkár erre irányuló kérdésem kapcsán arról tájékoztatott, hogy a Kr. 36. § (4) bekezdése alapján ha – a pedagógus hibájából – nem kerül sor a sikeres minősítésre, ennek jogkövetkezménye a pedagógus visszatorolása, amivel ismételen minősítési kötelezettsége keletkezik, hiszen a Pedagógus II. fokozat elérése kötelező. Mivel azonban a pedagógus ideiglenes besorolása a Kr. 36. § (3) bekezdés alapján, a jogszabály szerint történt, így visszafizetési kötelezettsége nem keletkezik.

*Álláspontom szerint az átmeneti szabályok esetében alkotmányosan indokolható az, hogy az ideiglenesen magasabb fokozatba besorolt pedagógusnak önhibától függetlenül ne legyen bértöbblet visszafizetési kötelezettsége, azaz tartalmilag magam is egyetértek a szaktárca álláspontjával. Ezzel együtt úgy látom, hogy a jogbiztonság védelme érdekében indokolt és szükséges kormányrendeleti szinten rögzíteni e tény, akkor is, ha egyébként az ideiglenes besorolás megszerzésére és elvesztésére is a jogszabály alapján kerül sor.*

**7.** Tekintettel arra, hogy a minősítő vizsga és a minősítési eljárás *minősítő bizottság* előtt folyik, ezért a pedagógusok minősítésének fontos garanciális eleme, hogy *mely személyek, milyen feltételek mellett vehetnek részt a minősítő bizottságok működésében.* A kormányrendelet előírásai alapján a minősítő bizottság minden esetben három tagból áll, amelynek elnöke – a Kr. 7. § (1) bekezdése szerint – az Oktatási Hivatal által delegált, Mesterpedagógus fokozatba sorolt, az Országos szakértői névjegyzéken pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) és pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben vett részt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 365/2014. (XII. 30.) Korm. rendelet 10. § a) pontja alapján. 2015. január 1-et megelőzően a delegálási jogkör a kormányhivatalt illette. Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 268/2014. (XI. 3.) Korm. rendelet 20. § b) pontja alapján, 2014. november 4-ét

A *gyakornoki minősítő vizsga* esetében a minősítő bizottság további két tagja – Kr. 7. § (2) bekezdés a) pontja alapján – valamely pedagógusképző felsőoktatási intézmény Tanárképzési Központjának javaslatára az intézmény oktatója vagy gyakorlóiskolájának, gyakorlóóvodájának, gyakorlókéllégiumának legalább Pedagógus II. fokozatba sorolt alkalmazottja, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben vett részt, illetve a pedagógust alkalmazó köznevelési intézmény vezetője vagy az általa megbízott pedagógus-szakvizsgálóval rendelkező magasabb vezetői megbízással rendelkező alkalmazott.

A *pedagógusi minősítési eljárás* esetében a bizottság tagja az Oktatási Hivatal által delegált, az Országos szakértői névjegyzéken pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) és pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben vett részt, vagy pedagógusképző felsőoktatási intézmény oktatója vagy gyakorlóiskolájának, óvodájának, kéllégiumának legalább Pedagógus II. fokozatba sorolt alkalmazottja, aki a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben részt vett (köznevelési szakértő).<sup>2</sup> A minősítő bizottság tagja emellett a pedagógust alkalmazó köznevelési intézmény vezetője vagy az általa megbízott pedagógus-szakvizsgálóval rendelkező alkalmazott. Az *intézményvezető* minősítési eljárása esetében a fenntartó képviselője is tagja a bizottságnak, a *Kutatótanár fokozatba történő besorolásra* irányuló minősítési eljárás esetében pedig az előbbi tagok mellett a Magyar Tudományos Akadémia delegáltja is részt vesz a bizottságban (a bizottság ilyenkor négytagú).

A fentiek alapján, a minősítő bizottságok tagjainak kiválasztásában közvetve vagy közvetlenül *szinte kizárólagos szerepe van az illetékes Oktatási Hivatalnak*. A bizottságok elnökeit, valamint a pedagógus minősítési eljárás egyik tagját – azaz a három tagból legalább kettőt – mindig az *Oktatási Hivatal delegálja*. A harmadik tag maga az intézményvezető – akit az oktatásért felelős miniszter nevez ki –, illetve annak megbízottja. Lényeges rámutatni ugyanakkor arra, hogy a Kr. korábbi szövege szerint nem az Oktatási Hivatal, hanem az illetékes kormányhivatalok jogköre volt a minősítő bizottságok tagjainak delegálása. Ezt megelőzően pedig a Kr. 2013. szeptember 1-től 2014. március 26-ig hatályos szövege értelmében az illetékes kormányhivatalnak *a fenntartóval együttműködve* kellett kiválasztania a minősítő bizottság tagjait.

A minősítő bizottságra vonatkozó szabályokkal kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy a szabályozás alapján nem egyértelmű, így jogértelmezési zavarokhoz vezethet abban a tekintetben, hogy az intézményvezetőnek, az intézményvezető által megbízott alkalmazottnak, illetve a fenntartó képviselőjének – Kr. 7. § (2) b) pont bb) alpont – *szintén részt kell-e vennie a külön jogszabályban foglaltak szerinti felkészítésben*. Abban az esetben ugyanis, ha nem kell részt venniük a továbbképzésen, úgy kérdésessé válik, hogy hogyan tudják megismerni és megfelelően elsajátítani a minősítési eljárás szabályait, szempontjait. Ennek hiányában pedig nem várható el az összehasonlítható, egységes szakmai alapon történő, objektív értékelés.

Hasonlóan aggályokat vet fel a Kr. 7. § (5) bekezdése szövegének 2014. november 4-től hatályos módosítása. Míg a korábbi szövegezés szerint csak magasabb fokozatba tartozó, azonos munkakörben dolgozó pedagógus vehet részt az alacsonyabb fokozatba besorolt pedagógus minősítési eljárásában, a módosító rendelkezés értelmében az intézményvezető *vagy az általa megbízott pedagógus kivételével* a minősítő bizottság tagja, valamint a minősítő bizottság elnöke csak az értékelt pedagógussal azonos vagy magasabb fokozatba besorolt pedagógus lehet. Így előfordulhat, hogy az intézményvezető, vagy az általa delegált, alacsonyabb fokozatba sorolt pedagógus – a minősítő bizottság tagjaként – egy nála magasabb fokozatba sorolt pedagógus minősítéséről dönthet.

---

megelőzően a Kr.-ben a pedagógiai-szakmai ellenőrzés (tanfelügyelet) *vagy* pedagógusminősítés szakterületen szereplő köznevelési szakértő szövegrész szerepelt.

<sup>2</sup> Az egyes köznevelési tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 365/2014. (XII. 30.) Korm. rendelet 10. § a) pontja alapján. 2015. január 1-et megelőzően a delegálási jogkör a kormányhivatalt illette.

A fenti problémák mellett ugyanakkor *fontos garanciális szabály a minősítésben*, hogy – Kr. 7. § (6) – tanár minősítési eljárása esetén a minősítő bizottság egyik tagjának végzettsége és szakképzettsége azonos kell, hogy legyen az értékelt tanárnak a minősítésre való jelentkezésében megjelölt tantárgya tanítására jogosító végzettségével és szakképzettségével. Szakképző iskolában foglalkoztatott pedagógus esetében pedig – ha ez a feltétel nem teljesíthető – a minősítő bizottság egyik tagja olyan személy kell, hogy legyen, aki az Nkt. 98-99. §-ában vagy 3. mellékletében, vagy a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvényben meghatározottak szerint taníthatja az értékelt tanárnak a minősítésre való jelentkezésben megjelölt tantárgyát. A Kr. 2015. január 1-jétől hatályos 11. § (1) bekezdése alapján az Oktatási Hivatal az általa működtetett informatikai támogató rendszer segítségével kijelöli a minősítő bizottság elnökét és köznevelési szakértő tagját. A minősítő bizottság további tagjainak delegálása érdekében megkeresi a kijelölt felsőoktatási intézményt, illetve a MTA elnökét. Az adott év július 31-éig értesíti a minősítés lefolytatására kijelölt szakértőket és az őket foglalkoztató intézmények vezetőit a kijelölésről.

**8.** A minősítési eljárás és vizsga fontos, garanciális eleme, hogy kik azok a személyek, akik majd minősíthetnek, azaz milyen feltételeknek kell megfelelniük azoknak a pedagógusoknak, akik a későbbiekben a minősítő bizottság tagjai lehetnek. A *minősítő bizottságok tagjaival összefüggésben* rá kell mutatnom, hogy a már említett Kr. 36. § (5) bekezdése szerint a miniszter a pedagógus-előmeneteli rendszer országos bevezetése érdekében pályázati felhívást tesz közzé a Mesterpedagógus fokozatba történő besorolás céljából, magát a pályázati eljárást pedig az OH bonyolítja le. A pályázaton – a Kr. 36. § (6) bekezdés 2014. március 26-tól hatályos szövege értelmében – az a pedagógus vehet részt, aki rendelkezik legalább tizennégy év szakmai gyakorlattal és pedagógus-szakvizsgával, vállalja, hogy részt vesz az OH által szervezett szakértői vagy az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet által szervezett szaktanácsadói továbbképzésen, valamint vállalja, hogy külön díjazás nélkül, a központi költségvetés által biztosított költségtérítés terhére részt vesz a szakértői, szaktanácsadói feladatok ellátásában. A Kr. korábban azt rögzítette, hogy a pályázónak legalább 15 év szakmai gyakorlattal kell rendelkeznie, szerepelnie kell az országos szakértői névjegyzéken, vagy az országos érettségi vizsgaelnöki névjegyzéken vagy a szaktanácsadói névjegyzéken. E feltételek azonban a jelenleg hatályos szabályozásban már nem szerepelnek.

*Minősítő bizottsági tagnak tehát olyan pedagógus jelentkezhetett*, aki hosszú szakmai gyakorlattal és pedagógus szakvizsgával rendelkezett, illetve vállalta, hogy részt vesz egy szakértői, szaktanácsadói képzésen. A *képzésről azonban sem a Kr., sem pedig más jogszabály nem tartalmaz egyértelmű szabályokat*. Nincsen szabályozva, hogy e képzésen részt vevőknek milyen tananyag alapján, milyen ismereteket, hány órában, mennyi idő alatt kell elsajátítaniuk, a tudásukról hogyan, milyen szempontok alapján kell számot adniuk. Arra nézve sem tartalmaz a jogszabály eligazítást, hogy a továbbképzés elvégzésével pontosan mennyi időre kapnak felhatalmazást a minősítő bizottságban történő részvételre – így például meghatározott időre vagy korlátlan időtartamban – illetve, hogy a képzési kötelezettség kizárólag egy alkalomra szól-e, vagy időszakonként meg kell újítaniuk a már megszerzett tudásukat, azaz időnként – az esetleges jogszabályváltozások miatt is – részt kell venniük újabb továbbképzésen. A szabályozás alapján az sem derül ki egyértelműen, hogy valamennyi pedagógus, aki megfelel a fenti feltételeknek, továbbá jelentkezett szakértőnek a minősítésre, részt is vehet-e a kötelező továbbképzésen. Kérdéses, hogy amennyiben többen jelentkeztek, mint ahányan elvégezhetik a képzést, akkor milyen szempontok szerint választják ki azokat, akik végül részesülhetnek a képzésben. Álláspontom szerint aggályokat vet fel az, hogy az *OH honlapján megjelenő tájékoztató* a Kr. 36. § (6) bekezdésében meghatározott feltételeken túl, további két követelményt támaszt a továbbképzésre jelentkezőkkel szemben.

A honlapon 2014. január 10-én megjelent útmutató<sup>3</sup> a következőket tartalmazza. „Tanfelügyeleti és pedagógusminősítési szakértőnek az a pedagógus jelentkezik, aki az alábbi feltételeknek együttesen megfelel:

- a) rendelkezik legalább 14 év pedagógus-munkakörben szerzett köznevelési vagy a felsőoktatásban a pedagógusképzésben oktatói munkakörben szerzett tapasztalattal;
- b) rendelkezik legalább 5 éves tapasztalattal abban az intézménytípusban, melyben tanfelügyelői, pedagógusminősítő szakértői tevékenységet szeretne folytatni;
- c) rendelkezik pedagógus-szakvizsgával vagy a 326/2013. (VIII.30.) Korm. rendelet 35.§ (4) bekezdésében meghatározott, azzal egyenértékű végzettséggel;
- d) *jelenleg pedagógus-munkakörben, vagy pedagógiai szakértő munkakörben, vagy pedagógiai előadó munkakörben foglalkoztatott.*”

A Kr. azonban az útmutató által rögzített fenti négy feltétel közül kizárólag az a) és a c) pont által rögzített kritériumokat tartalmazza, míg a b) és d) feltétel jogszabályi szinten egyáltalán nem jelenik meg, amely önmagában is aggályokat vet fel az eljárás szempontjából. Abban az esetben ugyanis, ha a szaktárca úgy látta, hogy a továbbképzésre jelentkezők felé támasztott feltételek szakmai szempontból nem tekinthetők elegendőnek, akkor a jövőre nézve ezeket jogszabály-módosítás útján szigoríthatta volna. *Az útmutató kiadása során, a jogszabályon túli követelmények meghatározása álláspontom szerint nem felel meg a jogbiztonság követelményének, mivel a Kr. előírását szem előtt tartva az abban foglaltaknak megfelelő jelentkezők joggal bízhattak abban, hogy a továbbképzésen részt vehetnek. Az OH honlapján elérhető tájékoztató<sup>4</sup> szerint az első ütemben 2014. április-május folyamán 1000 fő képzését tervezik, amelyek távoktatásos, illetve kontaktórás képzési formában valósulnak meg, vizsgával zárulnak. A kontaktórákra és a vizsga megszervezésére hétvégeként kerül sor összesen 4 alkalommal, budapesti és vidéki helyszíneken. A jelentkezőknek a tájékoztató szerint legkésőbb 2014. január 26-ig regisztrálniuk kellett. Akik a fenti követelményeknek megfelelnek, 2014. február második felében két online tesztet kellett kitölteniük. Az egyik a szakértői kompetenciák vizsgálatára irányult, a másik a tanfelügyeleti és pedagógusminősítési szakértői munkához kapcsolódó jogszabályi háttér ismeretét térképezte fel azon intézménytípus területén, amelyen a jelentkező szakértői tevékenységet kívánt folytatni.*

A Kr. 36. § (8) bekezdése szerint 2015. december 31-éig a Pedagógus I. vagy Pedagógus II. fokozatba besorolt pedagógus is részt vehet a pedagógusok minősítő vizsgáján vagy minősítési eljárásában szakértőként vagy a szaktanácsadói feladatok ellátásában, feltéve, hogy a 36. § (6) bekezdésben foglalt feltételeknek megfelel. Az a pedagógus, aki nem rendelkezik tizennégy év szakmai gyakorlattal, de szerepel a szaktanácsadói névjegyzéken, 2015. december 31-ig szintén részt vehet a szaktanácsadói feladatok ellátásában.

A Kr. 37. § (1) bekezdése értelmében az Új Széchenyi Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program TÁMOP-3.1.5/12 és TÁMOP-3.1.15. kiemelt projekt keretében próbaminősítő vizsgán, próbaminősítési eljárásban sikeresen részt vett pedagógus a minősítő vizsga, a minősítési eljárás eredményének a 11. § (11) bekezdése szerinti rögzítését követő harminc napon belül az OH által kiadott tanúsítványt kap, amely alapján a pedagógus az eljárást követő év január 1-jén a tanúsítványnak megfelelő fokozatba kerül besorolásra. A Kr. 37. § (2) bekezdés szerint 2014-ben a minősítő vizsga és a minősítési eljárás szervezésével összefüggésben a 10-11. §-ában a kormányhivatal számára meghatározott feladatokat – a kormányhivatalok folyamatos tájékoztatása mellett – az OH látja el az (1) bekezdés szerinti kiemelt projektek keretében. E felhatalmazás alapján – az OH honlapján szereplő információk szerint<sup>5</sup> – „Szakértők felkészítése a pedagógusminősítésre” címmel, az OH szervezésében már folynak a 30 órás, gyakorlatorientált, blended továbbképzések.

<sup>3</sup>[http://www.oktatas.hu/kozneveles/projektek/tamop318\\_minosegfejl/projekthirek/szakertoi\\_kepzesek\\_tajekoztato](http://www.oktatas.hu/kozneveles/projektek/tamop318_minosegfejl/projekthirek/szakertoi_kepzesek_tajekoztato)

<sup>4</sup><https://dari.oktatas.hu/index.php?id=tami>

<sup>5</sup><http://pedakkred.oh.gov.hu/PedAkkred/Catalogue/CatalogueDetails.aspx?Id=4998>

A tájékoztató szerint „a képzés célja a kompetenciaalapú pedagógusértékeléshez, minősítéshez elméleti, szakmai módszertani ismeretek nyújtása, a minősítési folyamat lépéseinek saját élményű gyakorlatokkal való elsajátíttatása, az eljárás elektronikus dokumentumainak elvi és gyakorlati megismerése.”

9. Vizsgálatom során azt is áttekintettem, hogy a pedagógus besorolási rendszerre vonatkozó hatályos szabályok megalkotása során *mennyire vette a jogalkotó figyelembe a speciális helyzetben lévő, különösen a nyugdíj előtt álló, jelentős szakmai gyakorlattal bíró pedagógusok szempontjainak védelmét.* A panaszokban gyakori volt az a kritikai elem a pedagógus életpályamodell rendszerével szemben, hogy az nincs kellően tekintettel a speciális helyzetben lévő, különösen a nyugdíj előtt álló pedagógusok különleges szempontjaira. Több beadványozó felvetette azt a gyakorlati problémát, hogy a pályájuk végén tartó, nagy szakmai múlttal rendelkező, nyugdíjazás előtt álló pedagógusoktól is azt követeli meg az újonnan bevezetett minősítési rendszer, hogy ugyanazon feltételekkel teljesítsék az életpályamodell elvárásait, mint a pályakezdők. Ez a követelmény már pusztán a nyugdíjazás előtt álló pedagógusok életkorából következően sem látszik reális elvárásnak, nem beszélve a nyugdíjazással lezáruló pályán elért szakmai eredmények figyelmen kívül hagyásáról. Nem kellően világos az sem, hogy hogyan viszonyul a 2013. szeptember 1-étől hatályos rendszer a már felmentési idejüket töltő, de még státuszban lévő pedagógusokhoz.

A szaktárca válaszeveleiből nem derült ki kellő egyértelműséggel az, hogy a nyugdíj előtt álló pedagógusoknak valóban részt kell-e venniük a minősítési eljárásban, vagy annak során valamilyen indokolt kedvezményre számíthatnak-e. Nem világos továbbá az sem, hogy pontosan milyen személyi kör részesülhetne az első minősítési időszakban különleges elbánásban, és annak során pusztán az életkort vennék alapul, vagy a pályán eltöltött időt. Arra sem áll rendelkezésre egyértelmű válasz, hogy milyen feltételekkel kellene részt venniük a minősítésen, az elsőbbséget hogyan biztosítaná az eljárást lebonyolító Oktatási Hivatal.

A Korm. rendelet a vegyes és átmeneti rendelkezések között szabályozza a minősítési eljárás befejezésének kötelező időpontját (2018. június 30.) és a Pedagógus II. fokozatba történő besorolás legkorábbi időpontját (2015. január 1.). A jogszabály azonban nem tér ki a nyugdíjazás előtt álló, a rendszer bevezetésével azonban érintett pedagógusok speciális helyzetére, és nem állapít meg különleges szabályokat rájuk nézve. Nyilvánvaló, hogy számos nyugdíj előtt álló pedagógus számára már e határidők sem teljesíthetőek, így hosszú pályájukat a legalsó, Pedagógus I. fokozatba való besorolással kell lezárniuk. A szaktárca által hangsúlyozott kiemelt figyelem egyáltalán nem jelenik meg kiszámítható módon, jogszabályi szinten, így bármilyen indokolt előnyben részesítés alkalmazására kizárólag jogalkalmazásban kerülhet sor, mindez pedig nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a pedagógus előmeneteli rendszer bevezetése folyamatosan történik, a jogszabályok által előírt feltételek alól pedig nincs lehetőség a mentesülésre, illetve arra sem, hogy azon minden érintett egyszerre essen át. Szükséges volt tehát egy olyan, 2018. június 30-áig tartó átmeneti időszak meghatározása azon pedagógusok számára, aki már a pályán vannak, nem újonnan lépnek a rendszerbe.

Kiemelte, hogy ebben a minősítés elvégzésére kijelölt közel 5 éves átmeneti időszakban a szaktárca folyamatosan figyel arra, hogy a lehetőségek szerint azokat részesítse előnyben, akik már jelentős szakmai gyakorlattal rendelkeznek. A szaktárca mindemellett egyértelművé tette, hogy nem látja szükségesnek az átmeneti szabályok módosítását azért, hogy érdemben el lehessen bírálni a nyugdíjkorhatár betöltése előtt álló, hosszú felmentési idejüket töltő pedagógusok magasabb fokozat elérésére irányuló pályázatát. Mindezt azzal indokolta, hogy az első minősítések beosztása során a szaktárca érvényesítette a régóta pályán lévő pedagógusok érdekeit, azonban konkrétan nem jelölte meg azt, hogy ezt milyen eszközökkel érte el.

Ennek ellenére a Korm. rendelet *nem tartalmaz olyan szabályokat, amely hatékonyan garantálná a nyugdíjazás előtt álló pedagógusok jogos érdekeinek védelmét.* Az sem követhető nyomon, hogy a jogalkalmazási gyakorlatban milyen módon kapnak elsőbbséget a minősítési eljárásban, azon túlmenően, hogy az államtitkár által kiadott 2014. februári közleményben a Pedagógus II. fokozat esetében a minősítési eljárásban való részvételt azok számára is megnyitotta, akik *legalább 30 év szakmai gyakorlattal rendelkeznek.* Előfordulhat azonban, hogy a nyugdíj előtt álló vagy akár a hosszú felmentési idejét töltő pedagógus nem feltétlenül rendelkezik szakvizsgával, sőt akár az is lehetséges, hogy a 30 évnél jóval kevesebb, mindössze 10-12 év gyakorlata van, mert korábban például más területen dolgozott.

*Összességében az említett általános szabályozási hiányosság, e speciális szempontok jogalkotási szinten való figyelmen kívül hagyása álláspontom szerint akkor is sérti a jogállamiság elvét, valamint a jogbiztonság és a kiszámíthatóság követelményét, ha a jogalkalmazásban e szempontok esetleg mérlegelés, méltányosság körében jelentkeznek.*

**10.** Jelentésemben külön foglalkozni kívántam *a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben dolgozók helyzetével, illetve érdek- és jogérvényesítési hátrányaikkal.* A pedagógus életpályamodell bevezetésével összefüggésben több beadvány is érkezett ilyen munkakörben dolgozó panaszosoktól. Ebbe a körbe tartoznak a köznevelési intézmény azon dolgozói, akik nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő feladatot végeznek, jellemzően nem rendelkeznek pedagógus végzettséggel, bár munkakörük az esetek döntő hányadában felsőfokú végzettséghez kötött. Ezen munkaköröket a Kr. 4. számú melléklete tételesen felsorolja, ilyen például az iskolatitkáré, a pedagógiai asszisztensé, a szabadidő szervezőé, a könyvtárosé. Az e munkakörökben dolgozó beadványozók azt sérelmezték, hogy mivel nem tartoznak a pedagógus életpályamoddal kapcsolatos rendelkezések hatálya alá, az ő esetükben nem történt meg az a bérrendezés, pedig ugyanannyira értékes munkát végeznek a köznevelési intézményekben, mint a pedagógusok. A köznevelésben történt átszervezések és fenntartóváltások miatt a korábbi bérpótlékok, béren kívüli juttatások és pótszabadságok rendszere megváltozott, számos dolgozót jóval hátrányosabb helyzetbe hozva.

A beadványokból az is kiderült, hogy a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatott dolgozók érdekképviselője jelenleg egyáltalán nem megoldott. Mivel nem pedagógusok, a pedagógus szakszervezetektől nem feltétlenül várhatnak aktív segítséget és támogatást érdekérvényesítési törekvéseikhez, saját szakszervezettel azonban nem rendelkeznek. Jól mutatja mindezt, hogy a panaszosok ugyan a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetéhez (MKKSZ) fordultak, de tőlük jelzésük alapján érdemi segítséget ügyükben nem kaptak. Mindemellett látható, hogy a beadványozók által felvázolt összetett jellegű probléma számos köznevelésben dolgozót érint, melyet alátámasztanak a beadványokhoz mellékelte, sok dolgozó által aláírt petíciók is.

A nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörökben dolgozók helyzetének rendezésével összefüggésben írt megkeresésemre *az államtitkár arról tájékoztatott, hogy a nem pedagógus munkakörben dolgozóakra valóban nem vonatkozik az új bértábla, azonban nem vonatkoznak rájuk az előmeneteli rendszer kötelezettségei sem.* A Kormány ugyanis *nem a köznevelés egészében dolgozók esetében hajtotta végre a béremelést, és nem is pedagógus béremelést tervezett és vezetett be, hanem pedagógus előmeneteli rendszert, melynek része egy új, a korábbiaknál érezhetően magasabb béreket eredményező bértábla is.*

Az előmeneteli rendszer megalkotásakor nem volt tervben, hogy azt kiterjesztik a nem pedagógus munkakörben foglalkoztatottakra is, hiszen az előmeneteli rendszer nem csupán a bértáblát jelenti, hanem olyan fokozatokat és olyan minősítési eljárást is, amely csak a pedagógus munkakörökre értelmezhető. Mivel ezekben a munkakörökben nem előírás a pedagógus szakképzettség, ezért sem a szükséges szakképzettség, sem pedig az elvégzendő feladat szempontjából nem tekinthetők a pedagógus munkakörökkel azonosnak.

A szaktárca szerint ezért nem beszélhetünk „béremelésből való kimaradásról”, mivel az előmeneteli rendszer bevezetése az eredeti elképzeléseknek, lehetőségeknek megfelelően történt.

A 2013. január 1-jétől állami fenntartásba került köznevelési intézményekben foglalkoztatott nevelő-oktató munkát közvetlenül segítők bére korábban igen eltérő mértékű volt, hiszen a korábbi iskolafenntartó önkormányzatok eltérő anyagi erőforrásokkal rendelkeztek. A 2013. január 1-jétől hatályos állami feladatellátás során a jogalkotó arra törekedett, hogy a köznevelési intézményekben foglalkoztatottak juttatásaiban megfigyelhető, mértékében egyáltalán nem indokolható eltéréseket megszüntesse. Ezért a Kr. 2013. szeptember 1-től egységesen – fenntartótól függetlenül – szabályozza a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottak bér- és pótlékrendszerét. A Kr. 31-32. §-ai határozzák meg a nevelő-oktató munkát közvetlenül segítők besorolásának szabályait, a 2. sz. melléklet munkakörökre bontva adja meg a fizetési osztályba sorolás lehetőségeit. E besorolásból következik, hogy ilyen munkakörben a Kjt. szerinti C–F fizetési osztályba sorolt, különböző végzettségű és képesítésű közalkalmazottakat lehet foglalkoztatni, miközben *rájuk e pillanatban nem vonatkozik a pedagógus életpályához köthető előmeneteli rendszer*. Ez még abban az esetben is így van, ha pedagógus végzettséggel rendelkeznek, hiszen az Nkt. azt csak a köznevelési intézményekben foglalkoztatott pedagógusokra terjesztette ki.

Az államtitkár ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy a szaktárca az Nkt. utólagos hatásvizsgálata során a szabályozás megvalósulásának elemzésekor problémaként érezte, hogy az újonnan bevezetett előmeneteli rendszer nem érinti a pedagógusok azon körét sem, akik nem köznevelési intézményben, hanem *gyermekjóléti, gyermekvédelmi, pedagógiai szakszolgálati, pedagógiai szakmai szolgáltatást nyújtó intézményhálózatban dolgoznak*, ott végeznek pedagógiai tevékenységet. Így a Kormány előterjesztése nyomán az Országgyűlés a 2013. évi CXXXVII. törvénnyel módosította az Nkt. szövegét, amellyel kiterjesztette a pedagógusok előmeneteli rendszerét a fenti foglalkoztatottakra 2015. szeptember 1-től.

Az államtitkár ennek kapcsán azt is jelezte, hogy a törvénymódosítás a pedagógus végzettséggel rendelkező nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben foglalkoztatottakra is vonatkozik, igaz órájuk csak 2015. szeptember 1-jétől. 2015. szeptember 1-jétől lép hatályba ugyanis az Nkt. 65. § (9) bekezdése, amely szerint az Nkt. 64-65. §-aiban foglaltakat alkalmazni kell a pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézményben pedagógiai szakértő, pedagógiai előadó munkakörben, *a nevelési-oktatási intézményben nevelő- és oktatómunkát közvetlenül segítő munkakörben pedagógus szakképzettséggel rendelkező*, továbbá a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény hatálya alá tartozó intézményben pedagógus munkakörben *foglalkoztatott tekintetében is*.

A fenti rendelkezés tehát a pedagógus életpályamodell rendelkezéseinek hatályát 2015. szeptember 1-jétől a nevelési-oktatási intézményben nevelő- és oktatómunkát közvetlenül segítő munkakörben pedagógus szakképzettséggel rendelkező foglalkoztatottakra is kiterjeszti. A módosítás révén *így a felmerült aggályok egy része megoldódni látszik*.

*Figyelemfelhívásként jelzem, hogy a jövőben a köznevelésben dolgozók e heterogén csoportjának jövedelmi helyzete további rendezésre szorulhat*. Érdemes volna a szaktárcanak áttekinteni a hatályos szabályozást abból a szempontból, hogy a pedagógus életpályamodellből kimaradó, pedagógus szakképzettséggel nem rendelkező, de nevelő-oktató munkát közvetlenül segítő munkakörben dolgozók egzisztenciális megbecsültsége – a rendelkezésre álló források figyelembe vétele mellett milyen eszközök révén növelhető.

Jelentésem *összegzéseként* a következőkre szeretném ismételtelen felhívni a figyelmet. Átfogó jellegű vizsgálatom hatásköri-tartalmi kiindulópontja az volt, hogy a pedagógusok minősítési rendszerének, életpálya-modelljének kialakítása alapvetően olyan *szakpolitikai kérdés*, amely a köznevelésért felelős szaktárca területe, felelőssége.

A minisztérium, illetve a Kormány által szakmailag indokoltnak tartott és bevezetett rendszer végrehajtása ezzel együtt vizsgálati tapasztalataim szerint számos olyan jogalkalmazási és jogértelmezési problémával, jogalkotási hiányossággal és bizonytalansággal terhelt, amelyek közvetve vagy közvetlenül nem egyszerűen az érintett pedagógusok érdekeit vagy szubjektív elvárásait sérthették, hanem alkotmányos alapkövetelmények, a jogállamiság és jogbiztonság szempontjából aggályokat vetnek fel. Jelentésem a rendszeren belül azonosítható alkotmányos anomáliák feltárását, a korrekciós lehetőségek felmutatását célozta a gyorsabb fokozatszerzés különös feltételeinek megállapításának formájától kezdve a minősítő bizottság tagjaira vonatkozó szabályokon át a továbbképzésben való részvétel feltételeinek meghatározásáig, illetve a nyugdíjazás előtt álló pedagógusok speciális helyzetéig. Az alkotmányossági-alapjogi kérdéseken túlmenően pedig nagy jelentősége van annak, hogy a pedagógusok és a nevelő-oktató munkát segítők javadalmazása, életminősége visszahat a köznevelési rendszer egészének minőségére.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos alapjoggal és alkotmányos alapkövetelményekkel összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet megfelelő, vonatkozó rendelkezései módosításának kezdeményezésével biztosítsa, hogy
  - a) a minősítési eljárás során a fokozatszerzés különös feltételeit, keretszabályait kormányrendeleti szinten rögzítsék, a keretszabályok között a keretszámok pontos meghatározása pedig minden esetben – az államtitkárra való átruházás lehetősége nélkül – miniszteri határozat formájában történjen;
  - b) a minősítő bizottság valamennyi tagja, így az intézményvezető és az általa megbízott személy esetében is kötelező előírás legyen a külön jogszabály által előírt felkészítés, azaz a továbbképzés teljesítése;
  - c) jogszabály egyértelműen írja elő azt, hogy azoknak a pedagógusoknak, akiknek minősítés hiányában ideiglenesen megállapították a magasabb besorolású illetményt, abban az esetben sem kell az ideiglenes többletilletményt visszafizetnie, ha a később bármely okból nem felelnek meg a minősítésnek.
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az emberi erőforrások miniszterénél, hogy
  - d) gondoskodjon arról, hogy a jövőben az Oktatási Hivatal vezetője által kiadott tájékoztató, útmutató, valamint az általa lefolytatott eljárás teljes mértékben legyen összhangban a kormányrendelet szabályai által előírt feltételekkel, ezen túlmutató, további szűkítő többletkritériumokat (így például tesztírást vagy más előszűrést) a továbbképzésre való jelentkezés során ne írjon elő;
  - e) tekintse át a kormányrendelet átmeneti rendelkezésének hatályos előírásait és – a fokozatszerzés különös feltételeinek meghatározásán túl – vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy hogyan biztosítható a nyugdíj előtt álló, jelentős szakmai gyakorlattal bíró pedagógusok számára az, hogy kellő szakmai, anyagi megbecsültség, fokozat mellett fejezhessék be oktató-nevelő pályafutásukat.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-262/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos – aki jelenleg fehérgyarmati állandó lakos – azt kifogásolta, hogy a lakcímnnyilvántartásba a debreceni lakóingatlana címére évek óta nem tud bejelentkezni, holott az épületet már 2007-ben – a használatbavételi engedély megadását követően – feltüntették a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban. Az érintett címen két lakóépület található, korábban egyes lakókat a címnnyilvántartásba bejegyezték, azonban őt és az ingatlanban 2004 óta lakó gyermekeit nem. Mindeközben Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) a garázsokra, majd 2013 évtől a tárolókra fizetési kötelezettséget állapított meg. A panaszos sérelmezte azt is, hogy a címnnyilvántartásban nem a valós adatok szerepelnek, amely hátrányt okoz számára, például az orvosi ellátások igénybevételeénél. A panaszos az ügyben többször fordult Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalához (a továbbiakban: Hivatal). A Hivatal 2013 júliusában kelt válaszára jelezte, hogy az alapító okirat nem oldja meg a kialakult helyzetet. A fő gond ugyanis az, hogy a házszám alatt kettő darab ingatlan van, 2013. július 1-jén a jegyzőhöz, július 22-én a Hivatalhoz címzett beadványaira a megkeresett szervektől választ nem kapott. Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során tájékoztatást kértem Debrecen Megyei Jogú Város polgármesterétől és jegyzőjétől, a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjétől, valamint a belügyminisztertől.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elve, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);*
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”);*
- *A jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)*

**Vonatkozó jogszabályok**

- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (Thtv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.)

## Megállapított tényállás

A panaszos jelenlegi állandó lakcíme Fehérgyarmaton van, de a tulajdonában álló Debrecen, Darabos utcában található lakásban él. A 8 lakásos lakóépület – ahol az I. lépcsőházban 5 lakás, 1 iroda és 5 garázs, a II. lépcsőházban 3 lakás és 3 garázs található – 2007-ben kapott végleges használatbavételi engedélyt<sup>1</sup>. A szóban forgó címen a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban /1 és /2 hrsz-szel, két ingatlan szerepel.

A Magyar Posta Zrt. területi szerve 2012 márciusában – többek között – azzal a kérdéssel kereste meg a Hivatal Műszaki Osztályát, hogy a Darabos utcai /1 hrsz-ú ingatlant a Thaly Kálmán vagy a Honvéd utca felől lehet-e megközelíteni.

A Hivatal Műszaki Osztálya – a helyszíni megtekintését követően, a vonatkozó előírások<sup>2</sup> alapján – a 2012. április 25-én kelt határozatában<sup>3</sup> a /1 hrsz-ú ingatlan Darabos utcai házszámát Thaly Kálmán utcai házszámra változtatta, amely ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be.

Az elsőfokú határozatot a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) 2012. július 2-án megsemmisítette<sup>4</sup>, ami ellen a panaszos bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Abban alapvetően a /1 hrsz-ú ingatlan kialakításával, építésével kapcsolatos kérdéseket tett vita tárgyává.

A keresetet a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. január 21-én, a 7.K.30.770/2012/4. számú ítéletével elutasította azzal, hogy azok nem kapcsolódnak az adott közigazgatási eljárás tárgyához.

A panaszos 2013. április 16-án azzal kereste fel a Hivatal Igazgatási Osztályát, hogy *a Darabos utcai házszám alá, az I. lépcsőház II. emelet 4. számú lakásba szeretne bejelentkezni. A felvett hatósági jegyzőkönyv szerint a címnyilvántartás adatai alapján megállapítható, hogy ezen ingatlan nincs bejegyezve a nyilvántartásba.*

Tartalmazza a jegyzőkönyv azt is, hogy a panaszos többször is próbált erre a címre bejelentkezni, de nem sikerült, mert a házszám két ingatlant jelöl, amelyek közül az egyik a Hivatal, a másik magánszemélyek tulajdonában áll, és az épület még nincs társasházzá alakítva.

A panaszos jelezte továbbá a fenti, a lezárult perrel kapcsolatos előzményt.

A Hivatal Igazgatási Osztálya a beadványban foglaltak alapján IGAZ-05352/2013. számon hivatalból eljárást indított, majd – helyszíni szemlét követően – a jegyző megbízásából 2013. július 2-án tértivevényes levélben<sup>5</sup> tájékoztatta a panaszost, hogy a /1 hrsz-ú ingatlanra kiadott végleges használatbavételi engedély címnyilvántartási bejegyzésre nem alkalmas, mert az nem tartalmazza a lakások emelet, ajtó szerinti megjelölését.

Az ingatlan ugyan Darabos utcai számmal szerepel a nyilvántartásukban, azonban – megjegyezve, hogy az nem is tartozik a hatáskörébe – a *Műszaki Osztály az ingatlanon álló többalakos lakóépület külön lakásegységeinek ajtó számozását nem végezte el, a címnyilvántartási bejegyzés alapját a társasház alapító okirata jelentheti.* Mindaddig, amíg a lakások számozása ily módon meg nem történik, bejegyzésre nincs lehetőség.

A panaszos 2013. július 1-jén a Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzőjéhez (a továbbiakban: Jegyző) fordult, majd 2013. július 22-én újabb beadvánnyal<sup>6</sup> fordult az Igazgatási Osztályhoz.

---

<sup>1</sup> 16.255/2/2007. számú

<sup>2</sup> A házszámozás rendjéről és az azzal kapcsolatos eljárásról szóló 1/2010. számú jegyzői utasítás

<sup>3</sup> 85584-2/2012. számú

<sup>4</sup> IX-B-005/00797-3/2012. számon

<sup>5</sup> IGAZ-05352/3/2013. számon

<sup>6</sup> IGAZ-5352/6/2013.

**1. A Jegyző – az Önkormányzat és a Hivatal nevében adott – tájékoztatásának összefoglalása<sup>7</sup>**

2013. január 1-jétől a címnyilvántartás vezetését a Hivatal Humán Főosztály Igazgatási Osztálya végzi, az ingatlanok közterületi számozásával kapcsolatos hatósági feladatokat az Építésügyi Főosztály Műszaki Osztálya, míg az építményadó bevallással összefüggő ügyintézését a Gazdálkodási Főosztály Adóügyi Osztálya látja el.<sup>8</sup>

1.1. A címnyilvántartási probléma 2013. április 16-án jutott a Hivatal Igazgatási Osztályának tudomására. A korábbi címnyilvántartási és lakcím-nyilvántartási eljárások lefolytatására 2012. december 31-ig a Hivatal Okmányosztálya rendelkezett, 2013. január 1-jét követően a Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala rendelkezik hatáskörrel. Az okmányosztály járási hivatalba történt integrálását követően az Igazgatási Osztálynak csak a címnyilvántartással összefüggő irattári anyagokat adták át, de azokban a tárgyi ügyre vonatkozóan előzmény nem lelhető fel. A későbbiekben ugyanakkor részletes tájékoztatást adott a tárgyi ingatlan házszámozásával kapcsolatos – előzmény ügynek minősülő – 2012. évi hivatali eljárásról és a panaszos által kezdeményezett jogorvoslati eljárásokról.

1.2. A Darabos utcai házszámra vonatkozó, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala elektronikus címnyilvántartási rendszerében szereplő adatok bejegyzésére – az I. számú lépcsőház címhely kivételével – a hatáskörváltást megelőzően került sor.

Az alapvető jogszabályi előírások<sup>9</sup> szerint az új címek bejegyzését, a címváltozások átvezetését megalapozó döntések földhivatali bejegyzés alapjául szolgáló alapiratoknak tekinthetőek, ezért nem az ingatlan-nyilvántartási adatok az irányadóak, hanem a házszámozással kapcsolatos határozatok. A lakcím valódiságának – Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése szerinti – hitelt érdemlően történő igazolásaként a tulajdoni lap is elfogadható.

A használatbavételi engedély a címnyilvántartás rendezésére nem alkalmas, mivel az építésügyi döntésben a lakások címeként csak a Darabos utcai házszám (I. és II. lépcsőház) azonosítható be, de nem lehet megállapítani, hogy egy-egy lakás melyik szinten található. *A pontos címhelyek megállapításához szükséges egy olyan okirat, melyben a lakók rendezik a lakások sorszámát (pl. I. emelet 1. ajtó). A jegyző házszám-megállapító hatásköre nem terjed ki a társasházak belső egységeire, az a lakók megegyezésén alapul.*

Címhelyek bejegyzésének alapjául szolgálhat a jogerős használatbavételi engedély és az ingatlan-nyilvántartási térkép is, ha tartalmazza a nyilvántartásba bejegyzendő adatokat. A vizsgált ügyben az ingatlan-nyilvántartásban a Darabos utcai házszám szerepel – sőt a jogerős használatbavételi engedélyben is – mely adekvát a címnyilvántartás adataival. Összességében: *az ingatlan azonosítására jelenleg az említett cím szolgál.*

1.3. A panaszos helyi adóval kapcsolatos kifogásainak megítélésére a helyi adókról szóló, módosított 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) az irányadó. Ezek szerint adóköteles a város illetékességi területén levő nem lakás céljára szolgáló épület, épületrész. (a továbbiakban: építmény).<sup>10</sup> Az adófizetés alanya az, aki az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként szerepel, vagy tulajdonjogának átruházására irányuló szerződést az ingatlanügyi hatóság széljegyezte, míg újonnan létrehozott építmény esetén a használatbavételi engedély jogerőre emelkedésének időpontjától kell tulajdonosnak tekinteni.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> SZER-900-6/2014.

<sup>8</sup> Debrecen Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 16/2013. együttes polgármesteri és jegyzői utasítás 3. melléklete

<sup>9</sup> Az Nytv. 14. § k) pontja, 28/A. § (1) és (8) bekezdései, az Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése, a Ket. rendelkezései és különösen V. számú fejezete, az Inyvtv. 2 § (3) bekezdése.

<sup>10</sup> Htv. 1. § (1) és 11. § (1) bekezdései

<sup>11</sup> Htv. 12. § (1)-(2) bekezdései és 52. § 7. pontja.

Míg a lakáshoz, üdülőhöz tartozó gépjárműtároló a lakóépületben lévő épületrész, vagy a telken álló épület, amely gépjármű tárolására alkalmas, függetlenül attól, hogy az épület vagy az épületrész az ingatlan-nyilvántartásban önálló ingatlanként szerepel.<sup>12</sup>

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény előírásai<sup>13</sup> értelmében az építményadó ún. tárgyi jellegű, vagyoni típusú adó, így az adótárgy keletkezésével, annak használatbavételével keletkezik az adókötelezettség, és az építményadót az épület tárgyi megléte és használata miatt kell megfizetni.

Az önkormányzat nem mondhat le az adó összegéről, illetőleg a vagyontárgy adóztatásáról akkor sem, ha az építmény olyan területen helyezkedik el, ahol még nincs utcanév vagy nincs házszám-kiosztás. Ez esetben az adóhatóság a közhiteles ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett adatra támaszkodva, a helyrajzi szám alapján tartja nyilván az épületet. Amint sor kerül egy adott közterület (utca) elnevezésére és ezt a jogszabályi előírásoknak megfelelően kihirdették, e tényről az adózónak 15 napon belüli bejelentési kötelezettsége áll fenn.

Adóügyi szempontból nem lényeges, hogy a felépült adótárgynak van-e címadata, mert ez a körülmény nem hat ki az adókötelezettségre, ahogyan az sem, hogy az adótárgyat lényegesen használja-e a tulajdonosa vagy sem, oda be tud-e jelentkezni vagy sem.

1.4. A címnyilvántartási probléma megoldásához nem szükséges közgyűlési döntés. Az megnyugtatóan akkor rendezhető, ha a lakók megalkotják az ingatlan társasházi alapító okiratát, amiben egyértelműen azonosítható módon feltüntetik a társasházban található lakásokat, garázsokat és egyéb helyiségeket.

A közösképviselő-jelölt nyilatkozata szerint a panaszos egyedüli tulajdonosként nem írta alá az alapító okiratot, így az ügyben bírósági eljárás indult.

## 2. A Kormányhivatal tájékoztatásának összegzése<sup>14</sup>

2.1. A 2014. február 7-én kelt, HBB/05/00208-5/2014. számú, panaszosnak adott kormányhivatali tájékoztatás – a korábbiakban ismertetettekén túl – azt is tartalmazta, hogy néhány tulajdonos, közte a panaszos nem írta alá az ingatlan társasházi alapító okiratát, ezért a közös tulajdon társasház-tulajdonná való átalakításának elrendelése érdekében per indult, mely folyamatban van. Emiatt a társasház nem rendelkezik alapító okirattal, amely alapján a címnyilvántartásba bejegyezhető lenne az egyes lakások emelet és ajtó megjelölése.

A Hivatal Műszaki Osztályának igazolása szerint a /1 hrsz. alatti ingatlan a Darabos utcai házszámon van nyilvántartva és a panaszos tulajdonát képező lakás – melyben nyilatkozata szerint életvitelszerűen lakik – a valóságban itt található. Az épület jogerős használatbavételi engedéllyel rendelkezik, mely csupán az I. és II. lépcsőházat különíti el, a lakásegységek ajtószámozásának feltüntetése nélkül.

Arról is tájékoztatták a panaszost, hogy a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. Emiatt a nyilvántartás az ellenkező bizonyításáig közhitelűen tanúsítja az abban szereplő adatokat és azok változását. A nyilvántartás szervei (pl. jegyző, járási hivatalok) az általuk kezelt adatokat (így a polgár lakcímét) a jogszabályi előírások alapján vezetik fel: e körben az Nytv. 14. §-a taxatív felsorolja, hogy a nyilvántartás szervei az általuk kezelt adatokat mely forrásból gyűjtik, míg a Thtv. 9. §-a szabályozza, hogy az alapító okiratnak mit kell tartalmaznia. Emiatt a jegyző állapítja meg a házszámokat, de a lakások ajtószámmal történő ellátásához társasházak esetében szükséges a jogerős használatbavételi engedélyen túl a társasház alapító okirata, melynek kötelező tartalmi eleme a külön tulajdonba kerülő lakások meghatározása.

<sup>12</sup> Htv. 52. § 48. pontja

<sup>13</sup> Így az adózó nyilvántartásba vételével (24. §), az adóbevallási kötelezettséggel (32. § (2) és 19. § (1) bekezdése) és adóbevallás tartalmi elemével (31. § (1) bekezdés) kapcsolatos előírásokat.

<sup>14</sup> HBB/05/00208-7/2014.

A közhiteles ingatlan-nyilvántartási térkép és a jogerős használatbavételi engedély nem tartalmazza a lakások ajtószámozását, így az nem minősülnek hitelt érdemlő igazolásnak.

A címmegállapítás alapirataul a társasházi alapító okirat szolgál vagy az, ha az ügyfél hitelt érdemlően<sup>15</sup> igazolja a cím létezését.

Hitelt érdemlő igazolásnak minősül az ingatlan valamennyi tulajdonosa (és egyéb vagyoni értékű jog jogosultja) által aláírt megállapodás, melyben közös megegyezéssel meghatározzák az egyes lakások ajtószámozását. *„Alapító okirat hiányában az épület (...) osztatlan közös tulajdonnak minősül, így tulajdonostársként jelenleg házszám megjelölésével kérhető a lakcímbeljelentés, amennyiben még nincs az érintettek között megállapodás a lakások megjelöléséről.”*

Amennyiben rendelkezésre áll a társasház alapító okirata, vagy az érintettek (lakások ajtószámozásáról szóló írásbeli) megállapodása, úgy ez alapján kérelmezhető, hogy a jegyző az egyes lakásokat lépcsőház, emelet és ajtó megjelöléssel vegye fel a címnyilvántartásba. Ezt követően a járási hivatalnál kezdeményezhető az új lakcím – lépcsőház, emelet és ajtó adatokkal való – nyilvántartásba vétele.

A postai küldemények kézbesítésével kapcsolatos jogszabályi előírások<sup>16</sup> értelmében, amennyiben kihelyezik a megfelelő levélszekrényt és a tulajdonosa nevét feltüntetik rajta, akkor a postai küldemények kézbesíthetők a címzett számára, így abból eredően joghátrány nem éri az állampolgárt, ha a lakcím emelet és ajtó megjelölése nélkül kerül felvételre a címnyilvántartásba. Egyébként a lakcímét igazoló hatósági igazolvány kiadása illetékmentes, ha arra lakcímváltozás miatt kerül sor.<sup>17</sup>

A kormányhivatal álláspontja szerint az előző megoldások alkalmazásával, a lakcím bejelentéshez szükséges iratok birtokában, a probléma megszüntethető. Amennyiben a már hivatkozott társasházi alapító okirat vagy a tulajdonostársi megállapodás nem készül el, akkor az ellátások igénybevételéhez elegendő a Darabos utcai házszám megjelölésű lakcím létesítése.

2.2. A megkeresésemre a Kormányhivatal az alábbiakról tájékoztattott:

2.2.1. A Darabos utcai ingatlanok címnyilvántartási problémája 2014. január 7-én jutott a kormányhivatal tudomására, melyet kivizsgáltak és annak eredményéről a panaszost tájékoztatták.

2.2.2. A garázs és a tárolók után fizetendő helyi adózással kapcsolatban a Jegyző álláspontjával megegyezően, az adóalanyiség és az adófizetési kötelezettség független az adófizetésre kötelezett személy lakcímétől. A fizetési kötelezettség nem a lakcímhez, hanem az adótárgyhoz (azaz a garázshoz, tárolóhoz) kapcsolódik.

2.2.3. A címnyilvántartás az elmúlt hét évben azért nem tartalmazhatta a lakások adatait, mert a lakók a szükséges megállapodásokat nem csatolták. Az építéshatósági döntésben a lakások címeként kizárólag a Darabos utcai házszám volt beazonosítható, de az nem, hogy az adott lakás melyik szinten található.

2.2.4. Arról nem tudtak nyilatkozni, hogy a helyi önkormányzat az új lakóház megközelítésére más közterületi elnevezést kíván-e használni.

2.2.5. A panaszos lakcím-bejelentéssel kapcsolatos ügyekben érvényesültek az anyagi és eljárásjogi szabályok. A lakóépület címnyilvántartási problémája akkor oldódik meg, ha a társasházi alapító okiratot elfogadják, vagy a felek megállapodása létrejön. A társasházi alapító okirattal kapcsolatos jogviták elbírálása nem tartozik a kormányhivatal hatáskörébe.

<sup>15</sup> A Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése alapján

<sup>16</sup> A postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet

<sup>17</sup> Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény IX. Melléklet II. 5. pontja szerint

### 3. A belügyminiszter tájékoztatójának összegzése<sup>18</sup>

3.1. A lakcím-bejelentési eljárás a Ket. hatálya alá tartozó eljárás. A Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontja alapján a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Nem minden esetben lehetséges taxatív, kimerítő felsorolást adni – jelen ügyben sem – azokról az okiratokról, amelyek hitelesen igazolhatják, hogy egy címhely valós. A példalódzó felsorolás is zavarokat okozna, mivel azt a látszatot keltené, hogy a nevesített okiratok fontosabbak, mint amelyek kimaradtak a felsorolásból. Szükséges esetben előfordulhat, hogy a jogalkalmazó megköveteli a taxatív felsorolt okiratok létét annak ellenére, hogy a jogszabály szövegezése alapján más okiratokat is el kellene fogadni.

A Kormányhivatal a társasház alapító okirat hiányában elfogadhatónak tartana olyan megállapodást, amely valamennyi tulajdonos egyetértésével meghatározza az egyes lakások ajtószámozását. Így elkülöníthetők lennének az egyes ingatlanok. Ez olyan hitelt érdemlő bizonyítási eszköz, amely alapján az Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése alapján megállapítható egy címhely valódisága. A bizonyítási eszközök listáját nem célszerű tételes felsorolásba foglalni.

A Kormány az Államreform Operatív Program 2011-2013. időszakra szóló akciótervének elfogadásáról és kiemelt projektek nevesítéséről szóló 1286/2012. (VIII. 9.) határozatában megállapította és kiemelt projektként nevesítette a „Közhiteles címregiszter kialakítása” ÁROP-1.2.12 kódszámú projektet. Az akcióterv számos alkalommal módosult, de a változások a projektet nem érintették. A projekt egy egységes címregiszter kialakítását kívánja megvalósítani, célja a címkezelés egységes jogszabályi környezetének, igazgatási folyamatainak és egy teljes címnyilvántartásnak a megvalósítása.

A szabályozás kereteit a 2015. január 1-jén hatályba lépett, az állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködésének általános szabályairól szóló 2013. évi CCXX. törvény 14. §-a adja, amely megállapítja, hogy a címadatot tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartások együttműködési képességének elősegítésére és az egységes címkezelés biztosítására központi címregiszter szolgál. A törvény szerint a központi címregiszter olyan, a nyilvántartások közötti együttműködést elősegítő központi nyilvántartás, amely a címadatok vonatkozásában adatkapcsolat-szolgáltatás útján hiteles adatforrást biztosít a címadatot tartalmazó állami és önkormányzati nyilvántartások számára.

A központi címregiszter működését szabályozó jogszabály tervezet speciálisan kezelni rendeli azon címadatokat, amelyek – mint a társasházi alapító okirat hiánya miatti címek – élethelyzet szerint lakcímként funkcionálnak, egyéb tekintetben pl. polgári jogilag azonban nem rendezettek. Ezen címtételeket a címregiszter tartalmazni fogja, lehetővé téve így a lakcímbjelentéssel kapcsolatos jogkövető magatartás tanúsítását.

3.2. A lakcímbjelentési-eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóságnak nem áll módjában közös tulajdonban álló ingatlan tekintetében – mivel a társasház megalakulásáig ez az ingatlan jogi helyzete – a tulajdonosok szándékától függetlenül döntést hozni arról, hogy az ingatlan milyen lakásokra vagy egyéb részekre tagolódik, és azok milyen számozással vannak ellátva. A hatóság legfeljebb egyetlen címként tudja az érintett ingatlant a címnyilvántartásban rögzíteni, mivel a tulajdonosok megállapodása vagy alapító okirat (illetve bírósági döntés) hiányában nem állapítható meg, hogy milyen tagolásban kellene az érintett ingatlanon belül az önálló címeket megállapítani. Éppen az veszélyeztetné a közhitelességet, ha a hatóság a tulajdonosok szándékától függetlenül állapítana meg az ingatlanon belül külön címeket.

---

<sup>18</sup> BM/7951/5/2014.

3.3. A szóban forgó a /1 hrsz.-ú ingatlant az ingatlan-nyilvántartás Darabos utcai házszámként tartja nyilván, lépcsőház, emelet és ajtó megjelölése nélkül. A jogerős használatbavételi engedély tartalmazza a földszint + II. emelet + tetőtér szintszámú épület házsámát. Megállapítható belőle, hogy két lépcsőház (I. és II. lépcsőház) található a címen. Ugyanakkor az egyes lakosoknak a szintek szerinti helyét és számozását nem sorolja fel, csupán azt, hogy az I. lépcsőházban 5 lakás, a II. lépcsőházban 3 lakás van. Az I. lph-ban nincs bejelentett személy. A II. két bejelentett személy található. A bejelentés időpontja 2010. február 11-e, vagyis arra a hatályos jogi szabályozás<sup>19</sup> hatályba lépése – 2013. március 1-je – előtt került sor. A Darabos utcai házsámra nem érkezett olyan kérelem, amelyben a társasház közössége a lépcsőház, emelet, ajtó bontásban kérte volna a címmegállapítást.

3.4. Az Nytv. 5. § (2) bekezdése értelmében a polgár lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él, vagyis az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá az a helyiség, ahol valaki szükségéből lakik. „A rendelkezés tehát kifejezetten a fennálló tényleges helyzetre, az adott ingatlanban lakásra utal, függetlenül annak jogi helyzetétől, az egyetlen szükséges feltétel értelemszerűen az, hogy az ingatlannal rendelkezni jogosult személy a lakcímbekjelentéshez hozzájáruljon. Mivel egy osztatlan közös tulajdonú ingatlanban sincs akadálya annak, hogy az ingatlan címére a ténylegesen ott élő személyek a tulajdonos beleegyezésével lakcímbekjelentést teljesítsenek, ez a jelen esetben is lehetséges kell, hogy legyen. Mivel az osztatlan közös tulajdonú ingatlanok, ha teljesítik a jogszabályban foglalt feltételeket, a tulajdonosok akaratóból szabadon válhatnak társasházzá, így ez a jövőbeli lehetőség nem akadályozhatja meg azt, hogy a társasházzá alakulást megelőzően az ott lakó személyek az ingatlan címére lakóhelyet jelentsenek be.”

3.5. A címnyilvántartást végző, illetve a lakcímbekjelentési eljárás tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóság szabadon határozza meg azokat az eszközöket, amelyek segítségével meggyőződik arról, hogy az érintett cím valós és a teljesíteni kívánt lakcímbekjelentés a valódi helyzetet tükrözi. Ha a tulajdonosok nem határoznak közösen arról, hogy az egyes lakásokat az ingatlanon belül milyen számozással látják el, akkor a hatóság a helyszíni ellenőrzés során pusztán a számozás hiányát tudja megállapítani. Arról, hogy a lakcímbekjelentést teljesíteni kívánó személy ténylegesen az érintett ingatlan egy lakás céljára szolgáló részében lakik-e, természetesen a lakáson belül is meggyőződhet, számozás hiányában azonban ez sem teszi megállapíthatóvá, hogy az egész ingatlanon belül a bejelentő által lakott ingatlant milyen módon lehet megjelölni.

3.6. A konkrét ügyben a hatóság észlelte a címnyilvántartásban fennálló, fenti címhez kapcsolódó ellentmondásokat, azonban a társasház alapító okiratának elfogadásáig – a jegyző álláspontja szerint – nincs lehetőség azok feloldására. Az alapító okirat elfogadását követően nem lesz akadálya annak, hogy valós címek kerüljenek be a nyilvántartásba a konkrét lakásokat megjelölve.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **Hatásköröm tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Annak 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.

---

<sup>19</sup> Nytv. 28/A. § (8) bekezdése

A 18. § (5) bekezdése pedig így rendelkezik: ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni. Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint, az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.

Az előzőek alapján a Jegyző az ombudsman által vizsgálható közigazgatási szervnek minősül. A rendelkezésemre álló iratok szerint a panaszos 2013. évi bejelentése alapján hivatalból hatósági eljárás indult, azonban érdemi hatósági döntés nem született, így számára a jogorvoslati lehetőség nem volt biztosított.

A jelen helyzet kialakulásához vezető korábbi hatósági eljárásokat az Ajbt. 18. § (5) és (7) bekezdései alapján nem vizsgálhattam.

Az Ajbt. továbbá lehetőséget teremt számomra a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

#### **A vizsgált alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok 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.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*



Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybírósnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybírósnak korábbi töretlen gyakorlata alapján: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.<sup>20</sup> Az Alkotmánybírósnak a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított 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 Alkotmánybírósnak döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből adódó egyik legfontosabb alapkövetelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket” (56/1991. (XI.8.) AB határozat). Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybírósnak a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog szoros kapcsolatban áll egymással. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az Alkotmánybírósnak állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben garantált alapvető joga a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

3. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

---

<sup>20</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>21</sup>

*A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*<sup>22</sup> Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.<sup>23</sup> A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

### **Az ügy érdemében**

A lakcímbejelentéssel összefüggésben az Nytv. úgy rendelkezik<sup>24</sup>, hogy a Magyarország területén élő, a törvény hatálya alá tartozó polgár a beköltözés vagy kiköltözés után – 3 munkanapon belül – köteles lakó- vagy tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál bejelenteni. A bejelentések alapján a járási hivatal vezeti a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartást. Ezek az adatok a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, továbbá más természetes és jogi személyek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek.<sup>25</sup> A lakcímbejelentést az Nytv. vhr. előírásai<sup>26</sup> szerint a 3. számú mellékletben előírt adattartalmú *bejelentőlap*on kell teljesíteni, a bejelentett lakcím valóságát – vagyis a megjelölt cím létezését – a jegyző, illetve a járási hivatal ellenőrzi a címnyilvántartásban szereplő adatok alapján.

<sup>21</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>22</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>23</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

<sup>24</sup> Az Nytv. 26. § (1) bekezdése<sup>24</sup> szerint „A Magyarország területén élő, e törvény hatálya alá tartozó polgár [4. § (1) bekezdés] köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (a továbbiakban együtt: lakcímbejelentés).”

<sup>25</sup> Nytv. 1. § (1)-(2) bekezdései

<sup>26</sup> Lásd Nytv. vhr. 32. § (1) és 34. § (1) bekezdéseit.

Az Nytv. 28/A. § (1) bekezdése szerint „A nyilvántartás szervei a lakcímbjelentés feltételeinek vizsgálata, a szállásadónak a lakcímbjelentéssel összefüggő jogosultságai érvényesítésének biztosítása, valamint a címhez kapcsolódó állami feladatellátás szervezésének megkönnyítése céljából kezelik a települési önkormányzatok jegyzői által megállapított és nyilvántartásba vett települési címek, valamint a lakcímbjelentéssel összefüggő szállásadói nyilatkozatok nyilvántartását (továbbiakban: címnyilvántartás).” A címnyilvántartás tartalmazza a település megnevezését (fővárosban a kerület megjelölését); a településrész nevét és a városi kerületet; a postai irányítószámot; a közterület nevét és jellegét; a ház számát, ezen belül az épület, lépcsőház, szint, emelet és ajtó számát, illetve megjelölését; az ingatlan helyrajzi számát; az ingatlan jellegét, technikai azonosítóját<sup>27</sup> (továbbá egyéb, a szállásadással kapcsolatos adatokat).

Az Nytv. 28/A. § (7) bekezdése alapján a jegyző állapítja meg az illetékességi területén lévő települési címeket. A törvény kimondja<sup>28</sup>, hogy a címmegállapítást a jegyző a közterület elnevezéséről, valamint a települések szétválásáról és egyesüléséről, továbbá a területátcsatolásról hozott helyi önkormányzati képviselő-testületi határozat és a telekalakítási eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező ingatlanügyi hatóság vagy építésügyi hatóság ezen eljárásában hozott határozata alapján végzi.

Az Nytv. vhr. 34. § (2) bekezdése szerint „ha a polgár által bejelentett lakcím vagy az értesítési címként bejelentett címhely nem szerepel a címnyilvántartásban, de a lakcím vagy értesítési cím valóságát hitelt érdemlően igazolja, a bejelentést el kell fogadni és a jegyző a címnyilvántartást a bejelentésnek megfelelően módosítja”. Amennyiben a bejelentett lakcím nem valós (pl. fizikailag nem létezik a lakás) vagy a bejelentőlapot a szállásadó nem írta alá, vagy a bejelentés egyéb okból nem felel meg a lakcímbjelentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, a bejelentkezést el kell utasítani.<sup>29</sup> Az adatjavításokat és -változásokat a jegyző az adott döntés jogerőre emelkedését követően haladéktalanul átvezeti a címnyilvántartásban.<sup>30</sup>

Az Nytv. vhr. a cím megállapítását összekapcsolja a lakcím-bejelentési eljárással, ugyanis ezen eljárás keretében kerül sor a címnyilvántartás alapján a lakcím valóságának ellenőrzésére és – amennyiben szükséges – a cím jegyzői megállapítására. Vagyis a polgárok által – Nytv. alapján – kötelezően kezdeményezendő lakcímbjelentés engedélyezhetőségének egyik alapvető feltétele, hogy a bejelentett lakcím valódi legyen. Ennek megállapítása a lakcím-bejelentési eljárás részét képezi, egyben kihat az azzal kapcsolatos döntésre is.

Az Nytv. 28/A. § (1) és (7) bekezdése a települési cím megállapítását és a címnyilvántartás vezetését önálló jegyzői hatáskörként rögzíti, ami – az Nytv. vhr. előírásaira figyelemmel – alapvetően hivatalbóli eljárásként kerül lefolytatásra.<sup>31</sup> Ugyanakkor semmilyen jogszabályi előírás nem tiltja (zárja ki), hogy a cím megállapítását önálló eljárás keretében folytassák le vagy azt az érintett polgár egyedileg kezdeményezze.

**1.** A megkeresett szervek egybehangzó válasza szerint a lakcím-bejelentési eljárás a Ket. hatálya alá tartozik és a címnyilvántartást közhiteles hatósági nyilvántartásnak kell tekinteni. A Jegyző válasz szerint a címnyilvántartást 2013. január 1-jétől az Igazgatási Osztály vezeti.

<sup>27</sup> Nytv. 28/A. § (2) bekezdés a-f) pontjai

<sup>28</sup> Nytv. 28/A. § (8) bekezdés

<sup>29</sup> Az Nytv. vhr. 34. § (1) bekezdés második monda szerint: „Ha a) a bejelentett lakcím nem valós, b) – az Nytv. 27/A. § (1) bekezdés b) pontjában és (3) bekezdésében foglalt kivétellel - a bejelentőlapot a szállásadó nem írta alá, c) – az Nytv. 27/C. §-ában meghatározott kivétellel - a szállásadó címnyilvántartásba bejegyzett szállásadói nyilatkozatának megfelelő, az Nytv. 27/A. § (1) bekezdés b) pontja szerinti hozzájárulása hiányzik, d) a szállásadó nyilatkozattételi jogosultsága nem áll fenn, vagy e) a bejelentés egyéb okból nem felel meg a lakcímbjelentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, a bejelentkezést el kell utasítani.”

<sup>30</sup> Nytv. vhr. 41/B. § (2) bekezdés

<sup>31</sup> Lásd a Nytv. vhr. 34. §-át.

A Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási *hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleiséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez*, illetve a 3. § (2) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási hatóság *„a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja (...)”*. A törvény az V. fejezetében szabályozza a hatósági bizonyítvánnyal, igazolvánnyal és nyilvántartással kapcsolatos eljárásokat, melyekben a Ket. előírásait a fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni.<sup>32</sup>

A Ket. 82. § (2) és (3) bekezdései szerint: *„a hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni”*, illetve *„a hatósági bizonyítvány és a hatósági igazolvány kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági nyilvántartásba való bejegyzés megtagadásáról a hatóság határozatot hoz”*. Továbbá a hatóság a törvényben meghatározott adatokról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet.<sup>33</sup>

A vizsgált ügyben a panaszos 2013. április 16-i bejelentése alapján – melyben jelezte, hogy a Darabos utcai házszám alá, az I. lépcsőház II./4. számú lakásba kíván bejelentkezni, de akadályokba ütközött – az Igazgatási Osztály hivatalból eljárást indított<sup>34</sup>, amelynek eredményéről a panaszost 2013. július 2-án kelt, a *„címnyilvántartásba történő bejegyzésre vonatkozó bejelentés”* tárgyú levélben tájékoztatták.

Az eljárást a hatóság címnyilvántartással kapcsolatos ügynek tekintette, amelyben a tényállás tisztázására, a helyszíni szemle megtartására a Ket. előírásai alapján – arra való hivatkozással – került sor, de a vonatkozó anyagi jogi előírásokat a keletkezett iratokban, felvett jegyzőkönyvekben nem tüntették fel. Az eljáró hatóság a jegyző megbízásából kiadott levélben azt rögzítette, hogy az I. lépcsőház II./4. cím – az ott megjelölt feltétel teljesüléséig, vagyis a lakások társasházi alapító okiratban való számozásáig – címnyilvántartási bejegyzésére nincs lehetőség (miközben arra is utaltak, hogy az ingatlan a Darabos utcai házszám alatt szerepel a Műszaki Osztály nyilvántartásában).

Az előzőek szerint az eljárás nem lakcím-bejelentési, hanem az Nyvt. 28/A. § (7) bekezdése szerinti – a jegyző hatáskörébe tarozó – cím megállapítási eljárás volt, amely egy adott lakcím (fizikai és jogi) létezésének, valóságának állami elismerése (vagyis a címadat megállapítására és nyilvántartásba vételére) irányult, és mint ilyen, – a Ket. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási hatósági ügy.

Az tény, hogy a panaszos bejelentését követően közigazgatási hatósági eljárás indult, azonban az eljáró hatóság abban – mind a mai napig – semmilyen, a Ket. szerinti döntést nem hozott: vagyis nincs alakszerű döntés<sup>35</sup> és az eljárást sem szüntette meg.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Ket. 82. § (1) bekezdés

<sup>33</sup> Ket. 86. § (1) bekezdés

<sup>34</sup> Jegyző és Kormányhivatal válasza.

<sup>35</sup> Ket. 71. § (1) bekezdése szerint *„A hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki”*.

<sup>36</sup> A Ket. 31. § (1) bekezdése szerint *„A hatóság az eljárást megszünteti, ha a) a 30. § alapján a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának lett volna helye, az elutasítási ok azonban az eljárás megindítását követően jutott a hatóság tudomására, b) az ügy tárgyát képező vagyontárgy megsemmisült vagy olyan mértékben károsodott, hogy az eljárás okafogyottá vált, c) az eljárás kérelemre indult és az ügyfél kérelmét visszavonta, kivéve ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és nem mindegyikük vonta vissza kérelmét, d) az ügyfél halála vagy a jogi személy, illetve a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet megszűnése következtében az eljárás okafogyottá vált, és eljárásbeli jogutódlás sem következett be, e) az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn,*

Rögzíthető az is, hogy az eljáró hatóság a 2013. júliusában kelt levelében az ügy érdemében állást foglalt akkor, amikor az érintett – lépcsőház, emelet és ajtó szerinti – cím megállapításától és bejegyzésétől elzárkózott, illetve annak teljesítését (elő)feltételekhez kötötte.

A Ket. előírásai alapján, amennyiben egy hatósági ügyben eljárás indul – akár kérelemre, akár hivatalból –, abban minden esetben döntést kell hozni (vagyis azt le kell zárni). Ez egyrészt a tisztességes hatósági eljárás követelményéből következik, másrészt – akár érdemi határozatról, akár eljárás megszüntető végzésről van szó – ez nyitja meg a hatósági eljárás és döntés felülvizsgálhatóságának, vagyis a jogorvoslatnak a lehetőségét. A hatóság döntésének elmaradása önmagában akadály a jogorvoslatához való (alapvető) jog érvényesülésének.

Amennyiben egy cím megállapításával kapcsolatos hatósági eljárás a lakcím-bejelentési eljárástól függetlenül indul meg, úgy abban – értelemszerűen – önálló döntést kell hozni, annak elutasítását (megtagadását) – a Ket. 82. § (3) bekezdése alapján – alakszerű határozatba kell foglalni (megjegyzem, ha a cím megállapítási döntésre a lakcím-bejelentési eljárás keretében kerül sor, úgy ellene a bejelentéssel kapcsolatos döntés elleni jogorvoslat keretében lehet fellépni).

Az előzőekkel szemben az Igazgatási Osztály az általa hivatalból indított hatósági eljárást levéllel zárta le és abban a – 2013. július 22-én kelt – panaszosi kifogásokra sem reagált.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a panaszos lakcíme megállapításának és bejegyzésének megtagadása, illetve azok teljesítésének feltételekhez kötése sértette a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, és az alakszerű határozat hiánya akadályozta jogorvoslatához való jogának érvényesülését is.*

2. Miközben a Darabos utcai házszám I. lépcsőház II./4. számú lakást érintő cím megállapítási ügyben alakszerű érdemi döntés nem született, addig ez a házszám, továbbá az I. és II. lépcsőház a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala adatbázisában aktív címként szerepel. E házszámot a /1. hrsz-ú ingatlan – az építésügyi hatóság által 2007-ban államilag elismert (használatba adott) lakóépület – egyes tulajdonosai részére „megállapították”, de a lakók nagyobb részének nem.

A Jegyző és a Kormányhivatal helytállóan hivatkoztak arra, hogy a használatbavételi engedély nem tartalmaz emelet és ajtó számozását (csak azt, hogy az I. lépcsőházban 5, a II. lépcsőházban 3 lakás van), továbbá a Thtv. 9. §-a alapján a társasházi alapító okiratban kell meghatározni, elkülöníteni és megjelölni a külön és a közös tulajdont, ami a tulajdonostársak polgári jogi autonómiájába tartozik. Tény az is, hogy alapító okirat hiányában a lakások pontos megjelölését a lakók közös megállapodása vagy nyilatkozata is pótolja.

---

f) az ügyfél a kérelmére indult eljárásban a képviselő visszautasítása esetén a hatóság felhívása ellenére nem gondoskodik a képviselet-ellátásra alkalmas személy meghatalmazásáról vagy nem jár el személyesen, kivéve, ha az eljárás hivatalból is megindítható, és a hatóság az eljárást hivatalból folytatja, vagy ha az eljárásban több kérelmező vesz részt, és ők személyesen járnak el vagy képviselőjüket a hatóság nem utasította vissza,

g) jogszabályváltozás miatt az ügy elbírálása a továbbiakban már nem hatósági hatáskörbe tartozik,

h) a hatósági eljárásért illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat (a továbbiakban: díj) kell fizetni és az ügyfél a fizetési kötelezettségének a hatóság erre irányuló felhívása ellenére az erre tűzött határidő alatt nem tesz eleget és költségmentességben sem részesül,

i) hivatalbóli eljárásban a tényállás a határozat meghozatalához szükséges mértékben nem volt tisztázható, és további eljárási cselekménytől sem várható eredmény,

j) a hivatalbóli eljárás jogsértést nem tárt fel,

k) hivatalbóli eljárás folyamán észleli, hogy az eljárás lefolytatására már az eljárás megindításakor sem volt joghatósága vagy hatásköre, és áttételnek nincs helye.”

A hatályos jogi szabályozás valóban a tulajdonostársakra bízta a társasházzal kapcsolatos döntések meghozatalát, így kizárólagos joguk az alapításban való döntés is, amire jogszabályban előírt kötelezettségük nincs.

Az alapító okirat elfogadását számos egyéb körülmény segítheti elő vagy hátráltatja (például a tulajdonostársak vitája), akár úgy is dönthetnek, hogy mellőzik a társasház létrehozását (fenntartva az osztatlan közös tulajdont).<sup>37</sup>

Ebből következően, hogy a (lak)cím megállapítása és a lakóépület társasházzá alakítása csak annyiban kapcsolódik össze, amennyiben az az épületen belüli (lak)cím megállapításához felhasználható. Amennyiben az alapító okirat vagy a tulajdonosok megegyezése hiányzik (és ez hosszabb ideje fennáll), akkor az épület és az abban élő lakók címe – az egyéb közös tulajdonhoz hasonlóan – az adott földterület (ingatlan) címén határozható meg. Ezt támasztja alá mind a Kormányhivatal, mind a belügyminiszter válasza.<sup>38</sup>

A miniszter a cím valósággal megegyező megállapításával kapcsolatban a szabad bizonyítás szükségességére és indoklására hivatkozott. Egyetértek azzal, hogy a bizonyítási eszközök (bizonyítékok) meghatározása és értékelése az ügy egyedi körülményeitől függ, ugyanakkor a hatóság nem határozhat meg és „ragaszkodhat” konkrét bizonyítási eszköz(ök)höz (megjegyzem, hogy a lakások számozása akár a helyszínen fizikailag is megtörténhet, ami okirat hiányában is lehetséges).

Az Nytv. vhr. alapvetően a kérelemre indult lakcím-bejelentési eljárással összefüggésben szabályozza a cím valóságának ellenőrzését és annak hitelt érdemlő igazolását. Ez alatt – az előzőekre is figyelemmel – nem csak okiratot, hanem más Ket. szerinti bizonyítási eszközt – tanúvallomást, helyszíni szemlét, tárgyalást stb. – is érteni kell, különösen hivatalból indult címnyilvántartási eljárásban (ahol egyébként a /1 hrsz. alatt mindössze 8 lakás van).

A vizsgálatom tárgyát képező ügyben azt is rögzíteni kell, hogy a Darabos utcai házszám már szerepel a címnyilvántartásban (sőt az I. és II. lépcsőházak is). Továbbá a Kormányhivatal által teljes terjedelmében rendelkezésemre bocsátott, 2003. decemberében kelt panaszosi adásvételi szerződés 5) pontja – többek között – az is rögzíti, hogy „(...) a szerződéssel érintett 66/494 tulajdoni illetőség a felépítésre kerülő társasház ingatlan (...) a II. emeleti 4. számú (...) lakás kizárólagos használatára fogja jogosítani a vevőket (...)”.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az osztatlan közös tulajdonban álló lakóépületek tulajdonosainak lakcíme az ingatlan címén, társasházzá alakítást megelőzően is rögzíthető. Tehát nincs akadálya annak, hogy a panaszos részére alapító okirat nélkül is „létrehozzák” a debreceni lakcímet a Darabos utcai házszámon (emelet és ajtószám nélkül).

**3.** A panaszos debreceni házszám szerinti lakcímének megállapítása jogilag lehetséges, az az elmúlt 7 évben mégsem történt meg, a panaszos a mai napig fehérgyarmati állandó lakos. Megjegyzem ez visszavezethető arra is, hogy a panaszos lakcímének bejegyzését lépcsőház, emelet és ajtó szerint kérelmezte.

<sup>37</sup> A Ptk. 5:85. §-a és a Thtv. előírásai szerint [„Társasházat fennálló vagy felépítendő épületre lehet alapítani, ha abban legalább két, külön tulajdonként bejegyezhető lakás, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiség van vagy alakítható ki” (Thtv. 5. § (1) bekezdés). „A társasházat az ingatlan valamennyi tulajdonostársa vagy az ingatlan tulajdonosa, mint egyszemélyi alapító, alapító okiratban kifejezett alapítási elhatározással létesíthet” (Thtv. 5. § (2) bekezdés). „A közös tulajdonnak társasháztulajdonná való átalakítását bármelyik tulajdonostárs kérelmére a bíróság is elrendelheti. Az alapító okiratot ilyenkor a bírósági határozat pótolja” (Thtv. 8. § (1) bekezdés)].

<sup>38</sup> Lásd a tényállás 2.1. pontját („Alapító okirat hiányában... az épület osztatlan közös tulajdonnak minősül, így tulajdonostársként jelenleg házszám megjelölésével kérhető a lakcímbejelentés, amennyiben még nincs az érintettek között megállapodás a lakások megjelöléséről”) és 3.4. pontját („... a jövőbeli lehetőség nem akadályozhatja meg azt, hogy a társasházzá alakulást megelőzően az ott lakó személyek az ingatlan címére lakóhelyet jelentsenek be”).

A közhiteles hatósági nyilvántartások – így a címnyilvántartás – pontosságához és naprakészségéhez olyan alapvető és kiemelkedő köz- és államérdek fűződik, ami nem teszi megengedhetővé a közigazgatási hatóságok passzív hozzáállását.

A lakcímnnyilvántartással és a nyilvántartott adatokhoz kapcsolódó, a különböző ágazati szabályozásokból eredő jogkövetkezményekkel már részletesen foglalkozott ombudsmani jelentés<sup>39</sup>, amely – többek között – hangsúlyozta a nyilvántartott adatok pontosságának, naprakészségének és valósághűségének szükségességét.

A címnyilvántartás – figyelemmel a Ket. 86. § (1) bekezdésére is – közhiteles hatósági nyilvántartás, ezért a kapcsolódó jogbiztonsági és egyéb jogi hatások miatt, az annak vezetésével megbízott szerveket fokozottabb felelősség terheli (kell, hogy terhelje). Emiatt – álláspontom szerint – a hatósági nyilvántartások közhitelességének megteremtését (és a mögötte megjelenő közérdeket) nem elegendő csak kötelezetti oldalon, jellemzően állampolgári kötelezettséggként előírni (biztosítani), meg kell határozni az ezt elősegítő (kiteljesítő) hatósági kötelezettségeket is.

Az AJB-1616/2014. számú jelentésben a nemzeti ingatlanvagyon közhiteles leltárával, az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatban, az „*in maiore minus inest*” – vagyis a többen a kevesebb benne van – elv alkalmazására hívtam fel a figyelmet, amely a földhivatalok számára többletkötelezettséget ír elő<sup>40</sup> és aktív hatósági közreműködést kíván meg a közhitelesség megteremtése érdekében. E szabály alapján, amennyiben a kérelem valamely okból teljes egészében nem teljesíthető, azt a teljesíthető részre lehet érvényesíteni (a kérelmező hozzájárulása esetén).

„*A többen a kevesebb benne van*” elvet az Nytv., így a címnyilvántartási szabályok nem ismerik. Közhitelességet elősegítő hatósági kötelezettség csak a „téves adatok” törlésével<sup>41</sup> összefüggésben merül fel. A Ket. – mint általános közigazgatási eljárási szabályrendszer – ehhez hasonló szabályokat tartalmaz a hatósági nyilvántartások általános előírásai és közhitelességük megteremtése érdekében<sup>42</sup>, az eljáró hatóságoktól további aktív magatartást nem követel meg.

Az aktív hatósági közreműködés ugyanakkor a Ket. egyéb előírásaiból – a tisztességes hatósági eljárás elvéből és más alapelvekből<sup>43</sup>, a hatóságok tényállás tisztázási

---

<sup>39</sup> Az AJB-267/2012. számú jelentésében

<sup>40</sup> Az Inyvtv. 39. § (2) bekezdése szerint „Ha az ingatlanügyi hatóság megítélése szerint a kérelmet részben el kell utasítani, a kérelmezőt nyilatkozattételre kell felhívni, hogy a kérelmet teljesíthető részében fenntartja-e.”

<sup>41</sup> Nytv. vhr. 34. § (3)-(4) bekezdései

<sup>42</sup> Ket. 86. § (3) bekezdése

<sup>43</sup> Lásd például a Ket. következő alapvető elvű elírásait:

„1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. *Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.*

(2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el. (...)”

„4. § (1) *Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.*”

„5. § (1) *A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.*

(2) *A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. (...)”*

kötelezettségéből<sup>44</sup> – levezethető. A Ket. szerinti tényállás tisztázási kötelezettség alapján ugyanis elvárható (lenne), hogy az eljáró hatóság tisztázza a valós tényállást, észlelje az általa vezetett nyilvántartás és a tények közötti, vagy a nyilvántartásában lévő ellentmondásokat.

Ebből eredően, ha a kérelmezett módon egy lakásra vonatkozóan nincs lehetőség a lakcím megállapítására, de más körben (az ingatlan címén) az lehetséges, úgy a bizonyítási eljárásban – a nyilvántartás közhitelességének megteremtése érdekében – az ellentmondást fel kell oldani, és (természetesen az ügyfél nyilatkozata alapján) a teljesíthető részre a lakcímet meg kell állapítani.

Jelen ügyben az épület lakhatóvá nyilváníásától úgy telt el 7 év, hogy ez idő alatt az érintett hatóság(ok) a címnyilvántartás valóságtól eltérő (hiányos) állapotának megszüntetésére – konkrét jogszabályi előírás hiányában – intézkedést nem tett(ek). Ez annak ellenére elmaradt, hogy a szóban forgó ingatlan címnyilvántartásának problémája már korábban (a 2012. évi utca átnevezési ügyben) is felmerült.

Amennyiben a jogi szabályozás hasonló esetekben nem írja elő (teszi kötelezővé) az aktív hatósági közreműködést, úgy ez akadályát képezheti a közhiteles és naprakész hatósági nyilvántartás(ok) megteremtésének. Ez nyilvánvalóan ellentétes az állam és a jogalkotó céljaival. Az állami nyilvántartásokkal kapcsolatos aktív(abb) hatósági közreműködés szabályozásának igénye nem csak a címnyilvántartás, hanem bármely közhiteles hatósági nyilvántartás vonatkozásában felmerülhet. Ezért a megoldási lehetőségek áttekintése és megfelelő szabályok létrehozása alapvetően a Ket. szabályrendszerében indokolt.

*Megállapítom, hogy a hatósági nyilvántartások közhitelességének megteremtését elősegítő hatósági feladatok és kötelezettségek nem kellően részletesek, ami felvetheti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelmét.*

## **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy – a jelentésben foglaltak figyelembe vételével – fontolja meg a Ket. folyamatban lévő felülvizsgálata során a közhiteles hatósági nyilvántartások szabályainak kiegészítését, újragondolását.
2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogszabályi előírások cím megállapítási eljárásokban való maradéktalan érvényesülésére.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzőjénél*, hogy gondoskodjon a panaszos lakcímének megállapítása érdekében hivatalból megindított eljárása soron kívüli jogszerű lezárásáról.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

---

<sup>44</sup> A Ket. 50. § (1) bekezdése szerint: „A hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.”



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-281/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-440/2014.;, 550/2014.; 1451/2014.; és 4351/2014. számú ügyek)

Előadó: Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

Több panaszos fordult Hivatalomhoz segítséget kérve a „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázattal kapcsolatban<sup>1</sup>. Az Erzsébet-program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázata miatt később ugyancsak érkezett újabb panasz<sup>2</sup> az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére*, ezért tekintettel arra, hogy a panaszolt eljárás a nehéz élethelyzetben lévők nagyobb csoportja számára is hátrányt okozhat, az ügyben vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- egyenlő esélyek biztosításának követelménye (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés (4) *Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*)
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)

**A megállapított tényállás**

*1. Az Erzsébet Program „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázat vizsgálata*

Az elmúlt időszakban több panaszos fordult hozzám az Erzsébet program keretében meghirdetett pályázatokkal összefüggésben. Ezek között több panasz merült fel a nyugdíjasok számára meghirdetett fürdőbelépő pályázati eljárására vonatkozóan.

*1.1. „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázatot érintő panaszok*

A nyugdíjas pedagógus panaszos beadványában kifejtette, hogy számára bántó a pályázat kiírása során tapasztalt diszkrimináció, amely a kérelem benyújtása során az átlag nyugdíjasokat érinti. Azt kifogásolta, hogy kizárólag on-line lehet benyújtani az igénylést, a kérelem csak on-line letöltendő űrlapon nyújtható be, a kérelem elbírálásának feltételül szolgáló Nyugdíj-igazolás csak on-line scannelt formában mellékelhető.

---

<sup>1</sup> AJB-281/2014., AJB-440/2014. és az AJB-550/2014. számú ügyek

<sup>2</sup> AJB-1451/2014. számú ügy

Kifogásolta azt is, hogy az általánosan használt internetes programokkal nem lehet letölteni az űrlapot, adott esetben egyetlen űrlap kedvéért új program telepítéséről is kell gondoskodni. Az internetet rendszeresen nem használó felhasználók számára pedig komoly nehézséget okoz a szükséges számítógépes program telepítése. A levélben azt is feltárta, hogy szerencsés esetben egy átlag nyugdíjasnak van saját, számítógépe, internetes kapcsolata, azonban egy új program telepítéséhez telepítéshez már külső segítségre van szüksége, mialatt a pályázatot lezárhatják. A pályázat benyújtása mindezek miatt terhet ró az átlagjövedelemmel rendelkező nyugdíjas pályázóra.

Elfogadhatatlannak tartotta, hogy az űrlap személyesen eljárva nem szerezhető be, illetve hogy az ügyfélszolgálati telefonok nem voltak elérhetőek.

A panaszos arra is felhívta a figyelmet, hogy az ombudsman számára megfogalmazott észrevételei nem egyediek, a pályázat benyújtásának módja a nyugdíjasok körében elégedetlenségre adott okot. Ezt támasztották alá az ombudsmanhoz benyújtott további panaszok is, amelyekben arra is kitértek, hogy az alacsony nyugdíjból élő rászorulóknak általában nincs számítógépe és internetes hozzáférése. A panaszosok azt is tudomásra hozták, hogy ez adódik a jövedelmi viszonyokból, a számítástechnikai eszközök kezelésének képességétől és összefüggésbe hozható azzal is, hogy a rászoruló hol, az ország melyik részén, és milyen településen él. A kistépülésen élőknek több okból is nehezebb a hozzáférésük az internethez, esetünkben az is problémát okoz, hogy az esetleges internetes elérhetőséggel rendelkező családtagok távolabb élnek a nyugdíjas hozzátartozótól.

A panaszos végül levélben kereste meg a Támogatáskezelőt. Ebben egy Fürdőjegy igénylő nyomtatvány megküldését kérte arra való hivatkozással, hogy saját számítógépével nem sikerült letölteni a szükséges űrlapot.

Erre azt a választ kapta, hogy a meghirdetett programra pályázni a [www.erzsebetprogram.hu](http://www.erzsebetprogram.hu) honlapon lehet, kizárólag online, elektronikus úton.

A panaszos számára megismételték a weblapon egyébként szereplő tájékoztatást, mely szerint a pályázat kötelező mellékleteit kizárólag az Alapítvány által meghatározott, a [www.erzsebetprogram.hu](http://www.erzsebetprogram.hu) honlapról letölthető formanyomtatványokon lehet benyújtani, a kinyomtatott mellékleteket pedig aláírt, digitalizált formában kell feltölteni a pályázati adatlap kitöltésével egyidejűleg, JPEG / PNG-formátumban, dokumentumonként legfeljebb 1 MB méretben.

Arról is tájékoztatták a pályázót, hogy a pályázati weboldal csak Windows XP 3-as szerviz csomag, vagy annál frissebb operációs rendszer alatt működik, és felhívták a figyelmét arra, hogy ha nem biztos a számítógépén futó operációs rendszer típusában és verziószámában, próbálja meg Mozilla Firefox böngészővel megnyitni az oldalt.

Telefonos ügyfélszolgálat elérhetőségeként a 06 1 371 3242 telefonszámot adták meg.

A potenciális pályázók azért is tartják igazságtalannak a Támogatáskezelő eljárását, mert az alacsony nyugdíjjal rendelkező, eleve hátrányosabb körülmények közül induló kérelmezőknél jobb helyzetben lévő pályázók elnyerhették a pályázatot, míg nagyon sok alacsonyabb nyugdíjú idős embernek erre esélye sem maradt.

Egy másik panaszos azt tartotta igazságtalannak, hogy a kiírt határidő előtt lezárták a pályázatot, ezáltal kizárták a pályázat benyújtásának lehetőségét azok előtt, akik a kiírt feltételeknek megfeleltek volna, de az infokommunikációs nehézségek miatt korábban, mint a pályázati határidő, nem tudtak komplett pályázati csomagot benyújtani.

Sérelmezték azt is, hogy a rászoruló számára nem kiszámítható, hogy mikor merül ki az Erzsébet-program kerete, így ha igyekszik is gondoskodni a pályázat megadott határidőn belüli benyújtásáról, arról éppen amiatt csúszhat le, mert azt – forráskimerülés miatt – határidő előtt lezárják.

Így történt ez a panaszos esetében is: mire a család kikutatta hozzátartozójuk számára, hogy hogyan tudnák benyújtani a pályázatot, az lezárult.

Az infokommunikációs nehézségekkel összefüggésben a panaszosok arra is felhívták figyelmemet, hogy a jobb módú, vagy jobb módú hozzátartozóval rendelkező pályázók tudtak azonnal reagálni a pályázatra, azok, akinek az internet valamilyen módon azonnal rendelkezésére állt. Ezáltal kirekesztődtek azok, akik ilyen feltételekkel nem rendelkeztek.

Sérelmezték azt is, hogy amikor a nyugdíjas felkereste azt a kikutatott segítő pontot, ahol közreműködtek az idős, mozgásában akadályozott vagy rokkant, amúgy is rosszabb egészségi állapotban lévő nyugdíjasoknak hosszasan sorban kellett állni a pályázat benyújtása érdekében. Az Erzsébet-program pályázati rendszerét kifejezetten esélyegyenlőtlennek minősítő egyik panaszos azt is kifogásolta, hogy a Támogatáskezelő eljárása során nem érvényesül az egyenlő bánásmód elve, erre való hivatkozással kérte a pályázati eljárás kivizsgálását.

### *1.2. „Füüdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” pályázattal kapcsolatos válasz*

A panaszok körülményeinek feltárása érdekében a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány kuratóriumának elnökét kerestem meg. A kuratórium elnöke arról tájékoztatott, hogy az Erzsébet-program 2014. évi pályázataira a korábbi évekhez viszonyítva lényegesen gyorsabban és többen jelentkeznek. 2014-ben a Programra 3,5 milliárd forint áll rendelkezésre, amelyet az Alapítvány az Erzsébet-utalvány forgalmazásának pénzügyi eredményéből biztosít. A nyugdíjasok számára meghirdetett szociális üdülési pályázatra 19 ezer, a fürdőbelépésre jogosító pályázatra 15 ezer fő jelentkezett. A nagycsaládosok számára meghirdetett szociális üdülési pályázatra mintegy 43 ezren, a fogyatékkal élő személyeknek szóló kiírásra pedig 6 ezren jelentkeztek. Az Alapítvány számára elismerést jelent, hogy 2014. évben még több nagycsaládosnak és fogyatékkal élő személynek tud üdülési, pihenési lehetőséget biztosítani az Erzsébet-program keretében.

Tekintettel arra, hogy az Erzsébet Program célja kiemelt közfeladatként a nehéz anyagi helyzetben lévők üdülésének, pihenésének, rekreációjuk elősegítése, melyet a Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány közfeladatként nyújtott szolgáltatásokkal, szociális üdültetéssel, szociális étkeztetéssel, ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvétellel, ezek szervezési és lebonyolítási teendőinek ellátásával valósít meg, a panasszal összefüggésben elsőként arra a kérdésre kerestem a választ, hogyan biztosítják az egyenlő esélyű hozzáférést az egyes támogatási célterületek esetében, ez miként érvényesül a „Füüdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán” program esetében, illetve hogyan jelenik meg az Alapítvány belső szabályzataiban.

A megkeresésemre adott válasz szerint az egyenlő bánásmód elvét az Alapítvány azzal igyekszik biztosítani, hogy a pályázati kiírásnak megfelelő célcsoport valamennyi tagjának lehetővé teszi a pályázat benyújtását. Az adott évre vonatkozó támogatási irányelveket az Alapítvány Kuratóriuma határozza meg. Ebben szerepel többek között az is, hogy mely célcsoportok milyen keretfeltételekkel részesülhetnek támogatásban.

Arra a konkrét kérdésre, hogy miként informálták a pályázatuk internetes benyújtását segítő négy országos hálózat *érdekelthez legközelebbi* irodájának elérhetőségéről a kedvezményezetteket, nem érkezett válasz. Arról azonban kaptam tájékoztatást, hogy a pályázatokat – a honlapon történő meghirdetés mellett – több helyi médiában is közzétette az Alapítvány, az Erzsébet-program szövivője pedig számos vidéki helyszínen tartott tájékoztatót, amelyről a megyei és helyi média rendszeresen beszámolt. Arról is felvilágosított a kuratórium elnöke, hogy 2014-ben az ország területén már több mint 1000 segítő iroda állt a pályázók rendelkezésére, amelyek elérhetőségéről az Erzsébet-program internetes oldalán – ugyanazon a felületen, ahol az Alapítvány a pályázatokat is közzétette – tájékozódhattak az érdeklődők.

Az irodák a pályázati időszak kezdetétől fogva igen nagy számban nyújtottak segítséget az érdeklődőknek. Ezen túlmenően az Alapítvány telefonos ügyfélszolgálatára nyújt tájékoztatást – többek között a segítő irodák pontos elérhetőségéről is –, a 06 1 371 3242-es telefonszámon, munkanapokon 8 és 16 óra között.

Arra a kérdésre, hogy hogyan értesítették azokat a személyeket a pályázati lehetőségekről, akik már 2013-ban igényelték Erzsébet-kártyát, és a pályázat kiírásakor is rendelkeztek azzal, a válasz szerint „az esélyegyenlőség elvét alkalmazva” nem részesítették külön bánásmódban, így a vizsgált évben nem kaptak külön értesítést pályázati kiírásokról.

A panaszolt informatikai paraméterekkel kapcsolatban arról kaptam tájékoztatást, hogy a pályázat elektronikus benyújtásához nincs szükség speciális szoftverre. A [www.erszebetprogram.hu](http://www.erszebetprogram.hu) honlapon, egy elektronikus űrlapon lehet kitölteni a szükséges adatokat, valamint csatolni a pályázati kiírásban előírt dokumentumokat. Ehhez kapcsolódóan az elnök azt hozta tudomásomra, hogy az Alapítvány minden esetben törekszik arra, hogy csak a pályázat elbírálásához legszükségesebb dokumentumok benyújtását kérje, mivel nem szeretnék indokolatlanul többlet-terhet róni a rászorulókra.

Az elektronikus benyújtás a leginkább költséghatékony megoldás arra, hogy a rászorulókhöz a legalacsonyabb ráfordítással jusson el a támogatás, a korábbi években alkalmazott postai benyújtási lehetőség – az Alapítvány tapasztalatai szerint – igen magas költséggel járt mindkét fél számára. Az elektronikus benyújtás révén magasabb támogatási keretösszeget tudnak a rászorulóknak részére biztosítani. Ezen túl a papír alapon történő pályázás jelentős hibázási lehetőséget rejt magában a pályázók oldaláról, ami miatt a korábbi években sok, egyébként rászoruló személy pályázatát kénytelenek voltak elutasítani.

Azzal összefüggésben, hogy a jelenlegi pályázati rendszerben hogyan biztosított az egyenlő esélyű hozzáférés a pályázatban kiírt rekreációs lehetőséghez azon nehéz anyagi helyzetben lévő, segítő családtaggal, hozzátartozóval nem bíró nyugdíjasok számára, akik számítástechnikai eszközök, internetes hozzáférés hiányában, illetve távolabbi segítőpont miatt helyzetük és egészségi állapotuk miatt nem tudták elég gyorsan, még a pályázati keret kimerülése, és a pályázat lezárása előtt elektronikusan benyújtani az igényüket, az a válasz érkezett, hogy a technikai háttér biztosításával segítette az Erzsébet-program pályázóit, annak érdekében, hogy minél egyszerűbb és könnyebb legyen számukra a pályázatok beadása.

Az Alapítvány ezért négy országos hálózattal – az ifjúsági információs és tanácsadó irodákat tömörítő Ifjúsági Szolgáltatók Országos Szövetségével, az Integrált Közösségi Szolgáltató Tereket koordináló Nemzeti Agrár-szaktanácsadási, Képzési és Vidékfejlesztési Intézettel, az e-Magyarország Program végrehajtójával, a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézettel, a Nagycsaládosok Országos Egyesületével – valamint a Kormányhivatalok által működtetett Kormányablakokkal, illetve a megyei és települési könyvtárakkal és könyvtári szolgáltató helyekkel kötött megállapodást a pályázatok elektronikus benyújtásának elősegítése érdekében. E szervezetek irodáiban az érdeklődők a jelentkezéshez minden segítséget megkaphattak: internetkapcsolatot biztosítanak számukra, segítenek az űrlapok kitöltésében, e-mail cím létrehozásában, vagy akár az elnyert támogatással kapcsolatos szállásfoglalásban. Tekintettel arra, hogy a pályázatok benyújtására ugyanis kizárólag elektronikus úton, az Erzsébet-program honlapján keresztül volt lehetőség, a fentiekben túl számos érdekvédelmi szervezettel is együttműködött az Alapítvány, abból a célból, hogy ezek a szervezetek (például nyugdíjas szervezetek, a Nagycsaládosok Országos Szervezete vagy a fogyatékosokkal élő személyek szervezetei) közvetlenül is eljuttassák a pályázattal kapcsolatos információkat a tagjaik részére.

Annak kapcsán, hogy a pályázatok elbírálásakor az értékelés szempontjai között szerepelt-e a benyújtott pályázók nyugdíjának mértékén alapuló rangsor a válasz egyértelműen rögzítette, hogy a pályázatok elbírálására a pályázati kiírásokban feltüntetett módon került sor.

Eszerint, amennyiben a pályázat mindenben megfelelt a feltételeknek, automatikusan kedvező elbírálásban részesült. Valamennyi célcsoport esetében a jelentkezők körét jövedelemhatárhoz, a nyugdíjasok esetében a havi teljes ellátás összegéhez kötöttük (mely nem haladhatja meg a 147.000 Ft-ot és a pályázó további adóköteles jövedelemmel nem rendelkezhet), pontosan azért, hogy a legrászorultabb réteg férhessen hozzá a támogatáshoz – indokolta válaszában a kuratórium elnöke.

Az értékelés szempontjai között nem szerepelt a pályázók nyugdíjának mértékén alapuló rangsor, a pályázati kiírásokban megjelölt célcsoportokon belül – a magyarázat szerint – az Alapítvány épp az egyenlő bánásmód elvét szem előtt tartva nem rangsorolta a jelentkezőket, a pályázati feltételeknek mindenben megfelelő pályázatokat az Alapítvány egyenlően, megkülönböztetés nélkül bírálta el. Az alapítvány kuratóriumának elnökének álláspontja szerint, az alapítvány azzal vétett volna az egyenlő bánásmód elve ellen, amennyiben a pályázati feltételeknek mindenben megfelelő jelentkezők között – jövedelmük alapján – bizonyos jelentkezőket előnyben részesített volna más – a feltételeknek ugyancsak mindenben megfelelő – jelentkezővel szemben.

A nehéz anyagi helyzetben lévők rekreációjának elősegítését célul kitűzve állapította meg az Alapítvány a célcsoportokat, és jelölte meg a jövedelemhatárokat, mely határt túllépő jövedelemmel rendelkezők nem pályázhattak.

A pályázati kiírásban kifejezetten szerepelt az a tájékoztatás is, miszerint a pályázatok a beérkezés sorrendjében kerülnek elbírálásra és az Alapítvány a pályázati felhívást a rendelkezésére álló keretösszeg kimerüléséig tartja fenn, ezt követően nem áll módjában újabb pályázatot befogadni. Tekintettel arra, hogy a pályázatokra való jelentkezési lehetőség megnyitását követő rövid időn belül számos érvényes pályázat érkezett be, a szociális üdülési pályázatok, valamint a nyugdíjasok számára meghirdetett fürdőpályázat – a rendelkezésre álló keretösszeg kimerülése miatt – a meghirdetett beadási határidő előtt lezárásra került. A pályázatok lezárásáról az Erzsébet-program honlapján, illetve a médiában megjelentetett közlemények útján is tájékoztatást kaptak a pályázók. A nyugdíjasok esetében külön kikötésként szerepelt, hogy az a pályázó, aki a nyugdíjasok szociális üdülési pályázati felhívására pályázatot nyújtott be, a "Fürdőbelépő nyugdíjasok részére Erzsébet Kártyán" című pályázatra nem jelentkezhetett, és fordítva sem. A kikötés célja egyértelműen az volt, hogy minél szélesebb körhöz tudja az Alapítvány a támogatást eljuttatni. Tekintettel arra, hogy a rászoruló köré sajnos jóval szélesebb annál, mint az Alapítvány rendelkezésére álló keretösszeg, ezért az Alapítványnak nincs lehetősége arra, hogy valamennyi szociálisan hátrányos helyzetben lévő személyt támogatásban részesítsen.

## *2. Az Erzsébet Program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázat vizsgálata*

Az Erzsébet Program pályázati rendszerének infokommunikációs nehézségeivel összefüggő újabb panasz a nagycsaládosok üdülési pályázatával összefüggésben érkezett. E panaszban leírtakat a már megindított eljárásomhoz kapcsolódóan vizsgáltam.

### *2.1. Az Erzsébet Program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázattal kapcsolatos panasz*

A nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázattal összefüggésben sérelmezte azt a panaszos, hogy nem sikerült az Erzsébet-program internetes pályázati rendszeréhez csatlakoznia. Levelében pontosan leírta a bejelentkezési folyamatot, mely szerint előbb azt az üzenetet kapta, hogy 910. a sorszáma, majd 5 percenként felváltva feljött egy újabb ablak, amelyen a 3045. volt. Sérelmezte, hogy órákon keresztül, folyamatosan a számítógép előtt kellett ülnie, a házból sem léphetett ki, mert nem lehetett tudni, mikor kerül sorra. Végül mégis kilépett a pályázati felületről, annak okán, hogy majd éjjel teszi meg a bejelentkezést.

Este azonban azt az információt kapta a rendszertől, hogy éjjel 2-3 óra között frissítik azt. 3.09 kor sikerült belépnie, ekkor 217. volt a sorban. 6.00 órakor sikerült kiválasztania a kívánt dátumot, majd a kiválasztott szállást (volt szabad hely), ekkor azonban azt az üzenetet kapta, hogy még sincs hely a kiválasztott időpontban. Módosítás céljából vissza kívánt lépni, ám ekkor a program kidobta a rendszerből. Amikor sikerült ismét bejelentkeznie, újra 1240. helyen állt sorban.

A panaszos a három gyermekét szeretne volna elvinni nyaralni. Ehhez a pályázati kiírásban szereplő előleget 12.500 Ft összegben befizette. A beadvány szerint a befizetéskor értesítést kap a pályázó arról, hogy az előleget nem kapja vissza. Ezt a panaszos etikátlannak is tartja amellet, hogy a befizetett összeget – a rendszer hibája miatt – nem kívánja elveszíteni.

## *2.2. Az Erzsébet Program nagycsaládosok számára kiírt szociális üdülési pályázattal kapcsolatos válasz*

A panasz körülményeinek feltárása érdekében kértem az alapítvány elnökét, hogy vizsgálja meg a pályázati program internetes felületének kifogásolt működését, illetve azt, hogy jogszerű-e, ha a nagycsaládosok a szociális üdülésre befizetett előleget a panaszban leírt technikai okok miatt veszítik el. A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány Alapító Okiratának megfelelően, az abban foglaltak szerint nyújt támogatást a pályázók részére. Az egyes pályázatok lebonyolítása az adott pályázati kiírás alapján történik.

A tájékoztató szerint a nagycsaládosok számára meghirdetett pályázatra az Alapítvány 43 ezer ember jelentkezését várta. Mivel az Alapítvány kiírására rendkívül rövid időn belül és sokan jelentkeztek, a létszámkeret 2014. február 3-án kimerült, így a pályázat – megfelelően a pályázati kiírásban foglaltaknak – lezárult. A szállásfoglalási lehetőség indulásának napjaiban szinte azonos időben több tízezer ember kezdte el használni az online foglalási felületet. Az Alapítvány külön közleményben kért türelmet és megértést az érintettektől mind az online, mind pedig a személyes foglalások során.

A nyertes pályázók figyelmét felhívták arra is, hogy az Alapítvány együttműködési megállapodást kötött a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériummal is, így a fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint azok járási hivatalaiban működő kormányablakok személyzete térítésmentes segítséget nyújtott a szállásfoglalásokkal kapcsolatban is. Az Alapítvány az előző pályázati rendszer esetében már említett szolgáltatókkal szintén kötött megállapodást, így azok a szállásfoglaláshoz is segítséget nyújtottak a pályázók számára.

Az első napokat követően a szállásfoglalási rendszerben megszűnt a hosszú várakozási idő, azt követően a foglalás zökkenőmentesen zajlott, a nyertes pályázók szinte várakozási idő nélkül tudtak szállást foglalni, a rendelkezésre álló férőhelyek függvényében. Tekintettel arra, hogy a szabad férőhelyek akár percről percre is változtak, a pályázók számára nem volt biztosítható az, hogy egy előre jelzett konkrét szálláshelyen, egy adott időpontban sikerüljön foglalásuk. Azonban elegendő számban állnak rendelkezésre férőhelyek, így azon pályázóknak is biztosított volt a szálláslehetőség.

Az előleg kérdésében a kuratórium elnöke arról tájékoztatott, hogy a pályázók a támogatás igénybevételéhez nem előleget, hanem az Alapítvány Alapító Okiratának megfelelően *pályázati önerőt* fizetnek, melynek mértékét az aktuális pályázati kiírások tartalmazták. A kedvező elbírálással, és az ezt követő önerő befizetéssel a támogatás odaítélésre került. A pályázat benyújtásával a pályázók elfogadták ezeket a pályázati feltételeket.

A pályázati kiírás értelmében a támogatás igénybe vételére 2014. december 31. napjáig van lehetőség, a szállásfoglalásra vonatkozóan azonban nem volt még határidő kitzúzve, így a támogatásban részesült pályázók az év bármely időszakában élhetnek ezzel a lehetőséggel.

Ennek alapján adott tájékoztatást az elnök arról, hogy a támogatásban részesült pályázók nem veszítik el a befizetett önerőt, hiszen a szállásfoglalás lehetősége egész évben rendelkezésükre áll.

A pályázati kiírás azon felhívása, miszerint az önerő visszaigénylésére nincs lehetőség, arra az esetre vonatkozik – és a pályázati kiírás is ehhez kapcsolja –, amennyiben a nyertes pályázó a határidő végéig, azaz 2014. december 31. napjáig nem használja fel az elnyert üdülési támogatást.

*A panaszos a kuratórium elnökének tájékoztatása szerint időközben sikeresen lefoglalta szálláshelyét, így akadálytalanul igénybe tudja venni az elnyert támogatást, erre való figyelemmel e tekintetben további megállapításokat jelentésében nem tesz.*

## **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 Erzsébet-programról szóló 2012. évi CIII. törvény 3. §-a értelmében az Erzsébet-program végrehajtása érdekében az Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány közfeladatként szociális célú üdültetéshez, a szociális célú étkeztetéshez, az ifjúsági és gyermekvédelmi programokban való részvételhez, és külön törvény szerinti szociális és gyermekvédelmi támogatások Erzsébet-utalványban történő folyósításához, valamint az e programokkal összefüggő egyéb szociális célú feladatok ellátásához kapcsolódó szervezési és lebonyolítási teendőket láthat el.

A 6. § (2) bekezdése szerint a 3. §-ban meghatározott közfeladatok megvalósulása érdekében az állam elősegíti a szociális üdültetési feladatok, ifjúsági és gyermekprogramok alapjául szolgáló szállodák és táborhelyek létrehozását, fejlesztését és működtetését.

Tekintettel tehát arra, hogy a törvény kiemelt közfeladatként határozta meg a nehéz anyagi helyzetben lévők üdülésének, pihenésének, rekreációjuk elősegítését, és figyelemmel arra is, hogy az alapvető jogok biztosá számára az Ajbt. fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, hatáskörömet megállapítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **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. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**1.** A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A következőes alkotmánybírósági gyakorlat<sup>3</sup> rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alaptörvénynek megfelelően a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában azt is kimondta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

**2.** 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.

---

<sup>3</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat



Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható<sup>4</sup>. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat, és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

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.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

---

<sup>4</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

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 esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett. Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### *1. Az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülése az Erzsébet-program pályázatainak benyújtása során*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok kifejezetten azt sérelmezték, hogy azért kerülnek hátrányba, mert nem rendelkeznek egyenlő eséllyel a pályázat benyújtásához szükséges feltételek, úgy, mint számítógép, illetve internet elérés, számítógép kezelés, internet, illetőleg a szükséges programok használata tekintetében, az esélyegyenlőséget biztosító követelmények érvényesülésének vizsgálatát ezekre a jellemzőkre is kiterjesztettem.

#### *1.1. A digitális esélyegyenlőtlenség*

A World Economic Forum (WEF) infokommunikációs technológiák kihasználását osztályozó Network Readiness Indexének (NRI) összesített rangsorában Magyarország 2014-ben 148 ország közül a 47. helyet foglalja el. Az index 4 alindex (környezet, készség, használat, hatás) segítségével méri fel az ország infokommunikációs adottságát. Az adatok tükrében elmaradtunk a nemzetközi átlagtól mind a hozzáférhetőség, mind a felhasználás területén. E két területre fókuszáló, a magyarországi digitális megosztottságot feltérképező kutatás itthon is több folyt az elmúlt években. Amint arra a 2004-ben Magyarországon végzett kutatás eredményeit összegző tanulmány<sup>5</sup> is rámutat, a digitális egyenlőtlenség kutatása természetesen épít a társadalmi egyenlőtlenségek, a kultúra, vagy a „tudásszakadék” hipotézis kutatásának hagyományaira. A 90-es évek közepén induló kutatások a „hozzáférés” (‘access’) bináris fogalmát állították középpontba, annak szó szerinti értelmében: megvan-e az egyén lehetősége az internethez való kapcsolódáshoz. Később azonban a hozzáférés fogalma már elkezdett összemosódni a „használat” fogalmával. Az eszközök terjedésével az otthoni hozzáférés került a figyelem középpontjába, ez alapján különböztették meg a szakadék jó és rossz oldalán állókat egymástól. Digitális megosztottságon ezért már a hozzáférést, a használatot, az otthoni hozzáférést vagy az otthoni szélessávú hozzáférést is érthetjük.

---

<sup>5</sup> Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

DiMaggio<sup>6</sup> a jelenség elemzése során a telefon-analógia helyett az oktatási lehetőségekkel vont párhuzamot: a telefon esetében a fizikai hozzáféréssel gyakorlatilag megszűnt a megosztottság, míg az oktatás hiába vált általánossá, a szolgáltatások minőségéhez való egyenlőtlen hozzáférés továbbra is megosztottságot szül (csakúgy, mint az internet esetében). Ennek analógiájára: még ha teljessé válik is a telítettség a hozzáférésben, ez nem jelenti azt, hogy a digitális megosztottság megszűnt, hiszen új aspektusok, mégpedig a felhasználók közötti különbségek válnak fontossá, mint például a kapcsolat és a felszerelés minősége, a felhasználói tudás és a társadalmi támogatottság. A tanulmány leszögezi, hogy a technika korlátozhat, vagy éppen elősegíthet bizonyos alkalmazásokat, különös tekintettel arra, hogy egyre fejlettebb technikát igényel a különböző weblapok letöltése. Ennek következményeként említi, hogy a lassabb kapcsolattal, régebbi szoftverekkel és hardverrel rendelkezők bizonyos tartalmakhoz esetleg hozzá sem férnek.

A magyar társadalomban valamennyi vizsgált szocio-demográfiai dimenzió mentén kimutatható bizonyos szintű egyenlőtlenség az info-kommunikációs eszközök használatában, a leghangsúlyosabb differenciáló tényezőnek azonban a kor, az iskolai végzettség, a jövedelem és a lakóhely területi elhelyezkedése tűnik.

A digitális megosztottság főbb magyarázó változói a lakóhely településtípusa, a régiója, a foglalkoztatottsági státusz, a jövedelem, az iskolázottság, a faji/etnikai hovatartozás, az életkor, a nem és a családszerkezet.

A tanulmány a kutatásban feltárt adatok alapján a digitális egyenlőtlenségnek négy fajtáját különbözteti meg.

A használat autonómiájának egyenlőtlensége elsősorban a használat helyének függvénye, hogy hol van alkalma a felhasználónak internetezni, saját otthonában, vagy azon kívül, illetve hogy mennyit kell utaznia hozzá. A kutatások erős összefüggést találtak az iskolai végzettség, jövedelem, rassz és az otthoni hozzáférés között.

DiMaggio és Hargittai munkái alapján a tanulmány az „internet-kompetencia”, azaz a tudáskülönbségek közé sorolta a keresés, letöltés rutinszerű ismeretét, a háttértudást, ami nem kifejezetten az internethasználatra vonatkozik, de segítheti a használót, a neten való tájékozódás képességét, valamint azt a technikai tudást a szoftverekről, hardverről és a hálózatról, ami egy esetleges felmerülő probléma megoldásában segít.

A társadalmi támogatás egyenlőtlenségeként különböztette meg a használók közötti különbséget, amely abban fejeződik ki, hogy az egyén mennyire számíthat másoktól információra, segítségre, ösztönzésre az internethasználat során. Ide értendő a barátok vagy családtagok által nyújtott technikai segítség is. Végül, a használat céljának egyenlőtlenségét jelölte meg a digitális egyenlőtlenség utolsó válfajának. Itt különül el, hogy az internethasználat a gazdasági haszonnal járó vagy a politikai és társadalmi tőke gyarapítására alkalmas tevékenység-e, illetve szórakozás vagy fogyasztás célú.

#### *A magyarországi digitális egyenlőtlenség*

A TARKI WIP adatfelvételnek 2001-es, 2002-es, és 2003-as adatainak elemzésével jutott el a kutatás Magyarország digitális megosztottságát jellemző megállapításokhoz. A mobiltelefon-, a számítógép- és internethasználat elemzésén mutatták be azokat a fő törésvonalakat, amelyek a használók, illetve a nem használók között húzódnak meg. A kutatás – többek között – azt támasztotta alá, hogy a 14-17 éves korosztályban a számítógép-használók jóval átlag fölötti aránya minden bizonnyal az iskolai számítógép-használatnak köszönhető, ami a 18-29 éves korcsoportban, vagyis a középiskolát már elhagyók körében visszaesik, majd az életkor előrehaladtával tovább csökken.

---

<sup>6</sup> Paul DiMaggio, Eszter Hargittai, Coral Celeste, and Steven Shafer From Unequal Access to Differentiated Use: A Literature Review and Agenda for Research on Digital Inequality  
<http://www.webuse.org/pdf/DiMaggioEtAl-DigitalInequality2004.pdf>

A 60 év feletti korcsoportjában 100 megkérdezettből már csak 4 használt számítógépet. A jövedelem és a számítógép-használat esélye közti összefüggés tekintetében a kutatás azt mutatta ki, hogy a legfelső jövedelmi csoportba tartozók körében a használat aránya 65%, míg a legalsóban csupán 20%!

A számítógép-használat esetében *erőteljes területi egyenlőtlenségeket mutattak ki* az elemzések. Budapesten a legnagyobb a számítógép-használók aránya, ami a településhierarchia mentén fokozatosan csökken. A községekben a használók aránya már csupán 27%, vagyis átlag alatti.

A kutatás célul tűzte ki az internetet stabilan nem használók, és a potenciális használók csoportján belüli különbségek feltárását.

Ezzel összefüggésben azt állapította meg, hogy az otthoni számítógép illetve az (általános) internethasználat hiányának okai közvetlenül nem hasonlíthatóak össze, hiszen az egyik esetben egy „műszaki cikk” birtoklásáról, a másik esetben viszont egy annál sokkal összetettebb jelenségről van szó, ráadásul a beruházási költségek is igen különbözőek, ám mindenképpen további kutatásokat igényelne annak magyarázata, hogy miért ennyire különbözőek a hiányuk mögött meghúzódó okok. Ugyanakkor feltárta azt, hogy az életkor előrehaladtával drasztikusan csökken az internethasználók aránya, ami mögött elsősorban az érdeklődés hiánya húzódik meg.

A használat helyszínével összefüggésben mutat rá a kutatás arra az összefüggésre is, hogy a csak máshol (sem otthon, sem munkahelyen, sem iskolában nem) internetezők kétharmada szokta igénybe venni barátja, rokona, ismerőse internet-hozzáférését. A nyilvános hozzáférési helyek közül a könyvtárban való internetezés a legjellemzőbb, ott az internetezők 29 százaléka szokott internetet használni. A csak máshol használók felülreprezentáltak a 18-29 évesek, az inaktívak és az alacsony jövedelműek körében, továbbá jellemzően ritkán, keveset és nem régóta interneteznek, valamint a legnépszerűbb online tevékenység körükben a szórakozás.

A panaszokban megfogalmazott sérelmek okán a vizsgálat szempontjából másik legfontosabb területe a kutatásnak az „internet-kompetencia”. A képességek, készségek egyenlőtlensége kapcsán a kutatás arra világított rá, hogy ide tartozik részben az internethasználathoz szükséges, de hozzá nem feltétlenül köthető háttértudás, az idegen nyelv ismerete, részint pedig a vélt és valós technikai tudás: a leggyakoribb számítógépes programok legalább alapszintű ismerete, valamint a számítógép- és internethasználati tudás megítélése.

A kutatás keretében összegyűjtött adatok azt mutatták, hogy az internetet használók számítógép-kezelői tudását jónak vagy kiválóknak ítéelő hányadában (57%) – az összes internethasználó körében tapasztaltnál szignifikánsan nagyobb arányban – találhatók férfiak, a 18-29 évesek, a tanulók és a fővárosiak csoportjában.

A kutatás rögzítette azt is, hogy a penetráció előrehaladtával *egyre erősebben kirajzolódnak azok a társadalmi csoportok, amelyek lemaradása jelentős az internethasználat területén*. Ezek az idősök, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők és az alacsony jövedelműek. A tanulmány javaslatot is tett speciális programok kidolgozására e rétegek bevonására az információs társadalomba, amit nem csak a digitális világból való kizáródásuk, hanem a társadalom egyéb szféráiban megfigyelt hátrányos helyzetük is indokol, az infokommunikációs eszközök használata – a kutatás által is alátámasztottan – megkönnyítené felzárkózásukat az élet más területein is.

Hangsúlyozta a kognitív gátak számottevő szerepét az internethasználatról való távolmaradásban, és indokoltnak ítélte, hogy az internethasználatot vonzóvá tevő programokon túl a használatához szükséges készségek és képességek fejlesztését is meg kell célozni, amihez részletesen fel kell tárni ezen képességek, készségek mibenlétét és társadalmi eloszlását.

A tanulmány úgy ítélte, hogy az internetet nem használók bevonásán kívül a használók közötti (második szintű) egyenlőtlenségek csökkentése sem elhanyagolható feladat, különös tekintettel arra, hogy széles rétegek esetleges belépésével ezeknek a megosztottságoknak a további növekedése várható. A kutatási eredmények alapján a szélessávú hozzáférés minőségi változást jelenthetne, a szükséges ismeretek, készségek elsajátítása azonban kulcsfontosságú az internet hasznos használatához.

#### *A használati különbségek*

Egy másik kutatás<sup>7</sup> szintén jelentős digitális egyenlőtlenségeket mutatott ki a kutatásban vizsgált népességen belül az egyes társadalmi csoportok vonatkozásában. E kutatási adatok szerint 2003-ban a vizsgált népesség közel harmadának (31,5%) volt otthonában számítógép, ugyanakkor, csak harmaduk rendelkezett otthoni internet eléréssel.

A kérdezőbiztosok által „biztosan” romaként kategorizált megkérdezettek körében nincs rendszeres otthoni internethasználó, ezért a digitális szakadék mutató értéke 0. A legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők körében az indikátor 6, az idősek esetében pedig 11%-ot mutat. A községekben élők penetrációs mutatója az országos átlag 40%-a, a nők pedig 75%. (Az alkalmazott indikátor az egyes társadalmi csoportokon belül megfigyelt penetrációs értéket a teljes minta átlagához viszonyítja, százalékos formában mutatja.)

A legelőnyösebb helyzetben lévő csoportok e kutatás szerint is a felsőfokú végzettségűek voltak, akiknek 27%-a használ rendszeresen internetet az otthonában.

Az internethasználati szokásokat tekintve a kutatás arra is felhívta a figyelmet, hogy a közéleti-politikai bekapcsolódáshoz fűződő felhasználási módok egyaránt a mezőny végén, igen alacsony gyakorisági mutatókkal foglalnak helyet. Ezen belül a települési önkormányzatok honlapjai még valamelyest látogatottabbnak mondhatók. Az adatokat elemző tanulmány rámutat, hogy az e-government mérsékelt hazai térhódítása azért is figyelmet érdemel, mivel az internet-kultúra kezdeti periódusában sokan éppen a participáció, a demokratikus bekapcsolódás megélénkülését várták ettől az új kommunikációs eszköztől. Persze az itt átfogott formális platformok, hivatalos információs, kommunikációs csatornák kiépülése nem fedi le az internet e metszetének egészét, azonban mindenképp fontos része annak, mint ahogy e területre a nemzetközi együttműködések is komoly programokat irányítanak. Az „új demokráciák” között, azokban az országokban, ahol talán az info-kommunikációs területen sikerült leginkább megközelíteni a nemzetközi élményt, többnyire az elektronikus kormányzat gyakorlata terén is komoly előrehaladás történt.

Az iskolázottsági lejtő ugyanakkor a tanulmány szerint ez utóbbi vonatkozásokban mutatkozik a legmeredekebbnek. Lehetséges, hogy a terjedés kezdeti szakaszának velejárójáról van szó, amely a későbbiekben majd mérséklődik. A vizsgált időszakra vonatkozóan azonban a tanulmány azt állapította meg, hogy az elterjedéssel kapcsolatos digitális szakadékokhoz az alkalmazások spektrumát, mélységi kiaknázását illető „használati szakadékok” társulnak.

A hagyományos (tömeg)kommunikációs megközelítések egy közkeletű funkcionális tipológiája a tájékoztatás, szórakoztatás, véleményképzés és művelődés megkülönböztetésén alapul. A kutatás az internethasználati szokások négy faktor vizsgálatán alapuló elemzésével további megállapításokat tett.

Az információs társadalomra oly jellemző a „tudáscélú” felhasználás olyan információkeresési, -feldolgozási, tanulási elemeket foglal magába, amelyek a tudásalapú társadalom elképzelések integráns részét képezik.

---

<sup>7</sup> Angelusz Róbert – Fábián Zoltán – Tardos Róbert (2004) „Digitális egyenlőtlenségek és az infokommunikációs eszközhasználat válfajai”: in: Társadalmi riport 2004, Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György (szerk.). Budapest: TÁRKI, Pp. 309–331.

A tanulmány ezzel összefüggésben kiemeli, hogy ez – az esetenként további kulturális előnyöket generáló – internet felhasználási válfaj az, ahol az előzőekben említett használati szakadék leginkább ráakadhat a hozzájutással kapcsolatos digitális szakadéokra, és alakulhatnak ki ezzel kapcsolatban további szocio-kulturális egyenlőtlenségek.

Az „*élmény*” válfaja esetében egy demográfiai tényező, az életkor szerepe emelkedik ki. Bár elsősre kézenfekvőnek tűnik az ifjúsági szubkultúrához kapcsolódó értelmezés, még a kutatás is felveti: nem egyértelmű, hogy ezen belül mekkora jelentőséget kell tulajdonítani az életciklusbeli és a generációs hovatartozásnak, illetve magához az internethasználathoz fűződő készségek kialakulásának. A kutatás által lehatárolt „*közügy*” elnevezésű funkcionális válfaj a politikai érdeklődés mozzanatához kapcsolódik.

A „*high-tech*” címkéhez kapcsolt utolsó dimenzió az alapvetően kedvező erőforrás-pozíció az anyagi szinthez és a (fő)városi lakóhelyhez kapcsolódik – a szóban forgó innovatív alkalmazások igénybe vétele valóban feltételez bizonyos háttérrel, illetve (a településtípushoz is kötődő) infrastrukturális felszereltséget.

Az alkalmazott „használat jellege” index az internetezőket három – nagyjából egyenlő méretű – csoportra osztja az internetezés rendszeressége és a hozzáférési lehetőség alapján. Az alkalmi használók közé – függetlenül a használat helyétől – a hálót hetente legfeljebb egyszer-kétszer igénybe vevők tartoznak. A rendszeres használók egyik csoportját a csak munkahelyen, illetve iskolában vagy más színhelyen (teleház, könyvtár, internet-kávézó, esetleg ismerősnél) internetezők alkotják, míg a másik csoport tagjai otthoni elérhetőséggel is rendelkeznek. A „használat intenzitása” index pusztán az igénybevétel gyakoriságára koncentrálva tesz megkülönböztetést az internetezőkön belül. Végül pedig egy olyan mutatót is alkalmaztak, amely a szerint különböztet meg „kezdőket” és „haladókat”, hogy mióta – kevesebb, mint egy éve, egy-két éve vagy inkább ennél régebben – használják az internetet.

A kutatási adatok alapján a tanulmány azt a következtetést vonta le, hogy az internethasználat terjedésével egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a hozzáférésbeli egyenlőtlenségek mellett a használati különbségek szerinti digitális egyenlőtlenségek is. Bár Magyarország a diffúziós folyamat kezdetén jár, felhívta a figyelmet az ún. „second-level” típusú, másodsztintű egyenlőtlenségekre is.

Ahogy az általános felhasználási irányok között is az információk beszerzése áll (az internetezők közt gyakorlatilag teljes körűen) az első helyen, úgy a konkrétabb felhasználások közt is az informatív irányok – keresőprogramok, szakmai, oktatási alkalmazások, újságolvasás – dominálnak. *Az ilyen típusú tevékenységek az internetezőkön belül is inkább a magasabb kulturális szinttel jellemezhető felhasználók csoportjához kapcsolódnak.* A sorban nagyrészt a szabadidő-felhasználással, illetve a társas kapcsolatokkal, együttes időtöltéssel összefüggő alkalmazások (mint pl. a szabadidős, szórakoztató programok, zenehallgatás, -letöltés, illetve a véleménycsere, internetes „csevegés”) következnek.

A tanulmány rámutat arra is, hogy az olyan „e-commerce” jellegű gyakorlati alkalmazások, mint az áruvásárlás, rendelés, foglalás, vagy az elektronikus banki és hivatalos ügyintézés jelenlegi alacsony szintje mellett a közéleti-politikai bekapcsolódáshoz fűződő (*e-government*) felhasználási módok a mezőny végén, igen alacsony gyakorisági mutatókkal helyezkednek el. *A felhasználást jellemző iskolázottsági lejtő ez utóbbi vonatkozásokban a legmeredekebb. Az elterjedéssel kapcsolatos digitális szakadékokhoz tehát az alkalmazások spektrumát, mélységi kiaknázását illető „használati szakadékok” társulnak.*

A szerkezetfeltáró elemzések a funkcionális válfajok négy jellegzetesen eltérő komponensét körvonalazták: a „tudás-”, az „élmény-”, a „közügy”- és a „high-tech” hangsúlyú felhasználási orientációt. Az internet-kultúrát „klasszikusan” megjelenítő „tudás” tényezője mögött mindenek előtt a kulturális erőforrások állnak. Figyelemreméltó azonban, hogy ez esetben valamennyi erőforrás (így az anyagi és társadalmi tőke mutatói), és a centrum-periféria viszonyokat ugyancsak leképező településtípus is egy irányban hat.

Ez a tudáscélú – és esetenként további kulturális előnyöket generáló – felhasználási válfaj az, ahol a használati szakadék leginkább megosztja a már internet-használó népességet, és amelynek mentén a hozzájutásra ráakódó további szocio-kulturális egyenlőtlenségek alakulnak ki.

Az internethasználat körülményeire is kiterjedő elemzés ugyancsak arra utal, hogy a klasszikus „tudásközpontú” internetezést érinti leginkább a hozzájutás feltételeinek kedvező vagy kedvezőtlen volta, rendszeres vagy alkalmi jellege, illetve a használat „kezdő vagy haladó” volta. Az otthoni szélessávú internet-hozzáférés elsősorban az élményhangsúlyú felhasználással kapcsolódik össze.

*Az internethasználókra vonatkozó további elemzések szerint a hagyományos média körén belül maradó tájékozódás elsősorban az (viszonylag) idősebb korcsoportokat jellemzi. Számukra a megjelenő új eszköz csak kiegészítő szerepet játszik (nem annyira a tájékozódási funkciók jegyében). A „kereső” típusú internetes tájékozódást az információhoz való szelektívebb viszony jellemzi, ez minden vonatkozásban a felhasználók kedvezőbb erőforrási pozíciójával jár együtt.*

Mindenekelőtt a „közügy”-fókuszhoz kapcsolódó felhasználás esetében jelentkezik az internethasználat véleményirányításban betöltött szerepe. Az internethasználat, véleményirányítás és politikai aktivitás összefüggései további elemzéseket igényelnek, az azonban az eddigiekből is kiderül, hogy bizonyos funkcionális válfajok jelentős szerepet játszanak ezekben a folyamatokban. Megjelenik ugyanakkor egy – elsősorban az „élmény-internet”-hez kapcsolódó – a közügyektől távolító orientáció is.

## *1.2. A digitális írástudás jelentősége*

Bernát Anikó – Fábián Zoltán Digitális írástudás, társadalmi szegmentáltság című tanulmányukban arra mutatnak rá, hogy *a hagyományos írástudáshoz hasonlóan a digitális írástudás jelensége is egyenlőtlenségeket generálhat, csak éppen más-más dimenzióban. A digitális egyenlőtlenségek okozta különbségek digitális szakadékhoz vezethetnek, azaz az egyes társadalmi csoportok tagjai nem egyforma eséllyel férnek hozzá, illetve használják az infokommunikációs eszközöket* (Bognár–Galács 2005). Tanulmányukban jelzik: több kutatás rámutat arra, hogy a „digitális törésvonalak” hasonló tényezők mentén alakulnak ki a legtöbb társadalomban, habár azok különböző mértékben fejtik ki hatásukat az egyenlőtlenségekre (Norris 2001).

A kutatók a WÖP 2007-es kutatás eredményei alapján tárták fel, hogy miként is áll ma Magyarországon a digitális írástudás elterjedtsége. A digitális írástudás mérhetővé tétele érdekében a magyar társadalmat három csoportra bontották: az elsőbe a rendszeres internethasználók kerültek. 2006-ban a felnőtt lakosság negyede (27%), azaz 2 231 000 fő tartozott ide. Ők legalább hetente interneteznek. A következő csoportba azokat a számítógép-használókat sorolták, akik nem rendszeres internethasználók. A „felzárkózók” a felnőtt lakosság 17%-át teszik ki. Ez a teljes népességre vetítve 1 368 000 főt jelent. Végül a számítógépet nem használókból csoportját alkotják a digitálisan írástudatlanok, a „lemaradók”, akik a lakosság több mint felét (56%), azaz 4 543 000 főt tettek ki a 2006-os adatok szerint.

Arra ez a kutatás is rámutat, hogy Magyarországon az életkor és az iskolai végzettség szerinti különbségeknek is meghatározó szerepe van a digitális egyenlőtlenségekben. Leszögezi, hogy a rendszeres internethasználók és a számítógép-használók köre jellemzően gazdaságilag aktívabból és 60 évesnél fiatalabbakból áll. *A „lemaradók” zöme gazdaságilag inaktív, illetve 60 évesnél idősebb. A digitálisan írástudatlan, „lemaradó csoport” elektronikus eszközök használata elmarad a rendszeresen, vagy nem rendszeresen internetezőktől, egy kivétellel: a televízió és a rádió e csoport számára a legfontosabb, információforrásként és szórakozásként egyaránt használt elektronikus eszköz.*

A vizsgálat szempontjából lényeges a tanulmánynak az a hivatkozása, mely egy korábbi kutatás megállapításaiból azt emeli ki, hogy előmozdítja a digitális eszközhasználatot, ha az idős ember nem egyedül él, különösen, ha van 30 évesnél fiatalabb családtagja, vagy ha magasabb iskolai végzettségű családtag van a háztartásban.

Az egyenlőtlenség jól megmutatkozik a kutatás médiafogyasztás és digitális eszközhasználat alapján kialakított csoportok fogyasztási szokásainak elemzése alapján. A kutatás elkülönítve jelenítette meg az egyik oldalon, az internethasználók felső kategóriájában a fiatalos, városias, szabadidő központú „yuppie”-nak nevezett csoportot, mely legfőbb jellemzője a kimagasló anyagi és kulturális tőke. Számukra az elektronikus és nyomtatott média kevésbé fontos, a médiafogyasztásuk vélhetően döntően az interneten keresztül történik. Körükben 73% a rendszeres internethasználó, a digitálisan írástudatlanok aránya pedig csupán 7%. A felső rétegek másik csoportja a jómódú, kulturális elit. Ez a csoport konzisztensen jó helyzetben van minden vizsgált dimenzióban, életükben az olvasás és az „elitkultúra” fogyasztása játszik kiemelten fontos szerepet. A kutatási eredmények elemzését követően a kutatók két alsó csoportot is lehatároltak. E kettő lényegében csak a televízióval és rádióval kapcsolatos attitűdjeiben különbözik egymástól. Az egyik alsó csoport számára a két elektronikus médium nagyon fontos szerepet játszik a szórakozás és a tájékozódás szempontjából: ezt a 17%-os arányú csoportot nevezték el tv- és rádiócentrikus alsó osztálynak. *Körükben 96% a digitálisan írástudatlanok aránya.* Ez a csoport jellemzően kulturális okok miatt nem használja az internetet, legalábbis tagjai az átlagnál lényegesen gyakrabban említik azt, hogy „nem érdekli” a világháló. Az alsó státuscsoport másik, a teljes felnőtt népesség 8%-át kitevő része („nem érdeklődő deprivált”) minden dimenzióban átlag alatti pontszámot ért el. Az esetükben is rendkívül magas, 93% a digitálisan írástudatlanok aránya, a rendszeresen internetező aránya pedig még a 2%-ot sem éri el. A kutatás világossá teszi, hogy a médiafogyasztási és digitális eszközhasználati középrétegek három csoportból tevődnek össze. Az első, a „vidéki nagyszülőknek” nevezett csoport attitűdjei az átlagosnál pozitívabbak az elektronikus és a nyomtatott sajtó, valamint társas környezetük iránt, viszont átlag alatti kulturális tőkével rendelkeznek. Emellett háztartásuk infrastruktúrája is elmarad az átlagos szinttől. E csoport aránya a felnőtt népességben 12%. Körükben is kimagasló a digitálisan írástudatlanok aránya. Ennek a klaszternek az elnevezése onnan származik, hogy 45%-uk községben, 47%-uk pedig vidéki városban él. Átlagos életkoruk 58 év.

### *Digitális esélyek*

A digitális írástudóvá válás tekintetében a tanulmány arra is rámutat, hogy a „felzárkózókon” belül nem a fiatalok, hanem a 40, illetve 50 éves korosztály inaktív rétege rendelkezik a legnagyobb digitális eséllyel. Körükben valamivel nagyobb a valószínűsége annak, hogy számítógép-használókból rendszeres internethasználókká váljanak, mint más, jelenleg csak számítógépet használó esetén. Tehát a 40, illetve 50 éves számítógép-használók esélye nagyobb, mint a fiataloké. A jelenleg digitálisan írástudatlan csoport esetében az aktivitás fontosabbnak tűnik az életkorhoz képest: az aktív fiatalok és középkorúak esélypontszáma nagyjából megegyezik egymással, míg a korosztályuknak megfelelő inaktív csoportok körében érzékelhetően alacsonyabb a digitálisan írástudóvá válás esélye. Az alacsony és kicsi esélyűek körében a legnépesebb csoportokat épp az internethasználat szempontjából legnehezebben aktivizálható, idős inaktív népességen belül találta a kutatás. A legnagyobb arányú, és ezáltal a legnépesebb csoport az idős digitálisan írástudatlanoké: minden hatodik magyar felnőtt (15,8%), azaz összesen közel 1,3 millió fő tartozik ebbe a rétegbe. Ha a hasonlóan alacsony vagy kicsi esélyűek körében összesítjük a digitálisan írástudatlan csoportba tartozó, és épp ezért nehezen mozgósítható csoportokat, akkor azt találjuk, hogy 3,7 millió fő, azaz a teljes felnőtt lakosság közel fele (45,6%) tartozik ide. Számukra tehát igen kicsi az esély arra, hogy rendszeres internethasználóvá váljanak.



A kutatás szerint jóval valószínűbb, hogy nagyobb arányban válnak valóban rendszeres internethasználóvá az eleve jó eséllyel rendelkezők: amennyiben körükben csak a „felzárkózókra” és a „lemaradókra” koncentrálunk, akkor a lakosság mintegy ötöde (19,2%) kerülhet közel ahhoz, hogy rendszeres internethasználóvá váljon.

A kutatók az adatok alapján végül arra a következtetésre jutottak, hogy az egyes státuscsoportokban különböző eséllyel bírnak a „felzárkózók” és a „lemaradók” illetve a digitálisan írástudatlanok arra nézve, hogy rendszeres internethasználókká váljanak. A már jelenleg számítógépet használó, de rendszeresen nem internetező aktív korúak azok, akik célzott programokkal e tekintetben legnagyobb eséllyel sikeresen felzárkóztathatók.

Ez a tanulmány szerint arra irányíthatja rá a figyelmet, hogy a nehezen elérhető csoportok közül azoknak van valóban nagy esélyük internethasználóvá válni, akik elégséges erőforrással rendelkeznek ahhoz, hogy elsajátítsák a digitális írástudást és felzárkózzanak az „élen-járókhöz”. *Ezek a csoportok a középrétegekhez tartozó státuscsoportok.* Ott koncentrálnának azok az idősebb csoportok, amelyek életkoruk ellenére is eséllyel felzárkóztathatók, már rövidtávon is. A legkisebb egyéni digitális eséllyel bírók felzárkóztatását azonban csak egy komplex oktatási (felnőtt-képzési) és szociálpolitikai eszközkészlettel lehet hosszabb távon megoldani. A legnagyobb eséllyel rendelkező felső rétegek pedig – a hálózati média használati értékének növekedése okán, valamint a piaci mechanizmusok révén – önmaguktól is használókká válhatnak már rövidebb időtávlatban is – mutat rá a kutatást lezáró tanulmány.

### *1.3. A jelenlegi helyzet*

A 2011-es népszámlálási adatok alapján a magyar lakosság közel harmadát az 55 év feletti korosztály adja<sup>8</sup>. Ez a tekintélyes, mintegy 3 milliós méretet öltő korosztály a digitális kirekesztettség szempontjából a legveszélyeztetettebb társadalmi csoport, hiszen miközben a fiatalabbak jellemzően a számítógép és az internet világában szocializálódnak (digitális bennszülöttek), vagy aktívan megtanulták azok használatát (digitális bevándorlók), addig az 55 év felettek nagy részének ez az új közeg meglehetősen idegen.

Az ismeretlentől való félelem jellemzi az idősebb generációk többségének az internettel és a számítógéppel való viszonyát, pedig valószínűleg a mindennapjaik válhatnának egyszerűbbé az interneten elérhető információk révén, valamint a kapcsolattartási és tájékoztatói lehetőségeik is jelentősen javulhatnának. A 25 ezer fős sokaságra épülő Nemzeti Olvasottság Kutatás (továbbiakban: NOK) adatai alapján 2013 második negyedében az 55 év felettek mindössze 25 százaléka használt internetet, ami jelentősen elmarad az országos átlagtól (61 százalék).

Az eNET kutatása szerint az 55 év felettieknél négyből egy fő használ számítógépet, míg az ennél fiatalabbak esetén négyből három emberről mondható el ugyanez, tehát háromszoros a különbség. A KSH 2012-es felmérése szerint viszont a már számítógépet használó 55 év felettek 71 százaléka napi rendszerességgel használ számítógépet, ami ugyan elmarad a 16-24 éves korosztálytól (88 százalék), de a napi szintű használat mindkét korosztály esetén domináns a használati gyakoriságot tekintve.

A két társadalmi csoport leginkább a használat helyét tekintve különbözik egymástól, ami vélhetően az életvitelbeli különbségekből adódik. Míg az idősebb generációk esetén az otthoni használat egyértelműen vezet (70 százalék), addig a 16-24 évesek körében sokkal jobban eloszlik a különböző helyszínek (otthon, oktatási intézmény, más személy lakása stb.) között a számítógép használata. Az Európai Unió Digitális Menetrendjének elvárása, hogy 2020-ra 100%-os lefedettséggel legalább 30 Mbps és 50%-os lefedettséggel legalább 100 Mbps-os internet-hozzáférés álljon az uniós polgárok rendelkezésére.

<sup>8</sup> <http://einclusion.hu/2014-02-19/enet-idosebbek-az-infosztrdn/>

Az információs társadalmi befogadás magyar oldala - 2014. február 19.

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (Stratégia) legfőbb céljai közé tartozik a versenyképesség és az esélyegyenlőség növeléséhez, a színvonalas oktatáshoz és kutatáshoz, a munkavállaláshoz és -végzéshez, valamint a korszerű és költséghatékony közigazgatáshoz nélkülözhetetlen digitális infrastruktúra megteremtése. A Kormány arra törekszik, hogy Magyarország már 2018 végére megfeleljen a közösségi elvárásoknak, és ezzel az Európai Unió élvonalába kerülhessen. Mindehhez szükséges, hogy a nagykapacitást biztosító infokommunikációs hálózati infrastruktúra az ország egész területén kiépüljön.

A Gazdaságfejlesztési Operatív Program „Szélessávú körzethálózati fejlesztések támogatása” című pályázatának lezárása után is maradt 498 olyan hazai település, amelynek körzethálózati összeköttetése nem volt megoldott.<sup>9</sup>

A Kormány az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program 2011-2013. évi akciótervének elfogadásáról szóló 1422/2012. (X.4.) Korm. határozatában hagyta jóvá az „Elektronikus közigazgatás operatív program” 2011-2013. évi akciótervét, amelyben az e-befogadás és a határon túli magyarságot szolgáló közigazgatási szolgáltatások kifejlesztésének tervezete is kiemelt besorolást kapott. Az e-befogadás projekt keretében az 5000 fő alatti településeken élők felzárkóztatása érdekében mintegy 180 helyen, köztük 120 kispostán és 50 kisiskolában hoznak létre ingyenes wi-fi hozzáférési pontokat, 60 helyen érintőképernyős terminálokkal, amelyen speciális oktató és bemutató szoftver segítené az állampolgárokat az e-ügyintézés dolgaiban. Ezzel a hátrányos helyzetű térségek és kistelepülések lakói, a 40 év felettek, az e-közigazgatási szolgáltatásokat eddig nem használók, a munkanélküliek és a határon túli magyar állampolgárok integrációját segítő források nyíltak meg.

A Stratégia a digitális készségek fejlesztése területén fő célként jelöli meg a digitálisan írástudatlanok számának csökkentését, számszerűen 1 millió fővel 2014-ig. A Stratégia célként fogalmazza meg a szélessáv, az internet, illetve a technológia nyújtotta lehetőségek megismertetését a potenciális felhasználókkal, és a vidéken, kisvárosokban, falvakban élők esetében nagyobb lehetőséget megteremtését a képzési és motivációs programok, illetve a közösségi terek használatára. Kiemelt fontosságú területként kezeli az 50 év feletti korosztály azon csoportjait, amelyek még nem részesültek eddig a digitális technológiák nyújtotta lehetőségekből, továbbá az intelligens közösségi terek kialakítását, fejlesztését, amelyek lényegében a digitális megosztottság legyőzésének a fizikai pontjai.

A digitális írástudatlanság csökkentése, és ezen túlmenően az információs írástudás elterjesztése érdekében az eMagyarország Pontok bázisán és az alkalmas infrastruktúrával ellátott közösségi pontokon a rendelkezésre álló szolgáltatások portfóliója is markánsan bővül a Stratégia szerint. A ma már mintegy 2000 helyszínt jelentő e-Magyarország Pontok hálózata és a benne működő, képzett eTanácsadóhálózat (2010 végén mintegy 1620 eTanácsadóval), a hasonló portfólióval rendelkező Teleházak hálózata, a közművelődési intézmények, az IKSZT-k, a könyvtárak, a közgyűjtemények, a posták és más közösségi terek jó alapot biztosítanak a technológiai fejlődés előnyeinek egyenlő esélyű eléréséhez.

## *2. Az Erzsébet Program pályázataihoz való hozzáférés*

A panaszokban feltárt, az érintettek által az Erzsébet Program pályázataihoz való hozzáférésben tapasztalt egyenlőtlenségek vizsgálatánál a fentebb hivatkozott kutatások eredményeit figyelembe véve három csoport vált lehatárolhatóvá aszerint, hogy tudtak-e, s ha igen, hogyan tudtak élni a pályázat lehetőségével.

### *2.1. Nincs számítógép, nincs hozzáférés – területi hátrányok*

Az első csoport azon ismérvek mellett haladva határozható meg, amelyre az egyik panasz konkrétan ki is tér: az alacsony nyugdíjból élő rászorulóknak általában nincs számítógépe és internetes hozzáférése.

<sup>9</sup> <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/infokommunikacioert-felelos-allamtitkarsag/hirek/felhivas-piaci-konzultacio-ra-szelessavu-korzethalozatokrol>

Azt a hozzám forduló pályázók szintén panaszolták, hogy a kistelepülésen élőknek kisebb az esélye a számítógépek és az elektronikus oldalak használatára. Ezt tükrözik a kutatási adatok is.

A kutatás<sup>10</sup> számszerűsítette, hogy – a 2006-os adatok szerint – a számítógépet nem használók alkotják a lakosság több mint felét (56%), azaz ekkor 4 543 000 fő tartozott a digitálisan írástudatlanok, a kutatás által „leamaradók”-ként megjelölt csoportba.

A kutatás további adatokat is szolgáltat az időskorú digitálisan írástudatlan csoportról. A rendszeres internethasználók és a számítógép-használók köre jellemzően gazdaságilag aktívabból és 60 évesnél fiatalabbakból áll, azaz a „leamaradók” zöme gazdaságilag inaktív, illetve 60 évesnél idősebb. Az adatok szerint minden hatodik magyar felnőtt (15,8%), azaz összesen közel 1,3 millió fő tartozik ebbe a rétegbe. Ez lefedi az Erzsébet-program pályázat célcsoportjának egy részét.

Az újabb adatok 2013 második negyedéből a Nemzeti Olvasottság Kutatás keretében születtek. Eszerint az 55 év felettiiek mindössze 25 százaléka használt internetet, ami még mindig jelentősen elmarad az országos átlagtól (61 %). Igaz, e korosztályba még aktív korúak is tartoznak, feltételezhetően a számok a 60 feletti korosztálynál még ennyire sem kedvezőek.

Nagy jelentőséggel bír az a 2004-es kutatás<sup>11</sup> is, amely a digitális megosztottság főbb magyarázó változói között számolt a lakóhely településtípusával, a régiójával, a foglalkoztatottsági státusszal, a jövedelem nagyságával, az iskolázottsággal, a hovatartozással, az életkorral, a nemmel illetve a családszerkezettel, a centrum-periféria elméletet pedig adatokkal igazolta: Budapesten a legnagyobb a számítógép-használók aránya, ami a településhierarchia mentén fokozatosan csökken, ezért a községekben a használók aránya már átlag alatti.

A Magyar Nemzeti Üdülési Alapítvány elnökének válaszlevele szerint az Erzsébet-program szóvivője a program pályázatairól számtalan vidéki helyszínen tartott tájékoztatót. Ezekről a megyei és helyi média rendszeresen beszámolt.

Ez a tájékoztatási típus megfelelően mintázza a kutatás által is alátámasztott tény, mely szerint a hagyományos média körén belül maradó tájékozódás (televízió, rádió, nyomtatott sajtó) elsősorban idősebb korcsoportokat – a kutatás által lemaradóként lehatárolt csoportot – jellemzi.

Megkeresésemre arról is tájékoztatást kaptam az Alapítvány elnökétől, hogy 2014. évben már több mint 1000 segítő iroda állt a pályázók rendelkezésére. Az 1000 iroda elérhetőségéről szintén az Erzsébet-program internetes oldalán tájékozódhattak az érdeklődők. Lényeges rámutatni arra, hogy annak a pályázónak, akinek számítógépe, internetes elérhetősége nincs, nem tud tájékozódni az Erzsébet-program internetes oldalán, távol élő családtagján keresztül is csak késéssel képes információkhoz jutni. Ők tehát a számítógéppel, internettel rendelkező, illetve egy háztartásban élő közreműködő családtaggal rendelkező pályázni szándékozó nyugdíjasokhoz képest egyértelmű hátránnyal indulnak, már a pályázat első, tájékoztató fázisában, hiszen a hivatkozott szóvivői tájékoztató általánosságokra korlátozódik, így értelemszerűen az érintetthez legközelebbi irodáról való informálásra technikailag sem térhet ki.

Ennek a kérdésnek a másik, a centrum-periféria megközelítéssel feltárható másik aspektusa, hogy a Magyarország településeinek egyharmadán jelen lévő segítő irodák székhelyei város-kistelepülés viszonylatban hol találhatóak. További kérdés az, hogy az ország területének fennmaradó 2/3 résznyi településén az információk és a pályázat benyújtásához szükséges segítség hogyan érhető el.

---

<sup>10</sup> Bernát Anikó – Fábán Zoltán Digitális írástudás, társadalmi szegmentáltság

<sup>11</sup> Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

## 2.2. Van számítógép, internet, de nehezen hozzáférhető – egyedül élő idős korúak

Amint azt a kutatás<sup>12</sup> is rögzítette, a digitális eszközhasználatra pozitívan hat, ha az idős ember nem egyedül él, különösen, ha van 30 évesnél fiatalabb, vagy magasabb iskolai végzettségű családtagja a háztartásában. Arra szintén a kutatás mutatott rá, hogy az otthonon, munkahelyen, iskolán kívül internetezőkhöz kétharmada veszi igénybe barátja, rokona, ismerőse internet-hozzáférést, nyilvános hozzáférési helyek közül a könyvtárban való internetezés a legjellemzőbb.

Különösen a kistelepülések esetében jellemző azonban a fiatalok elvándorlása, ami a panaszokban is megjelenik, hátrányként megjelölve azt, hogy az internetes elérhetőséggel rendelkező családtagok távolabb élnek a nyugdíjas hozzátartozótól, ezért nem képesek olyan gyorsan reagálni a pályázati kiírásra, mint azok, akik egy családban élnek internetező családtagjaikkal. Ez – az időtényezőben megmutatkozó – hátrány végső soron a pályázattól való eleséshez vezethet. Amíg az internethasználó családtagjaitól távol élő nyugdíjas hozzájut az információkhoz, megoldja a dokumentumok szkennelésének és a pályázat más családtag infokommunikációs csatornáin történő beadásának problémáját, könnyen lehetséges, hogy kifut a pályázati határidőből, amint ez az egyik panaszos esetében meg is történt.

Nagyobb azonban a veszélye annak – amit egy panaszos szintén sérelmezett –, hogy a pályázati forrás kimerülése miatti pályázatzárásig nem készül el a pályázat. A forráskimerülés miatti pályázatzárás pedig nem egy kitűzött fix időpontban történik, hanem a pályázó által előre ki nem számítható, tehát könnyen lehetséges, hogy tudtán kívül csúszik le a lehetőségről. Mindezek miatt hátrányba kerül a kedvezőbb digitális lehetőségekkel rendelkező pályázókhoz képest az a nyugdíjas érdeklődő, aki saját infokommunikációs eszközökkel, vagy ebben segítő családtaggal nem rendelkezik, és nem képes pályázatzárás előtt sikeresen benyújtani a pályázatot.

## 2.3. Van számítógép, de nem rendszeres felhasználó – az „internet-kompetencia”

Egyik panaszosunk számára kifejezetten a pályázathoz szükséges technikai háttér megteremtése okozott nehézséget. Bár megkeresésemre a pályázat kezelőjétől arról kaptam tájékoztatást, hogy a pályázat elektronikus benyújtásához nincs szükség speciális szoftverre, ám e kérdés megítélésénél feltehetőleg nem számoltak a pályázók elavult hardver és szoftver eszközeivel, ismereteivel. Amikor tehát a támogatáskezelő a Windows XP 3-as szerviz csomag, vagy a Mozilla Firefox böngésző használatát javasolta a pályázónak a pályázat internetes oldalának kezeléséhez, nem számolt azzal, hogy ez meghaladhatja a pályázó digitális kompetenciáját. A szakirányú kutatásban múltja van az „internet-kompetencia” értelmezésének, ezek között nevesítve a keresést a világhálón, a letöltés rutinszerű ismeretét, a háttértudást (például angol nyelv ismerete), ami nem kifejezetten az internethasználatra vonatkozik, de segítheti a használót (például telepítésnél), a neten való tájékozódás képességét, valamint azt a technikai tudást a szoftverekről, hardverről és a hálózatról, ami egy esetleges felmerülő probléma megoldásában segít.

A KSH 2012-es felmérése szerint a már számítógépet használó 55 év feletti 71 százaléka napi rendszerességgel használ számítógépet. A digitális megosztottságot vizsgáló kutatás<sup>13</sup> pedig egyértelműen rögzítette, hogy a penetráció előrehaladtával egyre erősebben kirajzolódnak azok a társadalmi csoportok, amelyek lemaradása jelentős az internethasználat területén. Ezek éppen az *idősek, az alacsony iskolai végzettséggel rendelkezők és az alacsony jövedelműek*. A digitális egyenlőtlenségek a hozzáféréssel egyenlőtlenségek mellett a használati különbségek szerint is megmutatkoznak. Az internet-hozzáférés általánossá válásával ugyanis számolni kell a használati különbségek miatt kialakuló más típusú egyenlőtlenséggel is.

<sup>12</sup> Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

<sup>13</sup> Digitális szakadék monitor Információs Társadalom- és Hálózatkutató Központ 2004

A hozzáférési szakadéokra tehát egy újabb épül, amely a használat jellegében, módjában, kiaknázási fokában mutatkozik meg. Ezek a másodlagos, internetet már használók viszonylatában megmutatkozó egyenlőtlenségek pedig további a megosztottságot okozhatnak – mutat rá a kutatás adatait feldolgozó tanulmány.

A kutatási eredmények elemzésénél a tanulmány azt is feltárta, hogy az „e-commerce” jellegű gyakorlati alkalmazásokat, illetve az e-government jellegű felhasználási módokat alkalmazzák legkevésbé az internetezők, ezen az alkalmazások használata inkább a magasabb kulturális szinttel jellemezhető felhasználók csoportjához kapcsolódik. A pályázat pedig éppen ilyen jellegű megközelítést igényel.

*A kutatási tapasztalatok ismeretében tehát reálisnak tekinthető annak veszélye, hogy a vizsgált pályázat célcsoportját jelentő társadalmi réteg – főleg vidéki kistelepülésen élő – potenciális pályázói számára a pályázathoz való hozzáférés (és a sikeres pályázás) tekintetében a kizárólagos elektronikus pályázás további nehézséget okozhatott.*

#### 2.4. A jövedelemkülönbségek jelentősége a pályázás során

A panaszokban arra is felhívták a figyelmemet, hogy a jobb anyagi helyzetbe lévő pályázók tudtak azonnal reagálni a pályázatra, azok, akinek az internet valamilyen módon azonnal rendelkezésre állt. Az otthoni számítógépen való internet-hozzáférés és a digitális esélyek közötti összefüggésre mindegyik kutatás rámutatott. A kedvezőtlenebb anyagi helyzetben lévőknel nyilvánvalóan hiányzik a hardver, tehát maga a számítógép, az internethez, mint hálózathoz való kapcsolódás lehetősége, azaz a szélessávú internet hálózat kiépítettsége, illetve annak hiánya, valamint az a tudás, ami ezekhez, az internet használatához minimálisan elengedhetetlen. Az alacsony nyugdíjjal rendelkező, eleve hátrányosabb körülmények között élő (vidéki/kistelepülésen élő/egyedülálló/kisnyugdíjas) kérelmezőkre többletterhet ró az elektronikus pályázás mindaddig, amíg azt a saját településén nem tudja megtenni. Ezeknek az állampolgároknak ugyanis a kistelepülésről be kell utazniuk a kisvárosba, vagy másik településre, ahol információs pontot érhetnek el, számítógéppel, internetes csatlakozással, segítő személyzettel. A pályázat elbírálásához szükséges dokumentumok elektronikus csatolása feltételez egy újabb utazást, ha azt a pályázó esetleges tájékozatlansága miatt azonnal nem viszi magával.

Az állam így lényegében továbbhárítja a pályázathoz való hozzáférés költségeit a nyugdíjasra. Egy idős, beteg nyugdíjas ember számára pedig az utazás többletterhet jelent mind fizikailag, mind anyagilag. Ezen költségek megfizetésére is a jobb pénzügyi helyzetben lévő, biztosabb anyagi háttérrel rendelkező nyugdíjasoknak van inkább esélyük.

Elfogadva a pályázatot érvelését, mely szerint a papír alapon történő pályázás jelentős hibázási lehetőséget rejt magában a pályázók oldaláról, ami miatt a korábbi években sok, egyébként rászoruló személy pályázatát kellett elutasítani, és elismerve azt is, hogy szükséges a papír alapú ügyintézésről áttérni az elektronikus ügyintézésre, illetve szükséges megfelelni az országgal szemben támasztott, európai színvonalú digitális kihívásoknak, elengedhetetlennek tartom azt, hogy ez az egyenlő esélyek, egyenlő feltételek biztosításával történhessen.

*A hivatkozott kutatás<sup>14</sup> éppen az idős inaktív népességen belül határolta le azoknak a csoportját, akik számára a legkisebb a digitálisan írástudóvá válás esélye. A pályázat kiírója egy olyan társadalmi réteg számára tette kizárólag elektronikusan pályázhatóvá a szociális esélykiegyenlítést is célzó „Fürdőbelépő nyugdíjasok részére” pályázati lehetőséget, amely jelentős része – különösen a kistelepülésen élő idős egyedülálló kisnyugdíjasok – az internethasználat szempontjából legnehezebben aktivizálható, így esélyük is kisebb a sikeres pályázásra.*

---

<sup>14</sup> Bernát Anikó – Fábán Zoltán Digitális írástudás, társadalmi szegmentáltság

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.

### **Intézkedéseim**

Vizsgálatom során alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, azonban az esélyegyenlőség biztosítását célzó további lépések megtételét tartom szükségesnek, ezért felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy az Erzsébet Program forrásaihoz való egyenlő esélyű hozzáférés érdekében fontolja meg, hogy nem volna-e célszerűbb a jövőben úgy átalakítani a pályázati eljárást, hogy

1. a pályázatot – a helyben szokásos módon – a települési önkormányzatok is hirdessék meg, a hirdetményben megjelölve a helyi, vagy legközelebbi információs pontot

2. azok számára, akiknek az eMagyarország Pont a településükön nem érhető el, az arra alkalmas infrastruktúrával ellátott helyi közösségi épületben (önkormányzat, körjegyzőség, posta, iskola, stb.) biztosítsák a pályázat benyújtására alkalmas számítógépet és programot, annak érdekében, hogy mint a kedvezményezett körbe tartozó, a technológiai feltételek hiányából fakadóan ne essen el az Erzsébet Program pályázatai biztosította lehetőségektől.

Budapest, 2014. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-415/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Weinbrenner Ágnes

**Az eljárás megindítása**

Beadványában a panaszos születése óta viselt második utónevének anyakönyvezésével, illetőleg ezzel összefüggésben a házassági anyakönyvi bejegyzés utólagos kijavításával kapcsolatban kérte a segítségemet. Sérelmezte, hogy az 53 éve viselt második utónevének megtartása érdekében egyetlen lehetséges megoldásként a 10.000 Ft összegű illeték lerovásával kezdeményezhető névváltoztatási eljárás megindítását javasolták neki. A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített emberi méltósághoz való jogból levezethető saját névhez és annak viseléséhez fűződő jog, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem az igazságügyért felelős minisztertől, aki a vizsgálat megindításakor az anyakönyvi ügyekért felelt, a belügyminisztertől, Karcag Város jegyzőjétől, és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Karcagi Járási Hivatalától.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) – A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet (Ar.)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (At.)
- A személyi igazolványról szóló 1/1954. (I. 9.) BM rendelet
- Az anyakönyvek vezetéséről és a házasságkötési eljárásról szóló 10/1955. BM utasítás (a továbbiakban: BM utasítás)
- Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 2/1982. (VIII. 14.) MTTH rendelkezés (a továbbiakban: MTTH rendelkezés)

**Érintett alapvető jogok**

- Az emberi méltósághoz való jogból levezethető saját névhez és annak viseléséhez fűződő jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, [...]” [Alaptörvény II. cikk]
- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes ügyintézéshez való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés]
- A jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés]

## A megállapított tényállás

A panaszos 2012. október 29-én felkereste a lakóhelye szerint illetékes járási hivatal okmányirodáját, mert személyazonosító igazolványa érvényességi ideje lejárt, és az okmány cseréjét kívánta elintézni. Új személyazonosító igazolványát a személyi adat- és lakcímnnyilvántartásban (a továbbiakban: SZL nyilvántartás) szereplő adatoknak megfelelően állították ki, melyek alapján a panaszos korábban viselt második utónevét nem tüntették fel az okmányban. A panaszos 1997-ben igényelt és 2012-ben lejárt személyazonosító igazolványában és az SZL nyilvántartásban szereplő adatok közötti eltérés miatt anyakönyvi egyeztetésre került sor. Ennek során megállapították, hogy az SZL nyilvántartás adatai megegyeznek az anyakönyvi nyilvántartás adataival, azaz a panaszos második utóneve nem szerepel sem az SZL, sem pedig az anyakönyvi nyilvántartásban.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Karcagi Járási Hivatala tájékoztatása szerint – figyelemmel a Kormányrendelet 23. § (4) bekezdésére – az okmányirodának adatmódosításra nem volt lehetősége, mivel az anyakönyvi és az okmányirodai nyilvántartás adatai egyeztek. A Kormányrendelet 30. § (1) bekezdésében foglaltak értelmében eltérés esetén az anyakönyvi nyilvántartás adattartalma az irányadó, ennek megfelelően került sor az új személyazonosító okmányban egy utónév feltüntetésére.

Az okmányirodában arról tájékoztatták a panaszost, hogy 1998-ban az anyakönyvvezető – az akkor hatályban volt MTTH rendelkezés 34. §-ában foglaltaknak megfelelően – az ugyanazon személyre vonatkozó adatok összehasonlítása során eltérést tapasztalt, ezért a születési alapbejegyzés adatainak megfelelően kijavította a házassági anyakönyvi bejegyzés „Utólagos bejegyzések” rovatában a panaszos nevét. Erről azonban elmulasztották tájékoztatni a panaszost, aki 2012 októberéig, 52 éven át viselte második utónevét, mely mind a születési és házassági anyakönyvi kivonatában, mind személyazonosító igazolványában, mind pedig gyermekei okmányjaiban szerepelt.

A panaszos több ízben a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalhoz fordult, ahol – az okmányirodai tájékoztatással egyezően – a 10.000 Ft összegű illeték lerovása mellett kérelmezhető névváltoztatási eljárás kezdeményezését javasolták neki második utónevének megtartása érdekében. Ezt követően kérte segítséget.

Megkereséseimre az igazságügyért felelős miniszter arról tájékoztattott, hogy a panaszos születésekor a BM utasítás volt hatályban, melynek 66. § (10) bekezdése rögzítette, hogy a gyermek utónevét a bejelentő bejelentése alapján kell bejegyezni. Mivel a panaszos születése egészségügyi intézményben történt, a születést az erre szolgáló „Születés bejelentése” című formanyomtatványon jelentette be az intézmény vezetője az anyakönyvi bejegyzés teljesítése céljából. A nyomtatványt a panaszos édesanyja aláírta. Az adatlapon kizárólag a panaszos első utóneve szerepelt, ennek megfelelően a születési anyakönyvi bejegyzésben is csak ezt az utónevet tüntették fel. A születési anyakönyvi bejegyzés „Utólagos bejegyzések” rovatára nem tartalmaz névváltoztatásra utaló feljegyzést.

A panaszos 1977-ben házasságot kötött, a házassági anyakönyvi alapbejegyzésbe mindkét utónevét bejegyezték, és a házassági szándék bejelentésére szolgáló jegyzőkönyvön is mindkét utónevet feltüntették. Az alapiratból megállapítható, hogy a panaszos a személyazonosító igazolványával igazolta az adatait. A miniszter álláspontja szerint, vélelmezhetően a személyazonosító igazolvány tartalmazott téves adatokat az utónévre vonatkozóan. Hozzátette, hogy 1954-ben vezették be a 16 év feletti polgárok személyazonosító igazolvánnyal történő ellátását, illetőleg az igazolványok állami nyilvántartását.

A BM rendelet 3. § (2) bekezdése és a 42. § (1) bekezdése értelmében *a személyi igazolványba az igazolvány tulajdonosának nevét a bemutatott születési, illetve házassági anyakönyvi kivonat alapján, az abban foglalt névviselésnek megfelelően jegyezték be.*



A miniszteri tájékoztatás szerint kezdetben a hatóságok az okmány kiállításához nem minden esetben kérték a születési anyakönyvi kivonat bemutatását, így előfordult, hogy egyes adatok az érintett személyes nyilatkozata alapján kerültek bejegyzésre.

A miniszter kifejtette, hogy az iratok áttekintését követően *megállapították, hogy nem volt olyan születési anyakönyvi kivonat, amely a panaszos második utónevét tartalmazta volna*, és a születési anyakönyvi bejegyzés sem tartalmaz arra nézve adatot, hogy az első utónéven kívül a panaszos számára más utónevet is bejegyeztek volna a születési anyakönyvbe. A miniszter kitért továbbá arra, hogy az Ar. 33. §-a rögzíti, hogy *az anyakönyvvezető az ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat a korábbi bejegyzés adataival összehasonlítja, az esetleges eltéréseket helyesbíti, illetőleg kijavítja*. Ennek megfelelően 1998-ban az anyakönyvvezető a születési bejegyzésben szereplő adatok alapján a házassági anyakönyvi bejegyzés „Utólagos bejegyzések” rovatában kijavította a panaszos utónevét. Az alapiratok között azonban nem található arra utaló feljegyzés, hogy az ügyfelet illetékmentes anyakönyvi kivonat megküldésével tájékoztatták volna a kijavításról. Ez a kivonatnyomtatvány tömbök tőszelvényéből derülhetne ki. A biankó anyakönyvi kivonatokat a megszemélyesítés előtt a perforáció mentén a tőszelvényről le kellett választani, a tőszelvényen pedig fel kellett tüntetni a bejegyzés folyószámát, valamint azt, hogy a kivonatot mikor és kinek a részére állította ki az anyakönyvvezető. A tőszelvényeket és az anyakönyvi kivonatok kiállítására irányuló kérelmeket azonban az igény beérkezésétől számított öt év elteltével le kellett selejtezni, ezért nem kereshető már vissza, hogy a panaszos részére állítottak-e ki illetékmentes anyakönyvi kivonatot.

Mindezek alapján – a miniszter álláspontja szerint – a panaszost kizárólag első utónevének viselése illeti meg. Hozzáfűzte, hogy tekintettel arra, hogy *az anyakönyvi bejegyzésben szereplő név jelenlegi formája nem az anyakönyvi hatóság mulasztásának következménye, és a panaszos által viselni kívánt név okmányokba és nyilvántartásokba való bejegyzésére vélelmezhetően jóhiszemű, ám jogszerűtlen állampolgári és hatósági cselekmények folytán került sor, kizárólag névváltoztatási eljárás lefolytatását követően van lehetőség a két utónév jogszerű viselésére*. Amennyiben a panaszos körülményei indokolják, a Ket. 159. § (1) bekezdése alapján költségmentességet kérelmezhet.

Tekintettel a miniszter azon tájékoztatására, hogy a hatóságok nem jogszerű eljárása következtében gyakori volt a helytelen adattartalmú okmánykiállítás, második megkeresésemben tájékoztatást kértem a hasonló – hatósági eljárási hiba következtében – évtizedeken át jóhiszeműen viselt nevekkal kapcsolatban felmerült visszás helyzetek méltányos rendezésére kialakított gyakorlatról. Erről a miniszter nem tájékoztatott, azonban ismét megerősítette, hogy *a hátrányos korabeli eljárási hiányosság a mai napig érezteti hatását*.

A belügyminiszter tájékoztatása szerint:

„[...] Az anyakönyvi eljárásban az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) rendelkezéseit alkalmazni kellett azon esetek kivételével, amikor az anyakönyvi jogszabályok – az Áe. felhatalmazása alapján – eltértek az általános szabályoktól. A határozat alakja, tartalma és közzétevése tekintetében az anyakönyvi jogszabályok nem fogalmaztak meg eltérést, így az Áe. szabályai voltak irányadóak. [...]

Az Áe. 49. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a közigazgatási szerv által valamely tény vagy állapot igazolásra kiállított okiratot, a tény vagy állapot más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekintetni, a 45. § (1) bekezdése alapján pedig a határozatot kézbesítés útján kell közölni.

A rendelkezések alapján az anyakönyvvezető a hivatalból történt javításról az érintettet anyakönyvi kivonat, mint nem alakszerű határozat megküldésével értesítette. Az alkalmazott jogszabályokról, valamint a jogorvoslati lehetőségről külön levélben kellett az ügyfelet tájékoztatni.

Főszabály szerint a határozatot írásban, kézbesítés útján kellett az ügyféllel és más érdekeltekkel közölni. A kézbesítés általában a postán keresztül történt közönséges levél, ajánlott levél vagy tértivevényes levél formájában. Jelen esetben a beszerzett iratokból megállapítható, hogy az anyakönyvi alapíratok között nem található arra utalás, hogy a házassági anyakönyvi bejegyzés kijavítása után tájékoztatták-e az ügyfelet. [...]”

Karcag város jegyzője – az okmány fénymásolatának egyidejű megküldése mellett – arról tájékoztató, hogy a panaszos 2012 októberében bemutatta 52 évvel korábban kiállított születési anyakönyvi kivonatát, mely mind a két utónevet tartalmazza, így annak adatai eltérnek az anyakönyvi bejegyzésben foglaltaktól. Vélelmezi, hogy a panaszos később ezzel az anyakönyvi kivonattal igazolhatta adatait a személyi igazolvány igénylésekor, házasságkötési szándéka bejelentésekor pedig a személyi igazolvány adatait szerepeltették a jegyzőkönyvön és a házassági anyakönyvben. A házassági anyakönyvi kivonat adattartalma megegyezik a házassági anyakönyvével.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, [...] tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy az idézett jogszabály alapján mind Karcag Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatala, mind pedig az Igazságügyi Minisztérium<sup>1</sup> az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül, hatáskörömet a fenti rendelkezés megalapozza.

### **II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosá az adott ügygel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának.

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege lényegében megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alapjogok és az alkotmányos követelmények tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, melyek ellentétesek volnának az Alkotmány szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”

---

<sup>1</sup> Vizsgálatom megindításakor az anyakönyvi ügyekért a közigazgatási és igazságügyi miniszter felelt. A Kormány Tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI.6.) Kormányrendelet 21. § 2. pontjában foglaltak szerint 2014. június 6-ától a Kormány anyakönyvi ügyekért felelős tagja a belügyminiszter.

A 13/2013. (VI.17.) AB határozatában kimondta, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.* A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért *alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák.* Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.<sup>2</sup> Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>3</sup>

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*<sup>4</sup>

Az Alkotmánybíróság többször kifejtette, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte.*<sup>5</sup> Több ízben rámutatott, hogy az államszervezet demokratikus működése megköveteli, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tegyen az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az állam kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. Az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*

Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált *megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz”* való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is.

---

<sup>2</sup> 9/1992. (I.30.) AB határozat

<sup>3</sup> 75/1995. (XI.21.) AB határozat

<sup>4</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

<sup>5</sup> 1160/B/1992. AB határozat

<sup>6</sup> 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. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.<sup>7</sup> A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (fair trial): „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes' [...]” Az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.<sup>8</sup>

A különböző emberi jogi katalógusok – a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 24. cikk 2. pontja, a Gyermekek Jogairól Szóló Egyezmény 7. cikk 1. pontja, az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikke (a magánszféra tisztelete) – emberi jogként nevesítik a saját névhez való jogot.

A névjogot az általános személyiségi jog részeként az emberi méltóságból levezethető, korlátozhatatlan alapvető jogként ismerte el az Alkotmánybíróság az 58/2001. (XII.7.) határozatában: „Minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez. Ez a jog az állam által nem korlátozható.” A névjog olyan alapvető jog, amely a kizárólagosságot, a mindenki másától való megkülönböztetést biztosítja. „A saját névhez való jog az önazonossághoz való jog alapvető eleme, így olyan alapvető jog, amely a születéssel keletkezik, az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan.”<sup>9</sup> „[...] az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva [...] az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá. A méltósághoz való jognak ez a felfogása különbözteti meg az embert a jogi személyektől, amelyek teljesen szabályozás alá vonhatók, nincs 'érinthetetlen' lényegük. A méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan [...]”<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „az emberi méltósághoz való jog korántsem csupán a jó hírnévhez való jogot foglalja magában, hanem egyebek között a magánszféra védelméhez fűződő jogot is. Ennél fogva az is ellentétes az emberi méltósághoz való alapvető joggal, ha valakivel szemben kellő alap nélkül alkalmaznak hatósági kényszert, s ezáltal az állam indok nélkül avatkozik be a magánszféra körébe tartozó viszonyokba.”<sup>11</sup> Ugyanilyen megítélés és védelem alá esik a saját név viseléséhez való jog is, amely a saját névhez való jognak kifelé, mások felé való megjelenítése, az ember neve ugyanis arra szolgál, hogy őt másoktól megkülönböztesse, identitásának egyik meghatározója.<sup>12</sup> „Tartalmát tekintve azt fejezi ki, hogy a meglévő – állam által regisztrált – neve senkitől sem vehető el, s az állam az érintett beleegyezése nélkül a nevet nem is változtathatja meg. Vagyis a saját név viselésének a joga is korlátozhatatlan alapvető jog.”<sup>13</sup>

<sup>7</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 270.o.

<sup>8</sup> 11/1992. (III.5.) AB hat.; 49/1998. (XI.27.) AB hat.; 5/1999. (III.31.) AB hat.; 422/B/1999. AB hat;

<sup>9</sup> 58/2001. (XII.7.) AB hat;

<sup>10</sup> 64/1991.(XII.17.) AB hat;

<sup>11</sup> 46/1991. (IX.10.) AB hat;

<sup>12</sup> 58/2001. (XII.7.) AB határozat, 995/B/1990. AB határozat

<sup>13</sup> 58/2001. (XII.7.) AB határozat

„A 'névvel rendelkezés' tehát a személy általános személyiségi joggal védett dimenziói közé tartozik, ami úgy is értelmezhető, hogy a névjog alapvető jogot megillető alkotmányi védelem alatt áll. [...]”<sup>14</sup> „Több alkalommal hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy a szabályozás során az alapvető jogoknak csak az elkerülhetetlenül szükséges, arányos és a lényeges tartalmát nem érintő korlátozása felel meg az alkotmányossági követelményeknek. [25/1991. (V.18.) AB határozat, 59/1991. (X.19.) AB határozat]”<sup>15</sup> „Ennek az alapvető jognak a lényeges tartalmát is sérthetlensége és elidegeníthetetlen volta adja, mely lényeges tartalom törvényben sem korlátozható. [...] Ebből következően a saját névhez és annak viseléséhez való jog korlátozhatatlan alapvető jog.”<sup>16</sup>

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltak szerint: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. „A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.”<sup>17</sup> 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. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>18</sup> A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, mintegy hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben rámutattam már arra, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy: „A nem érdemi, nem ügydöntő határozat esetén ilyen felülvizsgálatot nem kötelező biztosítani. Az alkotmánybírósági eljárásban a jogorvoslathoz való alapvető jog szempontjából valamely döntés érdemi, ügydöntő volta a tételes jogok által ilyennek tartott döntésekhez képest viszonylagos: a vizsgált döntés tárgya és személyekre gyakorolt hatása által meghatározott (ABH 1992, 515, 516.; ABH 1993, 48, 74-75.). A jogorvoslat másik fogalmi eleme az, hogy a döntés jogot vagy jogos érdeket sért. Ez egyrészt a kifogásolhatóságot jelenti: a jogorvoslat igénybevételének nem előfeltétele a tényleges sérelem igazolása, elég erre hivatkozni. Ahhoz van joga a személynek, hogy állítsa a döntés jogos érdeket vagy jogot sértő voltát. A „sérti” másrészt azt is jelenti, hogy a jogorvoslat szabályainak azt kell a fél számára lehetővé és a jogorvoslati fórumra nézve kötelezővé tenniük, hogy az orvoslási kérelmet a döntés hibás – törvénysértő (megalapozatlan), közigazgatási ügyben, továbbá célszerűtlen – volta esetén teljesítsék. Az az orvoslási eszköz, amelynek nem feltétele az ilyen állítás, alkotmányjogi értelemben nem jogorvoslat.”<sup>19</sup>

<sup>14</sup> 58/2001. (XII.7.) AB határozat

<sup>15</sup> 58/2001. (XII.7.) AB határozat

<sup>16</sup> 58/2001. (XII.7.) AB határozat

<sup>17</sup> 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

<sup>18</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

<sup>19</sup> 22/1995. (III. 31.) AB határozat

### III. Az ügy érdemében

Mind a panaszos születésekor, mind pedig a születési anyakönyvi alapbejegyzés hivatalból történt kijavításakor – 1998. február 5-én – az Áe. volt hatályban.

Az Áe. indokolása kifejti, hogy: „A javaslat az államigazgatási szervekkel szemben azzal a követelménnyel lép fel, hogy minden egyes államigazgatási ügygel felelősségteljesen, az állami fegyelem legteljesebb megtartásával foglalkozzanak. A javaslat az államigazgatási szervek kötelességévé teszi, hogy az államigazgatási eljárásban az állami érdekekkel összhangban, tevékenyen szolgálják az állampolgárok és szervezeteik jogainak és törvényes érdekeinek védelmét. [...]”<sup>20</sup>

Az Áe. 2. § (1) és (2) bekezdései szerint: „A közigazgatási szervek eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet, demokratizmust és humanizmust. A közigazgatási szervek előmozdítják a jogok érvényesülését és a kötelességek teljesítését, az állampolgári fegyelem megszilárdítását.”

Az Áe.-hez fűzött magyarázat értelmében: „Az alapelvek sorában elsődleges az, mely szerint az államigazgatási szervek eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet. Ez nem pusztán annyit jelent, hogy a saját hatásköreik gyakorlása során megtartják a törvényes előírásokat, hanem azt is, hogy mindent meg kell tenniük a rendelkezések érvényesítéséért a velük kapcsolatba került más hatóságok munkájában. [...] A törvényesség következetes érvényre juttatásának az Áe. számos garanciáját tartalmazza. Ezek számottevő részét az ügyfelek közvetlenül igénybe vehetik. A legtipikusabbak ezek sorában a jogorvoslati formák. [...] A jogállam jellemzője, hogy a jogalkalmazó szervek – így az államigazgatási hatóságok is – a demokratikus ellenőrzés, a társadalmi nyilvánosság mellett végzik feladataikat. Ez szorosan összefügg azzal, hogy a közigazgatás sajátos szolgáltatás, így a polgárok joggal és okkal támasztanak vele szemben igényeket. [...] A közigazgatási szervek az eljárásukban érvényesítik a humanizmust. Ez következik az igazgatási munka részbeni szolgáltató jellegéből. Az igazgatási hatóság ugyan az állami akarat érvényesítője, és mint ilyen közhatalmat is gyakorol, ennek nem mond azonban ellent a szolgáltató közigazgatás iránti igény és követelmény sem. Az ügyfeleknek érezniük kell a hatósági munkában a segítő szándékot. [...]” „A törvényesség, a demokratizmus és a humanizmus mellett fontos további alapelvek: a jogok érvényesülése, a kötelességek teljesítése, az állampolgári fegyelem megszilárdítása. Ha ugyanis a jogrend megsérül, akár azért mert az ügyfél az őt megillető jogát gyakorolni nem tudja, akár azért, mert valamely tevékenység elvégzésére kötelezett ügyfél a hatósági előírásokat nem teljesíti, akkor e sérelmet el kell hárítani. Ezt célozzák az Áe. olyan jogintézményei, mint a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, a határozat megváltoztatásának és megsemmisítésének időbeli korlátokhoz fűzése, a határozatok végrehajtása érdekében tehető hatósági intézkedések. Az itt jelzett szabályok azt célozzák, hogy az évek múltán kialakult jogi helyzetet ne lehessen megbolygatni, egy esetleges ilyen intézkedés ne idézzon elő jogbizonytalanságot, ne hozza az ügyfelet kiszolgáltatott helyzetbe.”

„A közigazgatási szervek feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el. Az államigazgatási eljárás a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek hatékony együttműködésére épül.”<sup>21</sup> „A hatóság és az ügyfelek iránti bizalom és az ezen alapuló együttműködés nélkül aligha képzelhető el hatékony közigazgatás. Az együttműködés nem csupán formai kérdés, hanem annak számos tartalmi megnyilvánulása van. A hatóság erősítheti döntéseinek az elfogadottságát, ha nem pusztán erőből indokol, mint a közhatalom egyik szereplője, hanem szakmai meggyőző erővel, vagyis ésszel formálja az életviszonyokat. [...]”<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Általános indokolás az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvényjavaslathoz

<sup>21</sup> Áe. 2. § (4) bekezdés

<sup>22</sup> Az Áe.-hez fűzött magyarázat szövege

„Az ügyfelet az államigazgatási eljárásban megilleti a nyilatkozattétel és a jogorvoslat joga, köteles viszont legjobb tudomása szerint, jóhiszeműen közreműködni. Mindezek érdekében az eljáró szerv az ügyfelet jogairól és kötelességeiről tájékoztatja. A közigazgatási szervek feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik.”<sup>23</sup> „[...] A gyorsaság érvényre jutását több jogi garancia segíti elő, ilyenek például az általános 30 napos határidő előírása [...], a mulasztás jogi következményeinek megállapítása [...]. A gyorsaságot elsősorban pragmatikus okok indokolják. [...] Az ügyfelet a hatóság csak a legminimálisabb ideig tarthatja bizonytalanságban az ügy kimenetelét illetően. Az egyszerűség abban jut kifejezésre, hogy az általános eljárási szabályok közérthetőek, lehetőség van egyszerűsített határozat kiadására, telefonon történő idézésre, jegyzőkönyv helyett hangfelvétel készítésére, rövidített ügyintézési határidők megállapítására az adott államigazgatási szerv belső ügymenetének a megszervezése során. A gyorsaság és az egyszerűség természetesen nem mehet a törvényesség rovására, nem teheti az ügyintézészt sablonossá, [...]”<sup>24</sup> Az Áe. 3. § (3) bekezdésében foglaltak értelmében, az anyakönyvbe tett bejegyzés, annak kijavítása; illetőleg az anyakönyvi kivonat kiállítása államigazgatási ügynek minősült,<sup>25</sup> így mind az anyakönyvi alapbejegyzés megtételekor, valamint kijavításakor, mind pedig az anyakönyvi kivonat kiállításakor a fenti alapelvek és eljárási szabályok betartásával kellett volna eljárnia a hatóságnak.

„A közigazgatási szerv által valamely tény vagy állapot igazolására kiállított okiratot, a tény vagy állapot más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni.”<sup>26</sup> „A határozatot kézbesítés útján kell közölni, a jelenlevő ügyféllel azonban – ha jogszabály nem zárja ki – kihirdetés útján is közölni lehet.”<sup>27</sup> „A közigazgatási szerv a határozatot név-, szám- vagy számítási hiba és más hasonló elírás esetén – a szükséghez képest az ügyfél meghallgatása után – kijavíthatja vagy kicserélheti. A kijavítást és a kiegészítést az alaphatározat eredeti példányára és lehetőleg kiadmányaira is fel kell jegyezni, és az alaphatározatra előírt módon az ügyféllel közölni kell.”<sup>28</sup> „Az anyakönyvvezető az ugyanarra a személyre vonatkozó adatokat a korábbi bejegyzés adataival összehasonlítja, és az esetleges eltéréseket helyesbíti, illetőleg kijavítja.”<sup>29</sup> „Az anyakönyvi bejegyzés kérelemre vagy hivatalból kijavítható. A kijavítást az utólagos bejegyzés szabályai szerint kell teljesíteni.”<sup>30</sup> „Az anyakönyvvezető a születési anyakönyv „Utólagos bejegyzések” rovatába jegyzi be a bejegyzés kijavítását, ideértve az anyakönyvi eljárásban történt névmódosítást.”<sup>31</sup> „Az anyakönyvvezető a születési, a házassági és a halotti anyakönyvbe bejegyzett adat kijavítását – ideértve az utónév-módosítást (At. 28. §) is – az anyakönyv „Utólagos bejegyzések” rovatába, az utólagos bejegyzések szabályai szerint jegyzi be.”<sup>32</sup> „Az anyakönyvvezető az utólagos bejegyzést követően kiadja illetégmentesen az anyakönyvi kivonatot, ha az utólagos bejegyzést hivatalból kezdeményezik, illetőleg, ha a kijavításra vagy kiegészítésre az anyakönyvvezető miatt került sor; illetőleg ellátja a személyi igazolvánnyal összefüggő feladatokat.”<sup>33</sup>

<sup>23</sup> Áe. 2. § (6) és (7) bekezdései

<sup>24</sup> Az Áe.-hez fűzött magyarázat szövege

<sup>25</sup> Áe. 3. § (3) bekezdés: *E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.* Hasonlóan rendelkezik erről a jelenleg hatályos Ket. 82.§ (2) bekezdése: *A hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni.*

<sup>26</sup> Áe. 49. § (2) bekezdés

<sup>27</sup> Áe. 45. § (1) bekezdés

<sup>28</sup> Áe. 48. § (1) és (3) bekezdései

<sup>29</sup> MTTT rendelkezés 34. §

<sup>30</sup> MTTT rendelkezés 27. §

<sup>31</sup> MTTT rendelkezés 65. § f) pont

<sup>32</sup> MTTT rendelkezés 73. §

<sup>33</sup> MTTT rendelkezés 74. § (1) bekezdés a) pont és (2) bekezdés

Az anyakönyvbe bejegyzett adatok kijavításáról mind az Áe., mind az MTHH rendelkezés értelmében a hatóságnak hivatalból kellett volna tájékoztatnia a panaszost; valamint el kellett volna látnia a személyi igazolvánnyal összefüggő feladatokat.

Tekintettel arra, hogy a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítható, hogy mind a panaszos születési és házassági anyakönyvi kivonatában, mind pedig személyazonosító okmányában mindkét utóneve szerepelt, az igazságügyi miniszter megkeresésemre küldött azon tájékoztatását, mely szerint *a panaszos által viselni kívánt név okmányokba és nyilvántartásokba való bejegyzésére vélelmezhetően jóhiszemű, ám jogszerűtlen állampolgári és hatósági cselekmények folytán került sor*; illetőleg, hogy *nem volt olyan születési anyakönyvi kivonat, amely a panaszos második utónevét tartalmazta volna*, nem tudom elfogadni. Mivel mind a születés bejelentése, mind anyakönyvezése az első utónévvel történt, kizárólag a hatóság jogszerűtlen cselekménye folytán kerülhetett sor a születési alapbejegyzéstől eltérő adattartalmú születési anyakönyvi kivonat, annak alapján pedig a személyazonosító igazolvány kiállítására, majd a házassági anyakönyvi bejegyzésre, illetőleg a házassági anyakönyvi kivonat kiállítására. Véleményem szerint a panaszos nem járt el jogszerűtlenül, évtizedeken át rendelkezett olyan bizonyító erejű közokiratokkal, melyek közhitelesen igazolják a bennük foglalt tények, adatok valóságát; és amelyek tartalmuk esetleges valótlanúsága tekintetében büntetőjogi védelem alatt állnak.

Azzal, hogy a név kijavításakor nem tájékoztatták a panaszost, elvonták a jogorvoslathoz fűződő jogát, azaz a döntés helyességének, megalapozottságának, jogszerűségének vitatásához fűződő jogától fosztották meg. Az országgyűlési biztosok gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog sérelmének közvetlen veszélye állapítható meg minden olyan esetben, amikor a beadvánnyal érintett hatóság egyáltalán nem hoz határozatot – vagyis nincs jogorvoslattal megtámadható hatósági aktus –, illetve a jogorvoslati jogra nem oktatja ki az ügyfelet.

*A panaszos által használt, és korábban a hatóságok által elismert, okiratokban, okmányokban és hatósági nyilvántartásokban szereplő nevek évtizedekkel későbbi kijavítása sérti a panaszos Alaptörvényben is rögzített emberi méltósághoz való jogát. Tekintettel arra, hogy a hatóság a jogszabályi kötelezettségének nem tett időben eleget és az anyakönyvbe bejegyzett adatok összehasonlítását nem végezte el évtizedekkel korábban – akár a panaszos házasságkötésekor, akár gyermekei születésének anyakönyvezésekor – az eltérő anyakönyvezési, valamint a téves okirat- és okmány kiállítási gyakorlat csupán 1998-ban jutott a hatóság, és 2012-ben a panaszos tudomására. Azáltal, hogy 1998-ban a Karcagi Polgármesteri Hivatal anyakönyvvezetője az anyakönyvi bejegyzés kijavításáról és a jogorvoslati lehetőségről elmulasztotta hivatalból tájékoztatni a panaszost, sérült a jogbiztonság követelménye, a panaszos tisztességes eljáráshoz, saját névhez és a saját név viseléséhez, valamint a jogorvoslathoz fűződő joga. A hatóság mulasztásai nem róhatóak a panaszos terhére, azok orvoslásának módja a panaszos több alapvető joga tekintetében alapjogi visszásságot okozott.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *a belügyminisztert*, hogy a panaszos ügyében intézkedjen soron kívüli költségmentes névváltoztatási eljárás lefolytatásáról, és valamennyi szükséges okmány költségmentes cseréjéről;

- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az igazságügyi minisztert* olyan jogi szabályozás kialakítására, amely lehetővé teszi a hatóság jogszerűtlen eljárása folytán évtizedeken át jóhiszeműen viselt nevekkal kapcsolatos visszás helyzetek esetén soron kívüli költségmentes névváltoztatási eljárás lefolytatását, és valamennyi szükséges okmány költségmentes cseréjét;



▪ az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Karcagi Polgármesteri Hivatal jegyzőjét*, hogy

- a Ket. 4. § (2) bekezdésében foglalt kártérítési lehetőségről haladéktalanul tájékoztassa a panaszost,
- jelentésemet ismertesse anyakönyvvezető munkatársaival,
- a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az ügyféli jogok érvényesítésének előmozdítására, valamint a vonatkozó jogszabályi előírások betartására.

Budapest, 2015. április

Székely László 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 büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 132. § (3a) bekezdését.

Álláspontom szerint a Be. hivatkozott rendelkezése sérti

- az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését (jogállamiság elve)
- az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdését (személyes szabadság).

I n d o k o l á s

I.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. idézett rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 2/2012. (I. 20.) AJB utasítást.

Egy civil szervezet fordult hozzám azzal a kéréssel, hogy kezdeményezzem a Be. azon rendelkezésének utólagos alkotmányossági vizsgálatát, amelyik kivételt tesz az előzetes letartóztatás objektív felső határa alól abban az esetben, ha a vádlottal szemben tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás. A beadványozó szerint mindez visszalépés a személyi szabadság garanciarendszerében, amely nem tekinthető az alapjog alkotmányos korlátozásának.

Az eljárás során beszereztem az igazságügyi miniszter véleményét. A miniszter válaszában kifejtette, hogy az abszolút időkorlát valóban hiányzik a Be. rendelkezései közül, de emellett figyelembe kell venni azt is, hogy az utóbbi időben a Be. számos módosítása irányult arra, hogy az előzetes letartóztatás csak a valóban szükséges ideig tarthasson. Ennek érdekében ugyanis a jogalkotó számos garanciális jellegű intézkedés hivatott szolgálni a személyes szabadság korlátozásának az arányosságát. Az intézkedéssorozatok célja az volt, hogy hatékony eszközökkel gátat lehessen vetni a büntetőeljárások elhúzódásának.

## II.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdése szerint senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg. Az ártatlanság vélelméből következik az is, hogy büntetésre csak a jogerős bírósági döntés meghozatalát követően kerülhet sor. Másképp megfogalmazva ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bekezdésébe ütköző a jogerős bírósági döntést megelőző büntetés. A Be.-ben rögzített előzetes letartóztatás intézménye tehát akkor marad az Alaptörvény keretei között, ha az – büntetőjogi értelemben – nem a (vélelmezetten) elkövetett cselekményért járó „előrehozott” büntetés, hanem a büntetőeljárás sikerességének, a terhelt rendelkezésre állásának, a bűnisméltés elkerülésének a biztosítója. Erre lehet következtetni a Be. 129. §-ából is, amely meghatározza az előzetes letartóztatás alkalmazásának lehetséges eseteit.

Mindebből az is következik, hogy az előzetes letartóztatás intézménye addig marad az alkotmányosság keretei között, amíg funkciójában és időtartamában egyaránt megőrzi „előzetes” jellegét, és nem veszi át a szabadságvesztés-büntetés szerepkörét. Az előzetes letartóztatás időtartama tehát közvetlen alkotmányjogi relevanciával bír, mind általánosságban, mind pedig a vizsgálat alá vont konkrét szabályozás tekintetében.

A Be. 131-132. §-ai az előzetes letartóztatás tartamát szabályozzák. E rendelkezéseket az jellemzi, hogy az előzetes letartóztatásban töltött idő előrehaladtával egyre magasabb szintű fórum bírálja el az előzetes letartóztatás fenntartásának indokoltságát.

2013. november 19-ét megelőzően a Be. rendelkezett az előzetes letartóztatás időtartamának objektív felső határáról is: az csak – a vád tárgyává tett cselekmény súlyától függően – egy, kettő, három vagy négy évig tarthatott. Négy év után csak abban az esetben lehetett fenntartani előzetes szabadságvesztést, ha azt az ügydöntő határozat kihirdetése után rendelték el, vagy ha az ügyben harmadfokú bírósági eljárás vagy hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárás volt folyamatban.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az előzetes letartóztatás lehetséges leghosszabb időtartamát a törvényhozó 2009-ben épp emberi jogi megfontolásból, az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát felhívva írta elő. A törvénymódosítás indokolása a Bíróság rámutatott, hogy „egyértelmű törvényi szabályozás esetén, ha a büntető ügyben eljáró szervek a bizonyítási eljárás lefolytatásához szükséges alapossággal járnak el, és az ügy nehézségére, bonyolultságára, a bizonyítékok felderítésének nehézségére tekintettel, nem mutatható ki eljárási késedelem, az előzetes letartóztatás négy éves időtartama sem alapozza meg önmagában az Egyezmény megsértését. A négy éven túli előzetes letartóztatást azonban már nem lehet kellően indokolni.” A törvényhez kapcsolódó indokolás tehát az előzetes letartóztatás idejének maximalizálását az Emberi Jogok Európai Egyezményéből egyenesen következő garanciának tartja.

Az egyes büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódó más törvények módosításáról szóló 2013. évi CLXXXVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 2013. november 19-ei hatállyal újraszabályozta az előzetes letartóztatás törvényi maximumát. Általános jelleggel három évben (kisebb súlyú cselekmények esetében egy, illetve kettő évben) határozta meg az előzetes letartóztatás felső határát, rögzítette ugyanakkor, hogy e maximum nem vonatkozik arra az esetre, ha a vádlottal szemben tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás. A szabályozás fenntartotta azt a kivételt is, hogy nem vonatkozik a felső határ azokra az esetekre, amikor az előzetes letartóztatást az ügydöntő határozat kihirdetése után rendelték el, vagy ha az ügyben harmadfokú bírósági eljárás vagy hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárás volt folyamatban. A változtatás úgy foglalható össze, hogy a legsúlyosabb bűncselekményekkel vádolt személyek esetében *a Módtv. az előzetes letartóztatás négy éves felső határát határozatlan időre módosította.*

### III.

1. Az indítvány indokolásával összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. 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 B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az alkotmányos büntetőjog követelménye a jogállamiság elvéből következő elvárás az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat lefektette az alkotmányos büntetőjog alapjait. E határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel mutatott rá: az „alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat. A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető. Az igazságosság és az erkölcsi indokoltság lehet ugyan motívuma a büntetendőségnek, a büntetést érdemlőségnek, de a büntethetőség jogalapjának alkotmányosnak kell lennie.”

Ebből következik, hogy a vád tárgyává tett cselekmény súlya önmagában *nem igazolja az előzetes letartóztatással kapcsolatos jogállami garanciák megvonását. Magától értetődő, hogy a jogállam is fellép a bűncselekmények elkövetőivel szemben, és legitim igénye van arra, hogy törvény szerinti megbüntetésükre törekedjen.* Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következik azonban, hogy erre olyan eljárásrendet alakít ki, amely nem csupán a hatékonysági szempontokat veszi figyelembe, hanem érvényre juttatja a terhelt Alaptörvényben, illetve a Be.-ben rögzített jogainak az érvényesülését, amely végső soron a tisztességes és igazságos ítélezést szolgálja.

Mindezek érdekében szükséges az eljárás rendjének, a nyomozásnak, a bírósági tárgyalásnak, a büntetőeljárásban részt vevő személyek jogainak és kötelességeinek stb. a törvényi szinten való szabályozása. Észelve a jogalkotó törekvését a büntetőeljárások meggyorsítására, hatékonyabbá tételére, mégis meg kell jegyezni, hogy a legprecízebb törvényi szabályozás mellett is fennáll annak a kockázata, hogy a büntetőeljárás nem vezet eredményre megfelelő időben.

*A jogállamiságból, az alkotmányos büntetőjogból kényszerítően következik, hogy az állam a büntetőeljárás sikertelenségének a kockázatát nem háríthatja a terheltre.* Eljárási szempontból sikertelenségnek értékelhető, ha a bíróság hosszabb időt követően sem tud döntést hozni a terhelt büntetőjogi felelősségéről. A bírósági döntések időszerűsége, az eljárás hatékonysága ugyanis olyan tényező, amelyik hozzájárul a büntetés egyik céljának, a generális prevenciónak az érvényesüléséhez. A Be. 132. § (3a) bekezdése ezt a „sikertelenséget” hárítja a terheltre azzal, hogy az eljárás elhúzódása ellenére is határozatlan időre fenntartja az előzetes letartóztatást. Erre tekintettel a Be. 132. § (3a) bekezdése az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközik.

3. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.

E cikk (2) bekezdése tartalmazza továbbá, hogy „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. Tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki.”

A bűncselekmények elkövetőivel szembeni fellépés, az állam büntető igénye olyan legitim cél, amely alkotmányosan igazolhatja az eljárásban részt vevő személyek, különösen a terhelt alapjogainak a korlátozását, így lehetőséget ad a terhelt előzetes letartóztatására is [19/1999. (VI. 25.) AB határozat, 26/1999. (IX. 8.) AB határozat]. A legitim cél nem teszi ugyanakkor az alapjog-korlátozást eleve alkotmányossá, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből következően szükséges az is, hogy az elérni kívánt cél más módon ne legyen megvalósítható (szükségesség), és a korlátozás a célhoz képest arányos legyen.

Az előzetes letartóztatás – a törvényi feltételek fennállta esetén – a személyes szabadság korlátozásának szükséges eszköze abból a célból, hogy a terhelt az eljárás során rendelkezésre álljon, és végső soron a bírósági ítélet – amennyiben az marasztaló – végrehajtható legyen. A konkrét esetekben külön-külön vizsgálni kell, hogy az előzetes letartóztatás célja más, enyhébb eszköz alkalmazásával elérhető-e, az viszont nem állapítható meg, hogy az előzetes letartóztatás jogintézménye eleve szükségtelen jogkorlátozás lenne.

Az előzetes letartóztatás Be.-beli szabályozása azonban csak akkor felel meg az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdéséből eredő követelményeknek, ha az arányosság követelményét is teljesíti. Azaz az előzetes letartóztatás okozta alapjog-korlátozásnak arányban kell állnia az állam büntető igényével. Minél súlyosabb a cselekmény, annál nagyobb súllyal esik latba az állam büntető igénye, ezért az arányosság megítélésében nyilvánvalóan szerepet játszik a vád tárgyává tett cselekmény súlya. Minél súlyosabb a vád, annál inkább igazolható a személyi szabadság korlátozása, ezért kiemelten súlyos cselekmények esetében elvi jelleggel elfogadható lehet hosszabb törvényi maximum alkalmazása is. A felső határ hiányában azonban az arányosság vizsgálata fogalmilag kizárt. A büntetőeljárás sikerességéhez fűződő érdek érvényesülése, az állami büntetőhatalom érvényesítéséhez fűződő közérdek egy idő eltelte után már bizonyosan nem áll arányban a személyi szabadság fogalmilag visszafordíthatatlan, lényegében utólag orvosolhatatlan korlátozásával. A fentiekből következően az Alaptörvény IV. cikkében rögzített *alapjog alkotmányos garanciája, hogy az előzetes (jogerős ítéletet megelőző) szabadságelvonás időtartama nem lehet korlátlan*. A Be. 132. § (3a) bekezdése e követelménnyel ellentétesen tesz kivételt az előzetes letartóztatás törvényi maximuma alól.

4. Indítványomat összegezve álláspontom szerint a Be. 132. § (3a) bekezdése ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és IV. cikk (1) bekezdésével. Erre tekintettel kérem, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg e rendelkezés alaptörvényellenességét és semmisítse meg.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-537/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszosok feljelentése alapján a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság, majd a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Közép-magyarországi Regionális Nyomozó Hivatala folytatott nyomozást. Az eljárást később megszüntették, azonban erről a panaszosokat nem tájékoztatták.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem a Pest Megyei Rendőr-főkapitányságtól, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Bűnügyi Főigazgatóságától és a Pest Megyei Főügyészségtől.

**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**

Panaszosok feljelentése alapján 2008. május 28-án a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Gazdaságvédelmi Osztálya (a továbbiakban: rendőrség) nyomozást rendelt el különösen nagy értékre elkövetett sikkasztás büntette miatt. Ezzel párhuzamosan egy másik – nem a panaszosoktól származó – feljelentés alapján, különösen nagy kárt okozó csalás büntette miatt is indult büntetőeljárás. Mindkét eljárás azonos céget érintett. A rendőrség – tekintettel az ügyek tárgyára és az érintett személyek azonosságára – a két ügyet egyesítette. A nyomozás során azonban a cselekmények büntetőjogi minősítése adócsalássá és csődbűncselekménnyé változott. Ezért a rendőrség az ügyet 2009. november 12-én kelt határozatával áttette a hatáskörrel rendelkező Vám-és Pénzügyőrség Közép-magyarországi Regionális Nyomozó Hivatalához (a továbbiakban: NAV). A rendőrségen az ügyben ezt követően nem folyt eljárás. Az áttételről szóló határozatban a panaszosok feljelentőként szerepeltek, a határozatot számukra kézbesítették.

A panaszosok az áttétellel szemben panasszal éltek, amelyet a Pest Megyei Főügyészség (a továbbiakban: főügyészség) elutasított. Az indokolás szerint „az áttételről hozott intézkedés nem jelenti a feljelentett cselekmények miatti nyomozás megszüntetését, mivel a nyomozó hatóságnak a beszerzett adatok alapján nem volt lehetősége végleges megállapítások megtételére. Az áttétel után az eljárást a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóság folytatja a feljelentő által megjelölt „vagyonkimentés, csődbe vitel” kapcsán”. A főügyészségi határozat ellen további jogorvoslatnak nem volt helye.

A büntetőeljárásban érintett cég tulajdonosai végrehajtási eljárást kezdeményeztek a panaszosokkal szemben. A Fővárosi Bíróság ezt az eljárást a büntetőeljárásra tekintettel felfüggesztette, és kötelezte a panaszosokat, hogy a büntetőeljárás jogerős befejezéséről majd tájékoztassák a bíróságot.

A panaszosok a nyomozás menetéről, befejezéséről nem kaptak információt, 2013 októberében pedig arról értesültek, hogy a bíróság megszüntette a végrehajtási eljárás felfüggesztését. Ekkor érdeklődtek a NAV-nál a nyomozás állásáról. Azt a tájékoztatást kapták, hogy a NAV a nyomozást már 2013. február 22-én, mivel bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható, megszüntette. A NAV álláspontja szerint a rendőrség csupán a büntetőügy egy részét tette át, az áttett nyomozással érintett cselekmények pedig alapvetően nem a panaszosokhoz kapcsolódtak. Ezért nem kézbesítették részükre a megszüntető határozatot.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálattal érintett nyomozást elrendelő, majd folytató rendőrség rendvédelmi szerv, a NAV pedig az ügyben nyomozó hatóságként járt el. Tevékenységük vizsgálatára tehát kiterjed a hatásköröm.

### **2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében**

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

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

A panaszosok és egy másik sértetti csoport feljelentése alapján a rendőrség két nyomozást rendelt el. Mivel a feljelentett cselekmények és személyek egyeztek – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 72. § (2) bekezdése alapján – egyesítették az ügyeket. A nyomozás során azonban a cselekmények büntetőjogi minősítése megváltozott. Így a Be. 36. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a rendőrség az ügyet áttette a NAV-hoz. A Be. 169. § (1) bekezdésének megfelelően a nyomozó hatóság az ügyek áttételéről határozatot hozott és azt a panaszosokkal, mint feljelentőkkel, közölte.

A NAV 2013. február 22-én bűncselekmény hiányában megszüntette a nyomozást. A Be. szerint a nyomozás megszüntetéséről határozattal kell döntenie, és a Be. 190. § (5) bekezdése szerint azt a feljelentővel közölni kell. A NAV a panaszosokkal nem közölte a nyomozást megszüntető határozatot, csupán jóval későbbi időpontban, a panaszosok kifejezetten erre irányuló kérelmére. *Álláspontom szerint a NAV azzal, hogy a panaszosoknak nem kézbesítette, csak kérelemre a nyomozást megszüntető határozatot, megsértette a Be. 190. §-ában foglalt azon rendelkezést, amely szerint a nyomozást megszüntető határozatot egyidejűleg közölni kell a gyanúsítottal, a védővel, a sértettel, a feljelentővel és azzal is, aki magánindítványt terjesztett elő.*

A NAV álláspontja szerint azért nem közölték a panaszosokkal a nyomozást megszüntető határozatot, mert a rendőrség az ügynek csupán egy részét tette át a nyomozás továbbfolytatására, mégpedig azt, amelyben a panaszosok nem voltak érintve. Ennek azonban ellentmond a rendőrség áttételről szóló határozata. Egyrészt a határozat nem tartalmaz semmiféle utalást arra, hogy az áttétel csak bizonyos ügyrésze vonatkozik. A rendőrségnek ugyan lett volna lehetősége arra, hogy az ügyeket utóbb a Be. szerint ismét elkülönítse és csak egy részét tegye át az eljárás folytatására hatáskörrel rendelkező nyomozó hatósághoz, de erre nem került sor. Másrészt az áttételről szóló határozat több helyen említi a panaszosokat, mint feljelentőket, akiknek – a Be. vonatkozó szabályai szerint – azt kézbesítették is.

Álláspontom szerint amennyiben a NAV valóban csak az ügy egy részében folytatta a nyomozást, a panaszosok által feljelentett cselekmény, vagy cselekményrész elbírálatlanul maradt, melyre vonatkozóan sem a rendőrség, sem a NAV nem hozott eljárást lezáró érdemi döntést. A nyomozó hatóságnak azonban vagy meg kell szüntetnie, vagy a vádemelésre alkalmas módon be kell fejeznie a nyomozást. A cselekmény időközbeni büntetőjogi minősítésének megváltozása nem járhat azzal, hogy valamely cselekményrész, vagy a történeti tényállás valamely eleme elbírálatlan marad. Mivel a rendőrség – az erről szóló határozat szerint – az egész ügyben tette át a nyomozást a NAV-hoz, álláspontom szerint a NAV-nak vagy döntenie kellett volna az ügyek elkülönítéséről és a hatáskörébe nem tartozónak minősített ügyrészt áttenni a rendőrséghez, vagy az átvett ügy egészében kellett volna lefolytatnia és lezárnia a nyomozást. Bármelyik is történt volna, a Be. szerint a NAV-ot mindkét esetben a feljelentők, így a panaszosok felé is értesítési kötelezettség terhelte volna.

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy *a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság „az állam [...] köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de *az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*”. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]



Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A *jogorvoslathoz való jog* gyakorlása feltételhez kötött, ezek együttes fennállása esetén azonban 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 vizsgált esetben a NAV azzal, hogy *a panaszosokkal nem közölte a nyomozást megszüntető határozatot, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott*. Szintén a *jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti az, hogy a NAV eljárása miatt a panaszosok felfüggesztett, majd a vizsgált büntetőeljárás megszüntetésére tekintettel továbbfolytatott végrehajtási eljárásban nem tudtak végrehajtási kifogással élni*.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a NAV büntügyi főigazgatóját*, hogy jelentésem ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét a Be. előírásai érvényesülésének garanciális jelentőségére, illetve azok maradéktalan betartására.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

### **Melléklet az alkalmazott jogszabályokról**

#### **1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény**

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint

- a) közigazgatási szerv,
- b) helyi önkormányzat,
- c) nemzetiségi önkormányzat,
- d) kötelező tagság alapján működő köztestület,
- e) a Magyar Honvédség,
- f) rendvédelmi szerv,
- g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
- h) nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
- i) közjegyző,
- j) törvényszéki végrehajtó,
- k) önálló bírósági végrehajtó vagy
- l) közszolgáltatást végző szerv

(a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik -

- a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
- b) a közüzemi szolgáltató,
- c) az egyetemes szolgáltató,
- d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,
- e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint
- f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosára nem vizsgálhatja

- a) az Országgyűlés,
- b) a köztársasági elnök,
- c) az Alkotmánybíróság,

- d) az Állami Számvevőszék,
- e) a bíróság, valamint
- f) az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

## **2. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény**

36. § (1) Az általános nyomozó hatóság a rendőrség. (2) A Nemzeti Adó- és Vámhivatal végzi a nyomozást a következő bűncselekmények miatt:

e) számvitel rendjének megsértése (Btk. 403. §), csődbűncselekmény (Btk. 404. §), engedély nélküli nemzetközi kereskedelmi tevékenység (Btk. 406. §),

72. § (1) Ha a büntetőügyben több terhelt van, velük szemben rendszerint egyazon eljárást kell folytatni. Ez a rendelkezés a bűnpártolóra és az orgazdára is kiterjed.

(2) Egyesíteni lehet azokat az ügyeket, amelyek együttes elbírálása az eljárás tárgyára vagy az eljárásban részt vevő személyekre tekintettel, illetve egyéb okból célszerű.

(3) Az ügyek egyesítését mellőzni kell, illetőleg az ügyeket el kell különíteni, ha a terheltnek nagy száma vagy egyéb ok a felelősségnek ugyanabban az eljárásban történő elbírálását jelentősen nehezítené.

(4) Az elkülönített ügy iratait a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz, ügyészhez vagy nyomozó hatósághoz kell átteni.

169. § (1) Az ügyész, illetve a nyomozó hatóság a kizárásról (32. §, 39. §), a védőnek a kirendelés alóli felmentéséről és a kirendelt védő díjának megállapításáról [48. § (6) és (9) bekezdés], a védő kirendelésének visszavonásáról, ha annak oka megszűnt [49. § (2) bekezdés], az igazolási kérelem elbírálásáról (66. §), a mulasztással és a meg nem jelenéssel okozott költség viselésére kötelezésről (69. §), a másolat kiadásának megtagadásáról [70/B. § (8) bekezdés], az ügyek egyesítéséről, elkülönítéséről, áttételéről (72. §), a bűnügyi költség megállapításáról [74. § (2) bekezdés], a személyes költségmentességről, illetve az okozott költség viselésére kötelezésről [74. § (3)-(4) bekezdés], a tanú és a szakértő mentességre történt hivatkozásának el nem fogadásáról [94. §, 113. § (3) bekezdés], a szakértő kirendeléséről (100. §, 111. §), kizárásáról (103. §), felmentéséről (104. §), díjának megállapításáról [105. § (6) bekezdés], a tolmács kirendeléséről, kizárásáról, felmentéséről, díjának megállapításáról (114. §), a kényszerintézkedésekről (VIII. Fejezet) – kivéve a testi kényszer alkalmazását (163. §) –, a határozat kijavításáról [169. § (5) bekezdés], a feljelentés elutasításáról (174. §), az eljárás felfüggesztéséről (188. §), a felfüggesztett nyomozást követően az eljárás folytatásáról (188. §), a nyomozás megszüntetéséről (190. §, 192. §), a megszüntetett nyomozást követően az eljárás folytatásáról (191. §), az ügyész a szakértő bevonásáról (112. §), a nyomozás határidejének meghosszabbításáról (176. §), a nyomozás részbeni mellőzéséről (187. §) és a panasz elbírálásáról [195. § (4) bekezdés], a halaszthatatlan nyomozási cselekmény elleni jogorvoslat elbírálásáról [195. § (7) bekezdés] határozatot hoz. Az ügyész, illetve a nyomozó hatóság más intézkedéseit is határozatba foglalhatja.

190. § (1) Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti,

b) ha a nyomozás adatai alapján nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásáról sem várható eredmény,

(5) A nyomozást megszüntető határozatot egyidejűleg közölni kell a gyanúsítottal, a védővel, a sértettel, a feljelentővel és azzal is, aki magánindítványt terjesztett elő.

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-584/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bódis Cecília

**Az eljárás megindítása**

A Szolnok, Ady Endre út 22-24. szám alatti 36 lakásos ház lakói az utcájukba terelt forgalom okozta zajszennyezés és a házukat érő rezonancia miatt fordultak az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Úgy ítélik meg, hogy a hatóságok panaszukat nem orvosolták és „a XXI. században, Európa közepén joguk van emberhez méltó, zavartalan, mások által okozott zaj- és rezonancia ártalomtól mentes otthonban élniük” – e joguk érvényesítéséhez kértek segítséget.

Figyelemmel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog és a lakók testi és lelki egészséghez való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított, melynek során megkereste Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterét és a Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatóját.

**Az érintett alapvető jogok**

- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a testi és lelki egészséghez való jog*: (Alaptörvény XX. cikk (1): „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- A környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet
- A környezeti zaj és rezgésterhelési határérték megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet

**A megállapított tényállás**

Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterének és a Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatójának tájékoztatása és a rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg: Szolnok földrajzi helyzetéből adódó közlekedési csomópont funkciója az előnyök mellett mindig hátrányokkal is járt. A 4. számú közlekedési út az egyik legforgalmasabb útvonala közlekedési hálózatunknak, mely összeköttetést jelent Románia, Ukrajna, illetve távolabbi térségek felé. A növekvő forgalom 1993-ig, a főút várost elkerülő szakaszának megépítéséig a belvároson haladt át és sokszor az elviselhetetlenség szintjéig bénítóan hatott a város közlekedésére.

Az elkerülő szakasz forgalomba helyezését követően reális igényként jelent meg a lakosság és a városvezetés részéről a hajdani városi főtér (Kossuth tér) szerepének és arculatának visszaállítása. A város közgyűlése által elfogadott Környezetvédelmi Program a város levegőtisztaság-védelmi és zajvédelmi környezetvédelmi problémái megszüntetésének egyik eszközeként is a belváros rehabilitációját határozta meg.

A döntést pályázat kiírása követte. Az országos nyílt tervezési versenypályázat eredményeként kiválasztott tervező készítette el a főtér átalakításához szükséges engedélyezési terveket. Az engedélyezési eljárás során az eljáró Jászberény város jegyzője a közlekedési szakhatóság bevonásával kötelezte az Önkormányzatot járulékos közlekedési beruházások elvégzésére. Ennek része volt többek között a Ságvári krt. - Ady Endre út csomópontjának átalakítása is, amely abból adódott, hogy a Kossuth téren kizárólag a tömegközlekedés járművei, mentő, tűzoltó, és rendészeti járművek, valamint taxik haladhatnak át. A forgalmi átrendeződés többletforgalmat generált, melyet a projekt részeként elkészített tanulmányok vizsgáltak (Főmterv tanulmányterv). A 2008-ban készített forgalomtechnikai tanulmány szerint az Ady Endre út forgalma 50-80%-kal nőtt meg. A zárójelentés javasolja a kontrollmérések, a későbbi városfejlesztési programok kidolgozását, a feltárt kritikus pontok terhelésének csökkentését.<sup>1</sup>

A főtér átépítése európai uniós támogatással és források biztosításával valósult meg. A támogatás feltétele volt a projekt során a teljes nyilvánosság biztosítása, valamint a lakosság széleskörű tájékoztatása. Mindehhez az önkormányzat egy tapasztalattal rendelkező, kommunikációban jártas céget bízott meg, amely fórumokon, az írott és elektronikus médiában, hirdetőtáblákon valamint lakossági fórumokon tájékoztatta az érdeklődőket a projekt tartalmáról, valamint időbeli lefolyásáról. Az átalakított főtér mind az ott élők, mind a városba látogatók szemszögéből a város arculatát jelentősen meghatározó közkedvelt elemmé vált. Megjegyzendő, hogy a belváros forgalmának célvizsgálata 2013-ban<sup>2</sup> szintén jelentős forgalomnövekedést állapított meg az Ady Endre úton. A társasház lakói a megnövekedett forgalomból adódó környezeti terhelés miatt panaszbeadvánnyal keresték meg önkormányzatot. Ebben arról számoltak be, hogy számukra a megnövekedett gépjármű-közlekedés erős zaj- és légszennyezést okoz. Véleményük szerint, ha a forgalmi változás már vissza nem fordítható, azoktól, akiktől a forgalom odaterelésének döntése származik, elvárható, hogy kárpótolják őket. 7 éve szenvednek a zajtól, a házuk pedig megrongálódott. A Zr. 4. §-a szerint a közlekedésből származó zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az első fokú hatósági jogkört a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség gyakorolja. Erre tekintettel az igényelt zajmérések elvégzésére Szolnok Megyei Jogú Város Jegyzője illetékességéből a Közép-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget kereste meg.

A Felügyelőség közlekedési zajmérést végzett az Ady Endre út 24. 3. lépcsőház 2. emelet 4. szám erkélyére telepített műszerrel, mely alapján 2014. május 19-én készült jegyzőkönyvből megállapítható, hogy a vizsgált vonalas létesítmény által okozott zajterhelés az utakra vonatkozó előírásoknak nem felel meg, a határértékeket (65/55 dB éjjel/nappal) 5-5 dB-lel meghaladta.

A Zr. 14. § (2) bekezdése értelmében „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 rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.”

<sup>1</sup> Tiszamenti Környezetvédelmi Kft. zárójelentése 16. oldal

<sup>2</sup> Road-Planning Tervező Kft. 2013. november

Az együttes rendelet 8. §-a szerint a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű. A jogszabályi rendelkezések alapján jelenleg a Közép-Tisza vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget további intézkedési kötelezettsége nincs. Mindemellett az úttal kapcsolatban a Felügyelőség már az ideiglenes és a végleges forgalomba helyezési eljárás során egyaránt előírta a levegőminőségi és a rendszeres zajterhelési méréseket. Az ideiglenes forgalomba helyezési eljárás során végzett levegőminőségi mérések eredményeivel kapcsolatos véleményüket megküldték az üzemeltetőnek, melyben jelezték a Nemzeti Közlekedési Hatóságnak az aggályukat és javasolták a kapacitás-kihasználtság felülvizsgálatát, továbbá az Ady E. út forgalma zajterhelésének 3-5 évenkénti mérését, a forgalomtechnika és – irányítás átszervezését.

Az érintett ingatlan közelében, az Ady Endre út 9. alatt működik az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség által üzemeltetett folyamatos *levegőmérő állomás*. Levegőtisztaság védelmi szempontból megállapították, hogy bár határérték túllépések voltak, azok a jogszabályban megengedett gyakoriságon belül következtek be az elmúlt évben.

A Korm. rendelet alapján stratégiai zajtérkép és intézkedési terv készítésének kötelezettsége Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzatát nem terheli, mivel a lakosság száma kevesebb, mint 100 ezer fő.

A fentiek alapján a Felügyelőség a 281-12/2014. sz. levelében megállapításairól tájékoztatta a társasház lakóit, a városvezetést és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelősége Útügyi Osztályát.

*Az önkormányzat határozottan kifejezte szándékát a belváros lakosságának, így az Ady Endre út 22-24. számú társasház problémáinak eredményes kezelésére. A korábbi időszakokban az önkormányzat anyagi támogatást nyújtott a társasház fölszíni megsüllyedt tartópilléreinek megerősítéséhez is. Vizsgálják, hogy a forgalomból eredő zaj csökkentésére milyen eszközök állnak rendelkezésre (forgalom korlátozás, útburkolatok minőségének javítása, közműaknák szintbe emelése, stb.), illetve a 2010. év óta működő épített környezet védelmét támogató alap az önkormányzati költségvetés forrásaiból miként biztosíthat támogatást fokozottan hang gátló épületszerkezetek beépítését elősegítő homlokzat felújításhoz.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. Hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet értelmében a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek államigazgatási hatósági jogkörben eljáró költségvetési szervek. Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat, illetve a felügyelőség az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a biztos hatásköre kiterjed.

### **II. A vizsgált alapjog tekintetében**

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

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese is követni kívánja a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásuk során irányadónak tekintik a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény 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 Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges 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 teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam<sup>3</sup> nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti.<sup>4</sup> Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között.

<sup>3</sup> Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

<sup>4</sup> 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat

Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

### III. Az ügy érdemében

A helyi közutakat érintően a közút forgalmi rendjét – közútkezelőként<sup>5</sup> – a helyi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg<sup>6</sup>. A Möt. 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 közlekedés okozta környezetszennyező hatások összessége a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind a környezetvédelmet érinti.

A környezeti zaj és az egészség, valamint a környezeti zaj és az alapvető jogok közötti kapcsolatot, az európai és helyi szabályozást az AJB-8106/2012. számú közös jelentésünkben részletesen elemeztük.<sup>7</sup>

A települési önkormányzatnak az épített és természeti környezet védelmével, vagyis az egészséges környezet fenntartásával kapcsolatos feladata is van<sup>8</sup>. Felel a jogszabályok keretein belül a településrendezési feladatok ellátásáért, az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakításáért, valamint a helyi építészeti örökség védelméért is. E feladatait a települési önkormányzat többek között a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával látja el.<sup>9</sup>

A kiemelkedő városi forgalom hatására az országban több helyi önkormányzat törekvése irányul a városközpont funkciók visszaállítására, közösségi terek kialakítására, amely során a gépjármű-forgalmat igyekeznek a városmagból kiszorítani. Mindezek az intézkedések azonban könnyen eredményezhetik az egészséges környezethez való jog sérelmét azáltal, hogy a forgalom mértéke és az abból adódó terhelés ténylegesen nem csökken, csak a forgalom városon belüli áthelyezése folytán máshol jelentkezik. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már a JNO-1444/2010. számú állásfoglalásában rögzítette többek között azt, hogy a városi közlekedés problémája tekintetében „kizárólag átfogóan, összehangoltan végrehajtott forgalomcsökkentéssel lehet tartós eredményeket elérni, amely nemcsak a szűk értelemben vett város, hanem a város közelében elhelyezkedő, azok forgalmát felvevő községek forgalmi igényeit is magában foglalja. Mindennek során nemcsak települési, hanem regionális és országos szinten is elengedhetetlen a fenntartható közlekedés-politika megteremtése és megvalósítása.”

A Kvt. alapfogalmai között szereplő megelőzés követelménye az ismert és várható hatások elleni fellépést jelenti, amely az önkormányzatra a szükséges körültekintés tanúsításának kötelezettségét rója. A fenntartható fejlődés alapelveinek értékesítése és ezzel szoros összefüggésben a környezeti elemek egységes védelme megkövetelik, hogy az önkormányzati döntések hosszú távú hatással bíró, rendszerszintű megoldást jelentsenek.

Az önkormányzat a döntés előkészítése során, az azt megalapozó szakvélemények beszerzése, illetve a döntésbe bevont lakossági vélemények meghallgatása és megválaszolása révén jogszabályi kötelezettségét teljesítette. A Felügyelőség a forgalomba helyezési eljárások során jelezte a Nemzeti Közlekedési Hatóságnak a levegőminőségi mérései eredményeit és javasolta a kapacitás kihasználás felülvizsgálatát, az Ady Endre út forgalma zajterhelésének 3-5 évenkénti mérését, a forgalomtechnika és irányítás átszervezését.

<sup>5</sup> Kkt. 33. § (1) bekezdés bb) pontja

<sup>6</sup> Kkt. 34. § (2) bekezdés

<sup>7</sup> A jelentéseink teljes szövege a <http://www.ajbh.hu> honlapon a dokumentumok/jelentések között – ügyszámra keresve – elérhető

<sup>8</sup> Möt. 13. § (1) 11. pont

<sup>9</sup> Étv. 6. § (1) bekezdése

Hangsúlyozzuk, hogy bár a határérték túllépése a jogszabály alapján nem tekinthető jelentősnek, a nappali és az éjszakai időszakban mért 5 dB-es túllépés is számottevő, ezért az Önkormányzatnak a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében mindent meg kell tennie azért, hogy a gépjármű-közlekedés a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon és törekednie kell arra, hogy az a határértékeket lehetőség szerint egyáltalán ne haladja meg. A mérési eredmények mellett lényeges körülményként értékeljük azt is, hogy az Ady Endre utca forgalma a 2008-ban és 2013-ban végzett vizsgálat szerint is jelentősen megnőtt. A Felügyelőség észrevételeinek megfelelő feladatok folyamatos elvégzése is elengedhetetlen.

Az érintett hatóságok általunk vizsgálható eljárásai tekintetében alapvető jogokat sértő mulasztás nem merült fel, az Önkormányzat pedig válaszában kiemelte, hogy kész a társasház problémái megoldását minden lehetséges eszközzel elősegíteni.

### **Intézkedések**

Tekintettel arra, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásságot a biztos nem állapított meg, külön intézkedést nem kezdeményez, a megalapozott lakossági panaszok alapján azonban *felkéri* Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzatát, hogy vizsgálja meg, milyen forgalomtechnikai intézkedésekkel csökkenthető érdemben az érintett társasházakban lakók terhelése, valamint vizsgálja meg az épületek hangszigeteléséhez nyújtandó segítség lehetőségeit.

Továbbá jelentésünket figyelemfelhívó jelleggel a Nemzeti Közlekedési Hatóság Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének is megküldjük és felkérjük a probléma nyomon követésére, a Felügyelőség korábbi jelzésének megfelelő eljárásra.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-853/2014. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-854/2014)**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Rajzinger Ágnes

### **Az eljárás megindítása**

A 2012-es évben „A Munka Méltósága” projekt keretén belül az alapvető jogok biztosa kiemelt figyelemmel vizsgálta a közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban felmerülő egyes alapjogi problémákat. Időközben a közfoglalkoztatás rendszerében – mind a jogszabályi környezet, mind a közfoglalkoztatás keretében ellátandó feladatok tekintetében – több jelentős változás is történt, emellett ez a speciális foglalkoztatási forma egyre növekvő és egyre heterogénebb munkavállalói létszámnak kíván munkát adni. 2013 decemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglal magában. A „Téli közfoglalkoztatás” megvalósításával összefüggésben az ország minden területéről számos panasz érkezett az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalához, amelyek egyrészt a képzési programok megvalósításával kapcsolatos, másrésztől munkavédelmi, munkabiztonsági problémákat érintettek.

Mindezekre, valamint arra is tekintettel, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére – és a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van – vizsgálatot indítottam. A vizsgálat keretében azt kívántam feltárni, hogy kiépítettek-e a 2013. december 2-án elindult „Téli közfoglalkoztatási program” jogszerű működéséhez elengedhetetlen garanciális elemek, illetve megfelelően biztosítják-e a vitathatatlanul kiszolgáltatottabb helyzetben lévő munkavállalók alapvető jogainak tiszteletben tartását. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról írásbeli tájékoztatást kértem a belügyminisztertől, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal és a Türr István Képző és Kutató Intézet főigazgatójától, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől.

### **Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”]
- a munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.*”]
- biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „*Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.*”]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.);
- munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény
- a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.)
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a felnőttképzési tevékenység folytatásához szükséges engedélyezési eljárásra és követelményrendszerre, a felnőttképzést folytató intézmények nyilvántartásának vezetésére, valamint a felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 393/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet
- a 2013/2014. évi átmeneti időszak téli közfoglalkoztatásával összefüggő képzési program kérdéseiről szóló 1704/2013. (X.8.) Kormány határozat

## **A megállapított tényállás**

**I.** A panaszbeadványokban jelettek szerint a *képzési program* tananyaga alapvetően gyermekek számára íródott, azt nem adaptálták megfelelően a különböző végzettséggel rendelkező közfoglalkoztatotti csoportokra. Emellett a panaszosok sérelmezték a képzések tárgyi feltételeinek elégtelenségét is.

**II.** A vizsgálat feltárta, hogy az egyre növekvő közfoglalkoztatotti létszám komoly kihívás elé állította mind a munkáltatókat, mind a munkabiztonsági szakigazgatási szerveket azzal összefüggésben, hogy már a munkavégzés kezdetekor, illetve a munkavégzés időtartama alatt mindvégig biztosítani tudják a *biztonságos munkavégzéshez* elengedhetetlenül szükséges tárgyi eszközöket (munkaruha, melegedő, illemhely, stb). A Hivatalomhoz érkező beadványok szerint ugyanis a munkáltatók nem minden esetben tudták biztosítani a szükséges munkavédelmi eszközöket. Mindezen problémákkal összefüggésben a belügyminisztert és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatóját az alábbi kérdéssor megválaszolására, valamint arra kértem, hogy válaszuk mellett szíveskedjenek a tárgykört érintő egyéb észrevételeikről is tájékoztatni, különösen arról, hogy a „Téli közfoglalkoztatási program” gyakorlati megvalósítása során milyen nehézségekbe ütköztek, melyek azok az elemek, amelyek a gyakorlatba történő átültetést követően egyértelműen átgondolásra szorulnak, továbbá van-e javaslatuk azok módosítására.

### **I.**

1. A „Téli közfoglalkoztatási program” során a tervezett 200 000 főből hány fő foglalkoztatása valósult meg? Ebből hány személy és milyen típusú képzésben részesült?
2. A végrehajtás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében milyen előkészítő munka előzte meg a képzési tananyag kialakítását, a képzők felkészítése, a személyi- és tárgyi feltételek megteremtése tekintetében a képzések megindítását?
3. Tudomásuk szerint előfordult-e, hogy nem indulhattak el a képzések a tervezett időben az előkészítő feladatok csúszása miatt?
4. Milyen előzetes felkészítésben vettek részt a képzési programokba bevont oktatók? Az oktatók kiválasztása során szükséges szempont volt-e, hogy felnőttképzési gyakorlattal rendelkezzenek? Milyen egyéb feltételeknek kellett megfelelniük?

5. A képzésben részt vevő oktatók tekintetében ki gyakorolja a munkáltatói jogokat, milyen jogviszony alapján, milyen időbeosztásban végzik a munkájukat?
6. A tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel?
7. Milyen időbeosztásban – közmunka, oktatás aránya – kerül sor a tanfolyamokra? Milyen arányú a gyakorlati és elméleti órák száma? Milyen napokon kerül sor a képzésre? Milyen egymásra épülő szakaszokból áll a tanfolyam?
8. A hivatalomhoz érkező valamennyi beadvány érintette azt a problémát, hogy végzettség tekintetében meglehetősen heterogén csoportok jöttek létre. A TKKI honlapján közzé tett tájékoztató szerint a téli közfoglalkoztatásba vont személyek négy képzési program közül választhatnak (Alapkompetencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés: középiskolát végzett hallgatók számára, 7. osztályos felzárkóztató képzése, 8. osztályos felzárkóztató képzése) Milyen kiválasztó szempontok, metódus alapján sorolják be a közfoglalkoztatottakat a különböző képzési csoportokba?
9. Tudomásuk szerint mely képző intézmények végzik a fennmaradó ötvenezer közfoglalkoztatott képzését? Milyen szempontok alapján és mely szerv döntött arról, hogy a TKKI hatáskörén túlmutató képzéseket mely képző intézmények valósíthatják meg?
10. Milyen területi lefedettséggel valósulnak meg a képzési programok? Kérem, amennyiben rendelkezésükre áll, a megvalósult képzések számát és összetételét, illetve a résztvevői létszámot is magában foglaló, megyei szinten lebontott statisztikai adatokat válaszlevelében megküldeni szíveskedjen.
11. Jellemzően hol – pl. iskolában, művelődési központban – kerül sor a képzésekre? A tárgyi feltételek minden esetben adottak-e a különböző létszámú csoportok szükségleteihez?
12. A képzések során milyen panasztételi fórumokon jelezhetik problémájukat a résztvevők? Biztosított-e a hallgatók által történő visszajelzések által a képzések minőségellenőrzése?
13. A végrehajtási folyamatba beépített-e az utókövetés, annak vizsgálata, hogy a célul tűzött kompetenciafejlesztést valóban a lehető leghatékonyabb módszerrel sikerült fejleszteni, illetve a mindennapokban is megfelelően hasznosíthatóak a tanultak?
14. A Belügyminisztérium milyen szintű és milyen gyakoriságú ellenőrzési feladatokat lát el a „Téli közfoglalkoztatási programmal” összefüggésben?

## II.

1. A programba bevont közfoglalkoztatottak jellemzően mely munkáltatóknál és milyen munkakörben vannak foglalkoztatva?
2. Érkeztek-e közvetlenül a közfoglalkoztatottakról panaszok munkavédelmi hiányosságok miatt? Amennyiben igen, úgy ezzel kapcsolatban milyen intézkedést tettek?
3. A munkavédelmi ellenőrzéseket jellemzően panasz alapján, vagy hivatalból végzik? Ez idáig mennyi ellenőrzésre került sor?
4. Az ellenőrzésük kiterjed-e arra, hogy a közfoglalkoztatók hogyan biztosítják a közfoglalkoztatottak számára a biztonságos munkavégzés feltételeit?
5. Tapasztalataik szerint a közfoglalkoztatottak részesülnek-e – már a munkavégzés megkezdésekor – a szükséges védőfelszerelésben?
6. Amennyiben az ellenőrzésük során hiányosságot tapasztaltak, milyen intézkedéseket tettek a jogsértő állapot megszüntetésére?

A *belügyminiszter* válaszában először is arról tájékoztatott, hogy a téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzéseket a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulók” forrásból finanszírozták, amely program megvalósítására létrejött konzorciumnak a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alá tartozó Nemzeti Munkaügyi Hivatal a tagja. A képzések megszervezése szintén a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (továbbiakban: NMH) feladata. A 2013/2014. évi átmeneti időszak téli közfoglalkoztatásával összefüggő képzési program kérdéseiről szóló 1704/2013. (X. 8.) Korm. határozat a téli közfoglalkoztatás keretében megvalósítandó alapképzettség-fejlesztő képzések lebonyolítására az Emberi Erőforrások Minisztériuma felnőttképzési és módszertani háttérintézetét, a Türr István Képző és Kutató Intézetet jelölte ki. A fentiekre tekintettel a feltett kérdések döntő többsége nem a Belügyminisztérium, hanem a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Emberi Erőforrások Minisztériumának feladatkörébe tartozik.

A Belügyminisztérium feladatkörébe tartozó kérdésekkel összefüggésben ugyanakkor a miniszter az alábbiakról tájékoztatott. A kormányhivatalok munkaügyi központjainak adatszolgáltatása alapján a 2014. február 24. és 2014. március 2. közötti időtartamban a közfoglalkoztatás keretében a hatályos közfoglalkoztatási hatósági szerződésekben foglalt támogatott közfoglalkoztatottak létszáma 210.786 fő volt. Az NMH 2014. február 24-ei jelentése szerint, a képzésbe vont létszám 97.952 fő volt. A képzési típusokra vonatkozó adatokkal az NMH rendelkezik, a Belügyminisztérium ezt az adatot nem kezeli. Azzal összefüggésben, hogy milyen időbeosztásban (közmunka, oktatás aránya) kerül sor a tanfolyamokra, általános válasz nem adható. Mind a közfoglalkoztatási jogviszonyok hossza, mind a képzések óraszámja eltérő; előbbi a közfoglalkoztató igényeitől, utóbbi a képzés jellegétől függ.

Az ellenőrzési feladatokkal kapcsolatban a miniszter arról tájékoztatott, hogy a NMH-ról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdés *a*) pontja az ellenőrzési hatáskört a munkaügyi központok részére biztosítja. A munkaügyi központok folyamatosan folytatnak ellenőrzéseket, a feltárt jogsértések esetén saját hatáskörben eljárnak, vagy hatósági eljárás lefolytatása céljából átteszik az ügyet a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező más szakigazgatási szervekhez, különösen a munkavédelmi és munkaügyi hatóságokhoz. A közfoglalkoztatók döntő többsége települési önkormányzat. A közfoglalkoztatók között megtalálhatóak továbbá a vízügyi igazgatóságok, vízgazdálkodási társulatok, rendvédelmi szervek, erdőgazdálkodók, a MÁV stb. A betöltött munkakörök zömében segédmunkás munkakörök. A Belügyminisztériumhoz közvetlenül nem érkeztek a közfoglalkoztatottaktól munkavédelmi jellegű panaszok. Amennyiben a munkaügyi központokhoz, kirendeltségekhez érkezik ilyen panasz, akkor a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 22. § (2) bekezdése szerint átteszik a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező munkavédelmi hatósághoz. A BM Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztálya több alkalommal – legutóbb 2013. január 30-án – írásban hívta fel a munkaügyi központok figyelmét arra, hogy fordítsanak különös figyelmet a munkavédelmi szabályok betartására és ellenőrzésére. A Főosztály megküldte továbbá a munkaügyi központoknak a NMH Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságának tájékoztató anyagát, amely a közfoglalkoztatás során felmerülő munkavédelmi kockázatokat, a munkavédelemre vonatkozó szabályokat és általános tudnivalókat tartalmazta.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója* a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a téli átmeneti közfoglalkoztatásban 2013 novembere és 2014 márciusa között 192.349 fő vett részt. A képzésekbe 2014. március 28-ig 99.304 főt vontak be, e létszámból 48.142 fő vett részt alapképzettség fejlesztésére irányuló képzésben, és 755 fő magasabb szintű kompetencia-fejlesztésben. A programban elvégezhető volt a 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzés is, amelyre 170 főt iskoláztak be. Legnagyobb létszámban a szakmát, szakmai képzettséget adó képzésekbe léptek be közfoglalkoztatottak.

Szakmai bizonyítványt, tanúsítványt összesen 49.921 fő szerezhetett, ebből sikeres vizsga esetén OKJ-s bizonyítványt 21.607 fő kaphat. 2014. március 28-ig 20.258 fő jelentkezett OKJ-s vizsgára és 10.232 fő tett sikeres vizsgát.

A téli közfoglalkoztatást előkészítő NGM/21057/2013 számú előterjesztésben foglaltak szerint 2013 decembere és 2014. március vége között 100 ezer fő képzésbe vonását kellett megoldani. Ennek megfelelően a program előkészítésében és megvalósításában részt vevő együttműködő szervezetek a képzések ütemezett indítását tervezték, figyelembe véve azt is, hogy a képzések jelentős része 4 hónapnál rövidebb ideig tart. A program előkészítése jelentős terhet rótt az abban résztvevőkre, ugyanakkor az indulás tervezett időpontját, 2013. december 2-át megelőzően a szükséges intézkedések nagy része megvalósult.

A tervezés és a végrehajtás során felmerült problémák, olykor az eredeti tervek újragondolását, átütemezését eredményezték, mindez azonban a megvalósításba bevont szervezetek együttműködésének köszönhetően nem okozott jelentős fennakadást a megvalósításban. Ilyen – előre nem tervezett – körülményként jelentkezett a lehetséges képzési helyszínek pontosítása. Például a Türr István Képző és Kutató Intézetnek (TKKI) közel 50 ezer fő képzése kapcsán kellett új helyszínt biztosítani. A tanfolyamok indulását hátráltatta továbbá, hogy a jelentkezők közül sokan nem feleltek meg az adott szakirányban előírt orvosi vizsgálatokon, ezért a minimális csoportlétszám eléréséhez más személyeket kellett bevonni. Mindezek ellenére a 2013 évre ütemezett képzések nagy része el tudott indulni 2013 decemberében (2013. december 31-ig a képzésbe vontak száma 92.500 fő volt).

A képzési projektet szervező NMH, illetve a megyei, fővárosi kormányhivatalok feladata volt a képzésre jelentkezők támogatása. A képzéseket felnőttképző intézmények – köztük, az EMMI felügyelete alá tartozó állami felnőttképző szerv, a TKKI- nyújtották. A támogatható képzések, képzési jegyzékről voltak választhatóak. A képzési jegyzékre az az intézmény kerülhet fel, amely megfelel a képzési ajánlattételi felhívásban meghatározott feltételeknek, többek között annak, hogy *„rendelkezik az ajánlatban szereplő képzések megvalósításához szükséges személyi (szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatók) és tárgyi feltételekkel.*

Több képzésre tett ajánlat esetén elengedhetetlen feltétele volt az ajánlatnak, hogy a *pályázó a szükséges szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatókat a képzési programok egyidejű indítása esetén is biztosítani tudja.* A személyi feltételeket a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Fktv.) 30. §-a hatálya alá tartozó képzések esetében a képzési programban kellett meghatározni. Az Fktv. 3. §-ának hatálya alá tartozó képzések esetében pedig a 393/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet 5. §. (1) bekezdése tartalmazza a szükséges szakképzettségre és szakmai gyakorlatra vonatkozó előírást. Az NMH, illetve a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai folyamatosan látogatták a képzéseket, vizsgálva a feltételek megfelelőségét.

A program keretében a közfoglalkoztatás 2013. november 1. és 2014. április 30. között valósul meg, a közfoglalkoztatási jogviszonyban álló emberek egy részének képzésbe vonását 2013 decembere és 2014. március vége között kellett megoldani. Munkavégzés a képzés indulását megelőzően, illetve a képzések zárását követően történt a közfoglalkoztatási jogviszonyokon belül. Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2b) bekezdés szerint szintén közfoglalkoztatási jogviszonynak minősül, ha a közfoglalkoztatási program keretében a közfoglalkoztatott a munkaerő-piaci alkalmazkodását, munkához jutását szolgáló képzésben vesz részt. A képzések intenzitása napi 6+2 óra, melyből 6 kontaktóra, további 2 órát pedig felkészüléssel töltöttek a hallgatók. A képzések folyamatosan zajlottak, a hét valamennyi munkanapján. A téli közfoglalkoztatásban számos képzési szakirányban valósultak meg a tanfolyamok, eltérő felépítésben. Az alapkompétencia fejlesztésére irányuló képzés kizárólag elméleti órákat tartalmazott és az alábbi tananyagegységekből épült fel:

- Ráhangoló, motiváló tréning	42 óra
- Alapozó, megújító fejlesztés (olvasás, írás, számolás)	150 óra
- Tanulási készségek fejlesztése	90 óra
- Életviteli kompetenciák fejlesztése	108 óra
- Mentálhigiénés fejlesztés	48 óra

A beérkezett válasz szerint az alapkompétencia fejlesztésére irányuló képzés programjának keretében a TKKI több eltérő nehézségi szintű tananyagot dolgozott ki annak érdekében, hogy a heterogén csoportokon belül differenciált oktatást tudjanak végrehajtani. Ennek megfelelően a csoportokban folyó munka alkalmazkodott a csoport összetételéhez, sajátosságaihoz. A szakirányba sorolást a képzési lehetőségeken belül – azt, hogy milyen szakirányban indítanak a képzők tanfolyamot – befolyásolta az ügyfél képzettségi szintje, elvárása, valamint a közfoglalkoztató javaslata. Ugyanakkor, a több évtizede szerzett iskolai végzettségnek megfelelő képzésben való részvételt a tartós munkanélküliség, az egyén szociális, egészségügyi állapota nem minden esetben tette lehetővé. Az egy-egy szakirányon belüli képzési csoportba sorolás során elsődleges szempont a képzési helyszín és a lakó-, tartózkodási hely közelsége volt. Ennek oka a költséghatékonyság mellett az volt, hogy a résztvevőknek minél kevesebb időt kelljen utazással tölteniük. Teljesen homogén csoportok kialakítása azt vonta volna magával, hogy egyes résztvevőknek hosszú órákat kellett volna utazniuk a képzési helyszínéig. A téli közfoglalkoztatás keretein belül a képzéseket a TKKI-n kívül 71 gazdasági társaság, 20 KLIK által fenntartott szakiskola és 28, a Vidékfejlesztési Minisztérium felügyelete alá tartozó mezőgazdasági szakiskola valósította meg. A képző intézmények kiválasztása nyílt ajánlattételi eljárás keretében valósult meg. A kiválasztást a program Értékelő Bizottsága végezte, melynek tagjai a Belügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal munkatársai voltak. A Képzési Jegyzékre a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdésében meghatározottakat is figyelembe véve azon képző intézmény kerülhetett, amely

- az Fktv. 5. §-ában meghatározott felnőttképzést folytató intézmények elektronikus nyilvántartásában szerepel,
- vállalja – figyelemmel az Fktv. 30. § (1) bekezdésében foglaltakra is – hogy a képzés teljes időtartama alatt érvényes intézmény akkreditációval, vagy az Fktv. 3. §-ában meghatározott engedéllyel rendelkezik,
- nem OKJ-s képzések esetében rendelkezik a képzés teljes időtartama alatt akkreditált vagy engedélyezett képzési programokkal és annak megvalósításához szükséges tananyaggal,
- rendelkezik az ajánlatban szereplő képzések megvalósításához szükséges személyi (szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatók) és tárgyi feltételekkel. Több képzésre tett ajánlat esetén biztosítani tudja a szükséges szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatókat a képzési programok egyidejű indítása esetén is,
- OKJ-s képzés esetén pedig biztosítja (saját maga, vagy partnerei által) a képzésben résztvevők részére a szakmai és vizsgakövetelményben előírt munkavédelmi eszközöket, illetve a védőruházatot,
- a folyamatos kapcsolattartás biztosítása érdekében rendelkezik telefon, és interneten való elérhetőséggel, valamint az adott képzés helyszíne szerinti megyében biztosítja az ügyfélszolgálati és panaszkezelési rendszer ellátásához szükséges feltételeket. Képzési ajánlatainak költsége nem haladja meg a 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdés f) pontja szerint a Nemzetgazdasági Minisztérium által a Nemzetgazdasági Közlönyben közzétett – az ajánlattétel beadásának napján érvényes – költségnormák kereteit,

- a tanfolyam szervezésével kapcsolatos egyéb díjat a képzésben résztvevőtől nem kér,
- vállalja, hogy a területileg illetékes kormányhivatal munkaügyi szakigazgatási szervével az adott képzésre együttműködési megállapodást köt,
- a tanfolyam indítását a vizsgaidőpontok figyelembe vételével – az év bármely szakában vállalja,
- a képzésben résztvevővel felnőttképzési szerződést köt,
- megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatokról szóló jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem áll csőd eljárás, felszámolási eljárás, vagy végelszámolás alatt,
- nincs a székhely és/vagy telephely szerint illetékes állami, illetve önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó, lejárt köztartozása,
- az Európai Unió tradicionális saját forrásai címen tartozása nincs, vagy ha van, arra az illetékes adóhatóság fizetési könnyítést (részletfizetés, fizetési halasztás) engedélyezett.

Az oktatókra vonatkozó kérdéseimmel összefüggésben a főigazgató arról tájékoztattott, hogy az NMH és a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai a képző intézményekkel álltak szerződéses kapcsolatban, ezért az oktatók jogviszonyairól nem rendelkeznek információkkal, e témában az érintett képző intézmények megkeresését javasolta.

*A tárgyi feltételek biztosítása* – hasonlóan a személyi feltételekhez – a megkötött szerződések alapján *a képző intézmények feladata volt.* A képző intézmények ezen kötelezettségének teljesítését a megyei, fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai – helyszíni látogatások során – folyamatosan vizsgálták. 2014. január 15-éig valamennyi képzési helyszín ellenőrzése megtörtént, az ellenőrzések azt követően is folyamatosak voltak. Hiányosság feltárása esetén a munkaügyi központok, kirendeltségek munkatársai minden szükséges esetben intézkedést kezdeményeztek. A feltárt hiányosságok kiküszöbölését a munkaügyi központok ellenőrizték, tapasztalataik szerint az induláskor felmerült problémákat megoldották, a helyzet normalizálódott.

Képzési helyszíneként jellemzően iskolák, szakiskolák, művelődési központok, bérelt vagy saját tulajdonú tantermek szolgáltak. A program keretében a munkaügyi központok *mentori rendszert* működtettek. A mentorok kiemelt feladatai közé tartozott, hogy segítsék a résztvevőket a képzési programba való beilleszkedésben, illetve a képzés befejezéséig támogatást biztosítsanak számukra a motivációban, vagy élethelyzetükből adódó problémáikban, valamint egyéb, a képzést befolyásoló tényezőkben. A mentorok heti rendszerességgel látogatták a képzéseket, így a résztvevőknek folyamatosan lehetőségük volt kérdéseikkel, panaszaikkal hozzájuk fordulni. Emellett a résztvevőknek lehetőségük volt közvetlenül az NMH-hoz is panaszt tenni, néhány ilyen eset elő is fordult. Így például többen panaszolták, hogy nem kapnak juttatást a képzések sikeres befejezéséért, annak ellenére, hogy erre a program keretein belül lehetőség lenne, emellett kifogásolták, hogy a képzés befejezését követően több hónapig nem vehetnek részt támogatott képzésen. Ezzel kapcsolatban arról tájékoztatták az érintetteket, hogy a programban a képzés sikeres befejezését követően abban az esetben nem fizethető juttatás, ha a résztvevőt a közfoglalkoztató a képzés ideje alatt nem kötelezte munkavégzésre. A képzés befejezését követően pedig – tekintettel arra, hogy az ezt korlátozó jogszabályok módosításra kerültek – lehetőség van egyéb támogatott képzéseken való részvételre. Emellett az NMH a képző intézményeknek a képzési jegyzékre kerülés feltételeként írta elő, hogy biztosítsák a panaszkezelési és ügyfélszolgálati rendszer ellátásához szükséges feltételeket.

A program *utókövetést* is tartalmazott. A képzési program befejezését követő fél év múlva ugyanis a résztvevők kérdőívet kapnak, melyben munkaerő-piaci helyzetükről, illetve a munkaerő-piacon történt előrelépésükről kell nyilatkozniuk. A főigazgató álláspontja szerint az Fktv.-ben foglaltaknak megfelelően lefolytatott engedélyezési eljárás garanciát jelentett a minőségi felnőttképzésre, illetve a képzés hatékonyságát mutatja, hogy a TKKI felismerve a résztvevők differenciált kezelésének igényét, több eltérő nehézségi szintű tananyagot dolgozott ki a program végrehajtása érdekében.

A munkaügyi központok heti rendszerességgel látogatták a téli közfoglalkoztatás valamennyi képzési csoportját. A vizsgálatok tárgyát képezte többek között:

- a személyi-tárgyi feltételek megfelelése,
- a képzési dokumentáció megfelelése
- a hiányzók, a képzésről lemorzsolódó hallgatók száma, a lemorzsolódás oka,
- a korábbi megállapítások kiküszöbölése érdekében tett intézkedések végrehajtása.

A képzések látogatását folyamatosan végezték a munkaügyi központok, néhány esetben fordult elő, hogy bejelentés, illetve a sajtóban megjelent cikkek kivizsgálása érdekében folytattak ellenőrzést. A feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében tett intézkedések:

Hiányosság	Intézkedés
Taneszközök, tananyagok hiánya, nem megfelelő, fűtetlen helyiség	A képző intézmény felszólítása a megfelelő tárgyi feltételek biztosítására
Gyakorlati képzéshez szükséges anyagok, munkaruhák hiánya	A képző intézmény felszólítása; szükséges esetben előleg biztosítása a képző intézmény számára
Jegyzetfüzet, íróeszköz hiánya	Jegyzetfüzet, íróeszköz biztosítása a képzésen résztvevők számára az NMH által
Gyakorlati képzéshez szükséges eszközök (kiszékek) hiánya	a nem megfelelő feltételekkel indult csoportokból a résztvevők átcsoportosítása más, azonos szakirányban indult csoportokba
Nehézkes eljutás a lakóhelyről a képzési helyszínre	Utazási utalványok biztosítása az NMH által, a Volán társaságokkal, illetve a MÁV-val megállapodás megkötése, szükség esetén további autóbuszok forgalomba állítása
Az utazási utalványokat egy képző intézmény nem érvényesítette (nem volt elég bélyegző), veszélyeztetve a résztvevők eljutását a képzésre	Az NMH biztosította nagy mennyiségben a bélyegzők beszerzését és átadta a képző intézmény részére

A munkaügyi központok, kirendeltségek a képző intézményekkel megkötött megállapodásokban foglaltak teljesítését ellenőrizték. Az oktatók munkájával, a bérezéssel összefüggő ellenőrzésekre a főigazgató tudomása szerint az állami intézmények által folytatott képzések esetében (TKKI, KLIK és VM szakiskolák) a fenntartó volt jogosult. A nem állami fenntartásban működő felnőttképzési intézmények esetében a személyi és tárgyi feltételek meglétének ellenőrzésére a 393/2013 (XI. 12.) Korm. rendeletben meghatározott módon az NMH volt jogosult.

## II.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója* tájékoztatásában kitért arra, hogy a programba bevont közfoglalkoztatottakat döntően az önkormányzatok foglalkoztatták. Jellemző volt az építőipari, területrendezési, hulladékgyűjtési és erdőgazdasági tevékenység. A közfoglalkoztatottak a szükséges egyéni védőeszközöket – az ebben az évben ellenőrzött munkaadók közül – két munkáltató esetében nem kapták meg. Gyakrabban volt tapasztalható az, hogy az egyébként biztosított egyéni védőeszközt a munkavállalók nem használták és ezt a tényt a munkáltatók eltűrték, a használatot nem ellenőrizték. A *munkavédelmi tárgyú ellenőrzéseket*, figyelemmel a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 81. § (1) bekezdésére a munkavédelmi hatóság látta el.

A közfoglalkoztatottak ritkán fordultak panasszal a munkavédelmi hatósághoz, de olyan eset előfordult például, hogy sérelmezték a balesetek kivizsgálásának elmulasztását. Amennyiben a panasz megalapozott volt, a munkavédelmi hatóság megtette a szükséges intézkedéseket. Jellemzően közérdekű bejelentések érkeztek a munkavédelmi hatósághoz. A bejelentők a személyes adataikat nehezen adták bejelentésükhöz, inkább nem kértek tájékoztatást, de névtelenségüket megőrizték. A bejelentések részben megalapozottak voltak. A szociális körülményeket vizsgálva is jellemző volt, hogy az önkormányzatok olykor a lakott településtől távol foglalkoztatott nagy létszámú munkavállalói csoportnak nem biztosítottak illemhelyet, pihenőhelyet, kézmosási lehetőséget.



A téli időszakban a hideg időjárás ellenére előfordult az is, hogy a napi 8 órában, a szabadban dolgozó közfoglalkoztatottak részére nem biztosítottak védőitalt, pihenőidőt, melegedőhelyet, ételmelegítési lehetőséget és illemhelyet. Ezek a hiányosságok a munkavégzést nagyban megnehezítik, az emberi méltóságot nagymértékben sértik. A munkavédelmi hatóság minden esetben megtette a szükséges intézkedéseket. A panaszokban és a közérdekű bejelentésekben gyakran a munkavédelmi tárgyú hiányosságok mellett munkaügyi tárgyú hiányosságokat is megjelöltek. A bejelentések főként a munkaidő nyilvántartás vezetésével, a közfoglalkoztatott jogviszonyának megszűnését követő igazolások kiadásával, a munkaidővel, a pihenőidővel, illetve a munkabérrrel kapcsolatos jogsértésekre vonatkoztak. A munkaügyi bejelentések azonban jelentős számban nem voltak megalapozottak.

2014. január 1-je előtt a munkavédelmi hatóság nem vezetett külön nyilvántartást a közfoglalkoztatottakat érintő munkavédelmi ellenőrzésekről. Célzott munkavédelmi ellenőrzéseket panaszok illetve közérdekű bejelentéseket követően folytatottak. Január 1-je óta az ellenőrzések során kitöltött látogatási lapokon jelölni kell, ha az ellenőrzés konkrétan a közfoglalkoztatókat érinti. 2014. január-április között 47 közfoglalkoztatót ellenőriztek, 24 munkáltatónál tártak fel szabálytalanságot, közülük 9 építőipari tevékenységet folytatott.

Végezetül a főigazgató arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a téli közfoglalkoztatás százezres nagyságrendben segítette hozzá a nehéz élethelyzetben lévő, a munkaerőpiactól olykor évtizedek óta távol lévő embereket ahhoz, hogy életükbe rendszeresség, apró sikerek, közösségi élmények kerüljenek. A munkaügyi központok gyakran számoltak be a képzéseken szerzett pozitív tapasztalataikról, a résztvevők többsége örült a lehetőségnek, sokan tűztek ki maguk elé célokat, a képzéseken megszerzett elméleti és gyakorlati ismereteket otthonukban, közvetlen lakókörnyezetükben is hasznosítani tudták. Többen már a képzések vége előtt, illetve a képzés befejezését követően el tudtak helyezkedni a nyílt munkaerőpiacon, így a képzésekről történt lemorzsolódások egyik fő oka új munkaviszony létesítése volt. A napi sajtó által a téli közfoglalkoztatást érintő, gyakran felnagyított ügyeket az NMH a munkaügyi központok közreműködésével kivizsgáltatta és az esetek többségében megalapozatlannak találta, a szükséges esetekben pedig megtette a kellő intézkedéseket.<sup>1</sup> Az ilyen ügyek ugyanakkor elenyésző számban merültek fel a teljes közfoglalkoztatotti, illetve a képzésbe vont létszámhoz képest.

Végezetül a főigazgató arról tájékoztatott, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet<sup>2</sup> 37. § w) pontja 2011. július 1-jétől a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalja a közfoglalkoztatást, beleértve a közfoglalkoztatottak képzését is, ezért e tárgyban javasolta a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási és Vízügyi Helyettes Államtitkárságának a megkeresését is.

Figyelemmel arra, hogy a 1704/2013. (X.8.) Kormány határozat alapján a nemzetgazdasági miniszter a Türr István Képző és Kutató Intézetet jelölte ki a téli közfoglalkoztatás keretében megvalósítandó alapkompentencia-fejlesztő képzések lebonyolítására, ezért a képzésekre vonatkozó kérdéseimmel megkerestem a Türr István Képző és Kutató Intézet főigazgatóját. A főigazgatót a következő konkrét kérdések megválaszolására kértem:

1. A végrehajtás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében milyen előkészítő munka előzte meg a képzési tananyag kialakítását, a képzők felkészítését, a személyi-és tárgyi feltételek megteremtését tekintetében a képzések megindítását?
2. Előfordult-e bizonyos megyékben, hogy nem indulhattak el a képzések a tervezett időben az előkészítő feladatok csúszása miatt?

<sup>1</sup> Lásd 2. számú ábra

<sup>2</sup> A rendeletet hatályon kívül helyezte a 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 136.§ (3) bek. c) pontja

3. Milyen előzetes felkészítésben vettek részt a képzési programokba bevont oktatók? Az oktatók kiválasztása során szükséges szempont volt-e, hogy felnőttképzési gyakorlattal rendelkezzenek? Milyen egyéb feltételeknek kellett megfelelniük?
4. A képzésben részt vevő oktatók tekintetében ki gyakorolja a munkáltatói jogokat, milyen jogviszony alapján, milyen időbeosztásban végzik a munkájukat?
5. Van-e lehetőség szupervízióra az oktatói munka során? Hová, kihez fordulhatnak az oktatók, ha nehézségekbe ütköznek?
6. A tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel? Már kész kompetenciafejlesztő oktatási anyaggal dolgoztak, vagy a speciális hallgatói összetételű figyelembe véve új képzési anyagot készítettek? Amennyiben már meglévő kompetenciafejlesztő tananyag áll rendelkezésre, mi alapján végezték el a tananyag speciálisan a célközönségre, a közfoglalkoztatottakra szóló adaptálását?
7. Milyen időbeosztásban – közmunka, oktatás aránya – kerül sor a tanfolyamokra? Milyen arányú a gyakorlati és elméleti órák száma? Milyen napokon kerül sor a képzésre? Milyen egymásra épülő szakaszokból áll a tanfolyam?
8. A hivatalomhoz érkező valamennyi beadvány érintette azt a problémát, hogy végzettség tekintetében meglehetősen heterogén csoportok jöttek létre. A honlapjukon közzé tett tájékoztató szerint a téli közfoglalkoztatásba vont személyek négy képzési program közül választhatnak (Alapkompetencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés: középiskolát végzett hallgatók számára, 7. osztályos felzárkóztató képzése, 8. osztályos felzárkóztató képzése) Milyen kiválasztó szempontok, metódus alapján sorolják be a közfoglalkoztatottakat a különböző képzési csoportokba?
9. Mennyire kötött a tananyag? Van-e arra lehetőség, hogy az oktató a képzés során differenciáljon a képzésben részt vevők között, a magasabb kompetenciával rendelkezők számára nehezebb szintű feladatot adjon?
10. Tudomásuk szerint mely képző intézmények végzik a fennmaradó ötvenezer közfoglalkoztatott képzését? Milyen szempontok alapján és mely szerv döntött arról, hogy a TKKI hatáskörén túlmutató képzéseket mely képző intézmények valósíthatják meg?
11. Milyen területi lefedettséggel valósulnak meg a képzési programok? Kérem, amennyiben rendelkezésükre áll, a megvalósult képzések számát és összetételét, illetve a résztvevői létszámot is magában foglaló, megyei szinten lebontott statisztikai adatokat válaszlevelében megküldeni szíveskedjen.
12. Jellemzően hol – pl. iskolában, művelődési központban – kerül sor a képzésekre? A tárgyi feltételek minden esetben adottak-e a különböző létszámú csoportok szükségleteihez?
13. A képzések során milyen panasztételi fórumokon jelezhetik problémájukat a résztvevők? Biztosított-e a hallgatók által történő visszajelzések által a képzések minőségellenőrzése?
14. A végrehajtási folyamatba beépített-e az utókövetés, annak vizsgálata, hogy a célul tűzött kompetenciafejlesztést valóban a lehető leghatékonyabb módszerrel sikerült fejleszteni, illetve a mindennapokban is megfelelően hasznosíthatóak a tanultak?

A kérdésekkel összefüggésben a *TKKI főigazgatója* a következőkről tájékoztatott. A 1704/2013. (X.8.) Kormány határozatban megfogalmazott feladatok teljesítésére a TKKI október-november folyamán felkészült. Ennek során a tárgyi és személyi feltételek biztosításának előkészítése, a képzési program kidolgozása, a tananyagok sokszorosításra előkészítése, a tanulást segítő eszközök beszerzésének tervezése történt meg.

A TKKI a fenti feladatok ellátására saját forrásai terhére kezdte meg az előkészítést. A tárgyi és személyi feltételek biztosításának segítésére 2013. november 8-án együttműködési megállapodást írt alá a TKKI és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ. A képzések indításához engedélyezett képzési programra volt szükség, melyet a Nemzeti Munkaügyi Hivatal 2013. november 5-én engedélyezett. Az NGM mint a képzések szakmai irányítója és felügyeletét ellátó szerve, olyan képzést igényelt, amelyet célcsoportjai olyan alacsony iskolai végzettségű (8. általános, vagy az alatti végzettség) felnőttek, akik elsődlegesen az alapvető kompetenciáik fejlesztésére szorulnak (ezért lett a program neve „alapkompentencia fejlesztés”). A program összhangban van az Európai Parlament és a Tanács az egész életen át tartó tanuláshoz szükséges kulcskompetenciákról szóló 2006/962/EK ajánlásával (2006. december 18.). A program tartalma az ajánlásban szereplő 8 kompetencia közül 5 fejlesztésére irányul, melyek a munkavállaláshoz elengedhetetlenek. Az NMH 2013. november 11. napjára kért ajánlatot pályázati felhívásában 7. osztályos és 8. osztályos felzárkóztató képzésre 4500 fő és alapkompentencia fejlesztő képzésre 50.000 fő részére, a 2013. december 1 és 2014. március 31 között indítandó képzésekre. A TKKI a megadott határidőre a feltételek alapján pályázatot nyújtott be. 2013. november 4-ig a munkaügyi központok 200.000 fő álláskeresőt vontak közfoglalkoztatási programba. Az előkészítéshez szükséges szerződések pénzügyi fedezete 2013. november 28. napjától rendelkezésre állt, ezt követően aláírták a TKKI és a megyei kormányhivatalok, illetve azok munkaügyi központjai közötti együttműködési megállapodásokat. Így az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 37. § (1) bekezdése alapján kötelezettség vállalásra is mód nyílt.

A képzések indítására 2013. december 2 és 19 között, heti terv alapján került sor. A képzések 95%-a december hónapban elindult. Több mint 2000 csoportban, mintegy 1000 helyszínen, 7000-nél több oktató bevonásával közel 50.000 fő részére indult alapkompentencia fejlesztés. A képzések a megrendelő igénye szerint 73 munkanap hosszúságúak voltak, így a közfoglalkoztatási program végéig 2014. április 30-ig a képzések is befejeződtek.

Az oktatási feladat ellátásában elsősorban a KLIK oktatóira számítottak, ahogyan azt a vonatkozó kormányhatározat előírta. Emellett mintegy 600 fő álláskereső pedagógust vontak be, ezzel is növelve a foglalkoztatást, és csökkentve a munkanélküliséget. A TKKI az oktatók felkészítésére már október elejétől készült, ennek keretében 60 fő multiplikátort képeztek ki, az oktatók módszertani, felnőttképzési felkészítésére. A felkészítések országszerte zajlottak a multiplikátorok szervezésével. Valamennyi oktatói feladatot ellátó oktatót előzetesen felkészítettek a képzési program tartalmát, módszertanát, a felnőttképzés alapvető szabályait és eljárásait illetően. Elektronikusan valamennyiük számára hozzáférhetővé tették a szükséges dokumentumokat és a multiplikátorok folyamatosan rendelkezésre álltak kérdések, problémák esetén. Oktatóik jellemzően pedagógus végzettséggel rendelkeznek, és előnyt jelentett a kiválasztásnál a felnőttképzési gyakorlat. Az oktatókat közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatták, vagy részmunkaidőben (a KLIK tanárait további jogviszony keretében), vagy teljes munkaidőben (jellemzően az álláskereső tanárokat). A munkáltatói jogokat a TKKI főigazgatója gyakorolta, a TKKI területi igazgatói részére a munkáltatói jogok egy részét főigazgatói utasításban delegálta.

Valamennyi oktató a képzésszervezőkkel tartotta a kapcsolatot, továbbá a kiképzett multiplikátorok folyamatosan segítettek az oktatók munkáját. A kapcsolattartást külön erre a célra létesített elektronikus rendszer segítette. Főigazgatói intézkedés keretében az azonos csoport szintű oktatók közötti kapcsolattartás is megszervezésre került. A képzés során minőségellenőrző látogatásokat szerveztek annak érdekében, hogy a módszertani támogatás mindenkinek eljusson. A képzési program megvalósítását kipróbált tananyag segítette, amelyet egy, a leghátrányosabb helyzetű felnőttek képzését támogató uniós projekt keretében mintegy 700 fő bevonásával kipróbáltak. A főigazgató tájékoztatásában kitért arra, hogy a tananyag jól használható volt az alapvető kompetenciák fejlesztésére irányuló programok esetén.

A képzési programot és az ahhoz kapcsolódó tananyagot október-november folyamán a fejlesztőkkel átdolgozták annak érdekében, hogy bőséges kínálat álljon rendelkezésre az esetlegesen eltérő előképzettségű, motivációjú képzésbe vontak részére is. A képzéseket a megrendelő igénye szerint napi hat órában szervezték, az alapkompétencia fejlesztés jellemzően tréningelemeket tartalmazott. A képzés hétköznap került megszervezésre. A modulok kötelező tartalmát az oktatók differenciáltan összeállított feladatok segítségével valósították meg. Az alapkompétencia fejlesztő képzés egymásra épülő modulokból állt:

- Ráhangoló, motiváló tréning
- Alapozó/megújító fejlesztés (olvasás, írás, számolás)
- Tanulási készségek fejlesztése
- Életviteli kompetenciák fejlesztése
- Mentálhigiénés fejlesztés

A TKKI által ajánlott 4 képzési program (alapkompétencia fejlesztés; kompetenciafejlesztés érettségizettek részére; 7. osztályos felzárkóztató képzés; 8. osztályos felzárkóztató képzés) egy kínálat, melyre a munkaügyi központok választották ki az ügyfeleket. A TKKI-nak a résztvevők kiválasztásában nem volt szerepe, lehetősége. A képzés indulásának napján az általuk megjelölt helyszínen és időpontban megjelenő ügyfelekkel kötöttek felnőttképzési szerződést. A képzések alapvető módszertana a differenciált tanulásszervezés volt, a tanítási segédletek, modulfüzetek is ennek figyelembe vételével készültek.

Az oktató a képzés indításakor egy szintfelmérő segítségével felmérte a csoport fejlesztési szükségletét, annak érdekében, hogy az igényekhez igazodó oktatás valósulhasson meg. Amikor a TKKI tudomást szerzett arról, hogy a munkaügyi központok olyanokat is delegáltak az alapkompétencia fejlesztésre, akik jó anyanyelvi és számolási kompetenciákkal bírtak, akkor a differenciálás érdekében bővítették a logikus gondolkodást fejlesztő és a szövegértési gyakorlatok, feladatok, segédanyagok számát. Ennek az volt a célja, hogy az eltérő előképzettségű bevont személyek megfelelő tananyagot használhassanak a fejlesztés során. Egyébként a képzésbe lépők 90%-a (ez mintegy 45.000 ember) számára az előre elkészített tananyag tökéletesen illeszkedett a fejlesztési igényeihez. A fennmaradó 50.000 fő képzését az NMH pályázaton hirdette meg, erről az NMH tud korrekt és részletes tájékoztatást adni.

A képzéseket a megrendelő igényének megfelelően indították el. Az alapkompétencia fejlesztés az ország valamennyi részén megvalósult.<sup>3</sup> Az érettségizettek részére szóló kompetenciafejlesztés mintegy 750 fővel, a 7. osztályos felzárkóztató képzés és a 8. osztályos felzárkóztató képzés csupán néhány csoportban indult el mintegy 150 fő részvételével.

A 2000 oktatási csoportból 470 csoport iskolai környezetben, jellemzően szakképző iskolákban, illetve olyan általános és középiskolában indult, ahol a kihasználatlan épületrészek lehetővé tették a képzések elkülönített szervezését. A csoportok a képzés négy hónapja alatt ezeket a helyszíneket kulturáltan használták. A mintegy 1500 egyéb helyszínen bérelt termekben, illetve a TKKI saját ingatlanjaiban folyt a program. A tárgyi feltételek a képzéshez a taneszközökön kívül nem igényelnek beruházást, a bérbeadóktól termet, asztalt, széket, táblát, táblaíró, mosdóhasználatot béreltek.

A résztvevők panaszukat az oktatónál, a képzésszervezőnél, a TKKI rendszeresen megjelenő munkatársainál, és természetesen levélben, telefonon és e-mailben is megtehették. A TKKI humánszolgáltató intézményként a panaszok haladéktalan kivizsgálásával, az esetleges mulasztások kiküszöbölésével igyekezett a képzésben résztvevők elégedettségének növelésére. Csoportonként átlagosan heti egy ellenőrzés történt. Emellett az NMH is rendszeresen ellenőrizte a képzések helyszíneit. Több mint 100 főt alkalmaztak arra, hogy a téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzéseket felügyeljék, a résztvevők panaszait kivizsgálják.

<sup>3</sup> A képzésre vonatkozó adatokat az 1. számú melléklet táblázata tartalmazza.

A felnőttképzési folyamat része a hallgatói elégedettségmérés, amelyet a képzések végén bonyolítottak le. A képzések hatékonyságát a felnőttképzési folyamatba törvényszerűen beépített, modulonként elvégzett modulzárók dokumentáltan tanúsítják. A képzések eredményeinek utókövetése a programot irányító NGM hatásköre volt, saját program tekintetében 180 utókövetést végeztek. A képzést befejezők egy része számára a TKKI lehetőséget tudott biztosítani uniós finanszírozású projektjeiben a további részvételre, ahol munkatapasztalat szerzés és a szakmai képzés is elérhető volt.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések megszervezéséért a TKKI mellett a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) volt a felelős. A téli közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó alapkompentencia-fejlesztő és a 7-8. osztály felzárkóztatását elősegítő képzésekhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával összefüggésben a KLIK elnökétől az alábbi konkrét kérdésekre kértem választ:

1. A téli közfoglalkoztatás keretében zajló képzések tekintetében a KLIK-nek konkrétan milyen feladatai voltak, vannak?
2. Mikortól és milyen módon kezdték meg a képzésben részt vevő pedagógusok toborzását? Volt-e valamilyen előzetes szempontrendszer a pedagógusok kiválasztásában? Szükséges szempont volt-e, hogy felnőttképzési gyakorlattal rendelkezzenek? Milyen egyéb feltételeknek kellett megfelelniük?
3. Milyen előzetes felkészítésben vettek részt a képzési programokba bevont oktatók? Ki gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat, milyen jogviszony alapján, milyen időbeosztásban végzik a munkájukat?
4. Mikor került sor, a pedagógusokkal történő szerződéskötésre?
5. Milyen bérezésben részesülnek és ki folyósítja a pedagógusokat megillető bért?
6. A végrehajtás zökkenőmentes lebonyolítása érdekében milyen előkészítő munka előzte meg a képzési tananyag kialakítását, a képzők felkészítése, a személyi-és tárgyi feltételek megteremtése tekintetében a képzések megindítását?
7. Előfordult-e bizonyos megyékben, hogy nem indulhattak el a képzések a tervezett időben az előkészítő feladatok csúszása miatt?
8. Van-e lehetőség szupervízióra az oktatói munka során? Hová, kihez fordulhatnak az oktatók, ha nehézségekbe ütköznek?
9. A tananyag összeállítása milyen szakmai elvek alapján történt, annak elkészítésére kit, mely szervet vagy személyt kértek fel? Már kész kompetenciafejlesztő oktatási anyaggal dolgoztak, vagy a speciális hallgatói összetételt figyelembe véve új képzési anyagot készítettek? Amennyiben már meglévő kompetenciafejlesztő tananyag állt rendelkezésre, mi alapján végezték el a tananyag speciálisan a célközönségre, a közfoglalkoztatottakra szóló adaptálását?
10. A képzéseket megelőzően, legkésőbb azok megkezdésekor rendelkezésre állt-e valamennyi helyszínen a szükséges képzési tananyag? Volt-e idejük a pedagógusoknak azok megismerésére, ezen speciális jellegű oktatásra való felkészülésre?
11. Milyen időbeosztásban – közmunka, oktatás aránya – kerül sor a tanfolyamokra? Milyen arányú a gyakorlati és elméleti órák száma? Milyen napokon kerül sor a képzésre? Milyen egymásra épülő szakaszokból áll a tanfolyam?
12. A hivatalomhoz érkező valamennyi beadvány érintette azt a problémát, hogy végzettség tekintetében meglehetősen heterogén csoportok jöttek létre. A honlapjukon közzé tett tájékoztató szerint a téli közfoglalkoztatásba vont személyek négy képzési program közül választhatnak (Alapkompentencia-fejlesztés, Kompetencia-fejlesztés: középiskolát végzett hallgatók számára, 7. osztályos felzárkóztató képzése, 8. osztályos felzárkóztató képzése) Milyen kiválasztó szempontok, metódus alapján sorolják be a közfoglalkoztatottakat a különböző képzési csoportokba?

13. Mennyire kötött a tananyag? Van-e arra lehetőség, hogy az oktató a képzés során differenciáljon a képzésben részt vevők között, a magasabb kompetenciával rendelkezők számára nehezebb szintű feladatot adjon?
14. Tudomásuk szerint mely képző intézmények végzik a fennmaradó ötvenezer közfoglalkoztatott képzését? Milyen szempontok alapján és mely szerv döntött arról, hogy a TKKI hatáskörén túlmutató képzéseket mely képző intézmények valósíthatják meg?
15. Milyen területi lefedettséggel valósulnak meg a képzési programok? Kérem, amennyiben rendelkezésükre áll, a megvalósult képzések számát és összetételét, illetve a résztvevői létszámot is magában foglaló, megyei szinten lebontott statisztikai adatokat válaszlevelében megküldeni szíveskedjen.
16. Jellemzően hol – pl. iskolában, művelődési központban – kerül sor a képzésekre? Amennyiben köznevelési intézményekben került sor a képzésre, úgy volt-e arra lehetőség, hogy az alapfeladatok zavarása nélkül, attól elkülönülten kerüljön sor?
17. A tárgyi feltételek minden esetben adottak-e a különböző létszámú csoportok szükségleteihez? Előfordult-e, hogy nem tudtak megfelelő helyszínt biztosítani a képzések lebonyolításához?
18. A képzések során milyen panasztételi fórumokon jelezhetik problémájukat a résztvevők? Biztosított-e a hallgatók által történő visszajelzések által a képzések minőségellenőrzése?
19. Érkeztek-e már a képzésekkel összefüggésben a KLIK-hez panaszok, milyen jellegűek és milyen intézkedéseket hoztak azok orvoslása érdekében?
20. A végrehajtási folyamatba beépített-e az utókövetés, annak vizsgálata, hogy a célul tűzött kompetenciafejlesztést valóban a lehető leghatékonyabb módszerrel sikerült megvalósítani, illetve a mindennapokban is megfelelően hasznosíthatóak-e a tanultak?

A *KLIK elnöke* a megkeresésemre adott rövid válaszában a következőkről tájékoztató. Az 1704/2013. (X. 8.) Korm. határozat (4) bekezdése értelmében a Kormány felhívta az emberi erőforrások miniszterét, hogy a program keretében megvalósítandó alapkompétencia fejlesztési és felzárkóztató képzésekhez (a továbbiakban: képzés) szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása érdekében gondoskodjon a Türr István Képző és Kutató Intézet, valamint a KLIK közötti megállapodás megkötéséről. Ebből fakadóan a KLIK a képzéssel kapcsolatban a feltett kérdések megválaszolásának csak egy részében érintett, a többi kérdés esetében a TKKI, illetve a Nemzeti Munkaügyi Hivatal jogosult a válaszadásra.

*A KLIK és a TKKI között* – a közfoglalkoztatottak alapkompétencia fejlesztő, valamint 7-8. osztályos felzárkóztató képzésekre vonatkozóan – létrejött megállapodás csak az oktatáshoz szükséges helyiségek biztosításáról, illetve az oktatáshoz szükséges személyi feltételek biztosításáról rendelkezik. A pedagógusok 2013. október 31-től, önkéntes jelentkezés alapján kerültek be a képzésbe. Az alapkompétencia fejlesztő képzésben oktatónak az jelentkezhetett, aki rendelkezett valamilyen pedagógiai végzettséggel. A KLIK és a TKKI között létrejött megállapodásban a KLIK elnöke, mint a munkáltatói jogkör gyakorlója hozzájárult ahhoz, hogy a KLIK közalkalmazottai, jelenlegi jogviszonyuk mellett a TKKI-val további közalkalmazotti jogviszonyt létesítsenek. A KLIK az alapkompétencia fejlesztő képzés helyszíneinek kiválasztásában együttműködött a TKKI-val. A KLIK területi szervezeti egységeiként működő tankerületek igazgatói konzultáltak az intézményvezetőkkel, akik a szervezés során figyelemmel voltak arra, hogy a feladat az alapfeladatok sérelme nélkül ellátható legyen. A köznevelési intézmények bevonása csak abban az esetben történhetett meg, ha a közfoglalkoztatottak által használt tantermek, mellékhelyiségek a többi tanteremtől elhatárolhatóak voltak, illetve az adott tantermet a közfoglalkoztatottakon kívül a diákok más időszámban sem használták.

A fent ismertetett szempontok alapján 236 köznevelési intézményben 454 helyiséget vontak be, melyek összesen 13.120 fő befogadását tették lehetővé. Ezekben 10.683 fő vett részt a képzésben (a létszám hétről hétre változott, annak függvényében, hogy a munkaügyi központok újabb közfoglalkoztatottakat vontak be a képzésbe, illetve mások kikerültek a képzésből). A többi közfoglalkoztatott képzése nem a KLIK által biztosított – többnyire önkormányzat tulajdonában lévő – helyszíneken valósult meg. A tárgyi feltételek biztosításával kapcsolatban a megállapodás úgy rendelkezett, hogy „a helyiségek mindegyike alkalmas legyen legalább 20 fő létszámú résztvevő oktatására, valamint az ehhez szükséges megfelelő mennyiségű szék és asztal, tanári szék és asztal, illetve tábla rendelkezésre álljon.”

A KLIK az általa biztosított helyszíneken történő képzésekről heti rendszerességgel jelentést készített a Köznevelésért Felelős Államtitkárság részére, melyekben hétről hétre összegzésre kerültek a gyakran felmerült problémák, illetve az aktuális héten bekövetkezett rendkívüli események. A jelzett problémák (pl. képzéshez szükséges eszközök hiánya) megoldása érdekében a tankerületi igazgatók szoros együttműködést alakítottak ki a TKKI és az NMH területi szerveivel, valamint a helyi önkormányzatokkal. A KLIK pedagógusai sok esetben a csoport teljesítőképeségéhez igazították a TKKI által biztosított tananyagot, vagy saját pedagógusi tapasztalataikat felhasználva kiegészítették azt a jobb szemléltethetőség érdekében. A KLIK elnökének javaslata szerint, amennyiben a közfoglalkoztatottak képzése a következő évben is folytatódna, úgy hasznos volna a KLIK pedagógusait bevonni a tananyag fejlesztésébe, tekintettel arra, hogy sok olyan értékes tapasztalatot szereztek, amellyel hatékonyabbá tehetik a programot.

### III.

Annak érdekében, hogy a Téli közfoglalkoztatási program gyakorlati megvalósulásáról a jelentésem valóban átfogó, tárgyyszerű képet nyújtson, a megkeresett központi szervek válaszai mellett szükségesnek tartom néhány, e tárgyban hivatalomhoz érkezett egyedi panaszbeadvány, illetve az annak kapcsán folytatott ombudsmani vizsgálat eredményének ismertetését is.

1. A programba történő bekerüléssel kapcsolatban számos esetben sérelmezték a tartósan álláskereső személyek [AJB-1844/2014., AJB-1833/2014., AJB-4300/2014., 5279/2014. számú panaszügy], hogy a munkáltató döntése következtében – mert például a polgármester csak a saját rokonai, ismerősei számára biztosította a közfoglalkoztatásba kerülés lehetőségét – nem nyertek felvételt a közfoglalkoztatási programokba, noha korábban jól teljesítettek. Mindezek következtében veszélybe került saját maguk és családjuk megélhetése. Ezekkel a panaszokkal összefüggésben ombudsmani vizsgálat nem indult. Ennek oka, hogy a munkáltatók a felvételi eljárás során – a közfoglalkoztatási jogviszony esetén is – saját hatáskörben, munkáltatói érdekeik figyelembevételével, mérlegelést követően döntenek a felvenni szándékozott munkavállalók személyéről. Ennek befolyásolására – a jogszabályban rögzített ombudsmani eszköztár figyelembevételével – nem rendelkezem hatáskörrel. Ugyanakkor a kiválasztási eljárás rendszerszinten jelentkező hiányosságával – a megfelelő módszertan, garancia alkalmazásának kidolgozásával – összefüggő ombudsmani ajánlásról a panaszosokat tájékoztattam.

2. Az AJB-8136/2013. számú ügyben<sup>4</sup> a téli közfoglalkoztatási programba bevont panaszos azért fordult hivatalomhoz, mivel sérelmezte, hogy – többszöri érdeklődése ellenére – sem az eljáró munkaügyi kirendeltség, sem a közfoglalkoztató nem tájékoztatta megfelelően a program megvalósításáról. Így nem kapott értesítést arról, hogy mikor, hol kell a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzését megkezdenie, de arról sem, hogy mikor, hol kell munkába állnia.

<sup>4</sup> Az ügyben készült jelentés megtalálható a

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+t%C3%A9li+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9si+programr%C3%B3l+2013/136\\_2013/f8ed5726-39a8-4035-bf8e-c274bb6884dd?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/Jelent%C3%A9s+a+t%C3%A9li+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9si+programr%C3%B3l+2013/136_2013/f8ed5726-39a8-4035-bf8e-c274bb6884dd?version=1.0) oldalon

A vizsgálat megállapította, hogy felkészülésre nyitva álló rövid idő miatt az előzetes, csoportos tájékoztatókon – tekintettel arra, hogy a képzések megszervezésére, a képző intézmények kiválasztására, a foglalkoztatókkal történő szerződéskötésre is ez idő alatt került sor – a konkrét munkalehetőségekről és képzésekről a munkaügyi kirendeltségeknek még nem volt lehetőségük részletes tájékoztatást nyújtani. Ez lehetett az oka annak, hogy a panaszos – bár már októberben értesült a közfoglalkoztatási munka-és képzési lehetőségről –, annak pontos kezdési időpontjáról és helyszínéről nem kapott konkrét tájékoztatást.

3. Az *AJB-1998/2014. számú ügyben*, az 5 és fél éve munkanélküli panaszos két diplomával, tudományos fokozattal, két nyelvvizsgával, valamint 25 év munkavisztonnyal rendelkezett. Az illetékes munkaügyi kirendeltség levelében felhívta, hogy jelenjen meg munka-alkalmassági vizsgálaton, majd azt követően a közfoglalkoztatónál, mivel a közfoglalkoztatás keretében közterületi karbantartó (utcaseprő) állást kell betöltenie. Sérelmezte, hogy végzettsége ellenére ilyen munkakört kell betöltenie. Hasonló panaszt fogalmazott meg az *AJB-8136/2013. számú ügy* panaszosa is, akit szintén szemétyűjtő, utcaseprő munkakörben kívántak foglalkoztatni.

A vizsgálat során arról tájékoztattam a panaszosokat, hogy 2011. január 1-jétől a megfelelő munkahely szempontjából *nem feltétel, hogy a felajánlott munkakör az álláskereső képzettségi szintjének megfelelően*, azaz minden olyan álláshely felajánlható, amely a munkanélküli végzettségével betölthető. A magasabb iskolai végzettséghez képest alacsonyabb végzettséget igénylő munkalehetőség is. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) 25. § (1)-(2) bekezdése szerint ugyanis az álláskeresési járadékra vagy nyugdíj előtti álláskeresési segélyre jogosult vagy abban részesülő *álláskereső az együttműködési kötelezettség keretében a megfelelő munkahelyet köteles elfogadni*. A felajánlott munkahely akkor megfelelő, ha egészségi állapota szerint az álláskereső a munka elvégzésére alkalmas<sup>5</sup>, a várható kereset az álláskeresési járadék összegét, illetőleg – amennyiben az álláskeresési járadék összege a kötelező legkisebb munkabérnél alacsonyabb – a kötelező legkisebb munkabér összegét eléri, a munkahely és a lakóhely közötti naponta – tömegközlekedési eszközzel – történő oda- és visszautazás ideje a három órát, illetve tíz éven aluli gyermeket nevelő nő és tíz éven aluli gyermeket egyedül nevelő férfi álláskereső esetében a két órát nem haladja meg, az álláskereső foglalkoztatása munkaviszonyban történik. Az együttműködési kötelezettség az Flt. 54. § (14) bekezdésben megjelölt elemeinek megsértése *az álláskeresők nyilvántartásából való törlés jogkövetkezményét vonja maga után*. Az első esetben a panaszos az orvosi szakvélemény alapján a kijelölt munkakörre alkalmatlan volt, így nem törölték a regisztráltak közül, a második esetben azonban – mivel a panaszos nem vette fel a munkát, azaz nem jött létre a közfoglalkoztatási jogviszony – a közfoglalkoztatási program keretében egy hónappal később induló házi betegápoló képzésben sem vehetett részt és a nyilvántartásból is törölték.

Az *AJB-3326/2014. számú ügyben* a panaszos munkaügyi nyilvántartásból való törlését eredményezte, hogy a felajánlott közfoglalkoztatási munkavégzést nem fogadta el.

4. Az *AJB-25/2014. számú panaszban* kifogásoltak szerint a „Téli közfoglalkoztatási program” keretében végzett utcai takarítási munka során nem voltak biztosítottak a megfelelő munkakörülmények. A közfoglalkoztatottak számára nem biztosítottak sem munkaruhát, sem a 8 órás munkavégzés esetén különösen elengedhetetlen melegedőt, illetve illemhelyet és munkavédelmi oktatásban sem részesültek. Emellett a panaszos az alapkompentencia képzéssel kapcsolatosan is jelezte, hogy a tanórán nem voltak biztosítottak a tárgyi feltételek, nem volt elég pad és szék a hallgatók számára. A beadványozó kitért arra is, hogy az orvosi alkalmassági vizsgálaton megállapítottak szerint kizárólag gerinckímélő munkát végezhetne, ugyanakkor belső takarítási feladatokra osztották be, amelynek eredményeként betegállományba került.

<sup>5</sup> A foglalkoztatásban, képzésben való részvétel előtti szakmai alkalmassági vizsgálatokkal kapcsolatos szabályokat a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet tartalmazza.



Az illetékes kormányhivatal munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerve a névtelen közérdekű bejelentést követően ellenőrzést tartott. Tájékoztatásuk szerint a közérdekű bejelentést a jogszabályi előírásoknak megfelelően kivizsgálták; a helyszíni ellenőrzés tapasztalata szerint a közfoglalkoztatottak munkavédelmi oktatásban részesültek, védőital és egyéni védőeszköz biztosítva volt.

Egy személy saját tulajdonú védőlábbelit viselt, továbbá egy személy sérült – védelmi képességét veszített – védőkesztyűt használt, annak ellenére, hogy megfelelő egyéni védőeszköz a helyszínen rendelkezésre állt. A vizsgálat megállapította, hogy közfoglalkoztatásban résztvevő munkavállalók tevékenységük során a megfelelő egyéni védőeszközöket nem minden esetben használták megfelelően. Ezen hiányosságok megszüntetése érdekében a hatóság munkavédelmi felügyelője figyelemfelhívással élt. *A vizsgálat a panasszal összefüggésben feltárta, hogy a hatóság a jogszabály által biztosított vizsgálatot lefolytatta, a szükséges intézkedéseket megtette.*

5. Az *AJB-507/2014* számú ügyben a panaszos a vízügyi területen megvalósuló közmunkaprogram munkakörülményeit sérelmezte. Többek között azt, hogy fokozottan balesetveszélyes, ráadásul emberi méltóságot sértő körülmények között kell munkát végeznie, ráadásul a munkavégzés során sem melegedési lehetőség, sem illemhely nem volt számukra biztosítva. Azonban ha elutasítja a felajánlott munkát, még a segélyét is elveszíti. Ezzel kapcsolatban – a megkeresésemre adott írásbeli válaszlevelek alapján – megállapítottam, hogy kétségtelen tény, hogy a vízügyi területen történő munkavégzés sokszor valóban elhanyagolt területen történő nehéz fizikai munkát jelent. Ez a körülmény azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a munkavégzés körülményei méltatlanok lennének és sértenék az emberi méltóságot. Ennek ellenére a kiszolgáltatót helyzetben lévő közfoglalkoztatottak jogainak védelme érdekében szükségesnek tartottam hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatóknak a megfelelő munkafeltételek biztosítását a jövőben is kiemelten kell kezelnie és a lehetőségek szerint széleskörűen kell biztosítani.

6. Az *AJB-1226/2014.* számú ügyben a panaszos sérelmezte, hogy közfoglalkoztatottként dolgozik egy óvodában, ahol munkaviszonyban foglalkoztatott kollégái méltatlan módon bánnak vele, alacsonyabb értékű munkavállalóként kezelik, kedvezőtlenebb foglalkoztatási feltételei, kiszolgáltatót helyzete miatt. Sérelmezte továbbá a munkavédelmi körülményeket, mivel a munkáltató utasítása szerint az udvar takarítását is el kellett látnia, esős, hideg időben azonban az egészségét veszélyeztetette a feladat ellátása.

7. Az *AJB-1985/2014* számú ügyben a helyszíni vizsgálat során megkérdezett közfoglalkoztatottak láncfűrész kezelési tanfolyamon vettek részt, amely során azt panaszolták, hogy nem volt fűtés a tanteremben, így nagyon fáztak.<sup>6</sup>

8. Az *AJB-8215/2014* számú ügyben a víz-gázvezeték és készülék szerelő végzettséggel rendelkező panaszos azt sérelmezte, hogy a közfoglalkoztatás keretében indult képzés színvonala a már szakképesítéssel illetve érettségivel rendelkező résztvevők számára rendkívül alacsony volt, a jövőbeni elhelyezkedésüket nem segíti. Ezért többször kérte, hogy olyan szakmai tanfolyamon vehessen részt, amely az elhelyezkedését megkönnyítené. Megkeresésemre az eljáró munkaügyi kirendeltség arról tájékoztatót, hogy a szakmai képzések megszervezésére előzetes igényfelmérés után került sor, azonban nem került sor minden képzés elindítására, amelyek az igényfelmérő kérdőíven szerepeltek. Emiatt a panaszos számára az alapkompenciái fejlesztését tekintették a munkaerő-piaci elhelyezkedésének elősegítése céljából a legmegfelelőbbnek.

Kérésére azonban – a téli közfoglalkoztatást követően – megvizsgálják további képzési támogatásának lehetőségét.

<sup>6</sup> Lásd *AJB-1985/2014* számú jelentés 14. oldal

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9s+vizsg%C3%A9lat%C3%A9r%C3%B3l+1985\\_2014/0d49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A9s+vizsg%C3%A9lat%C3%A9r%C3%B3l+1985_2014/0d49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0)

## **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. § (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. § (2) bekezdés *d)* pontja szerint központi államigazgatási szerv a minisztérium, illetve a *g)* pontja szerinti központi hivatal. Így – a fenti hatásköri szabályok értelmében – lehetőségem van a Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma irányítása alá tartozó Türr István Képző és Kutató Intézet, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ működésének vizsgálatára.

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, így vizsgálati hatáskörömbé tartozik.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett szervek vonatkozásában az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – 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 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 éllel 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.

**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 alkotmánybírói 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 alkotmánybírói gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető.

Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

### **III. Az ügy érdekében**

#### **A „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulása**

2013 novemberében elindult a közfoglalkoztatás új modellje, az ún. „Téli közfoglalkoztatás”, amely részben munkavégzést, részben képzési programokat foglalt magában. A téli átmeneti időszakban induló közfoglalkoztatási program egyrészt a téli időszakban is végezhető, értékteremtéshez kapcsolódó és munkajövedelemmel járó foglalkoztatást, másrészt – a képzési programban való részvétellel – lehetőséget igyekezett teremteni a közfoglalkoztatottak részére a felzárkózásra, amellyel növelhetőek az elhelyezkedési esélyeik az elsődleges munkaerő-piacon. A Kormányzat célja szerint 2013 novembere és 2014 áprilisa közötti időszakban 200 ezer fő folyamatos, egyidejű közfoglalkoztatását, ezen belül pedig 100 ezer fő képzését kellett biztosítani. A programok megvalósításához szükséges forrást a Kormány – a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről szóló 1783/2013. (XI. 4.) Korm. határozatában<sup>7</sup> – 26,1 Mrd forintban határozta meg.

<sup>7</sup> 1783/2013. (XI. 4.) Korm. határozat a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről A Kormány a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 5. melléklet 2. pontja alapján jóváhagyja a Kvtv. 1. melléklet LXIII. Nemzeti Foglalkoztatási Alap fejezet, 8. Startmunka-program cím - 1507/2013. (VIII.

A közfoglalkoztatók körét 75%-os arányban a helyi, illetve települési önkormányzatok, 16%-ban az országos közfoglalkoztatók (pl.: vízgazdálkodási társulatok, Magyar Közút Non-profit Zrt., Nemzeti Parkok, rendészeti szervek, Honvédelmi Minisztérium, állami és magánerdészetek, MÁV Zrt.), 9%-ban pedig egyéb közfoglalkoztatók (pl.: Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Klebelsberg Intézményfenntartó Központ intézményei, Nemzeti Művelődési Intézet, karitatív szervezetek) alkották.<sup>8</sup>

A TKKI honlapján közzétett tájékoztatás szerint a téli közfoglalkoztatásba 2013. november 1-jétől 200.000 embert kellett bevonni, akiknek 50 százalékát képzésben is részesíteni kellett. A Kormány döntése alapján a mintegy százezres létszámból 52.000 főt alapkompentencia képzésbe és felzárkóztató képzésbe (7-8. osztály) kellett vonni, míg a fennmaradó közel 50.000 fő képzését más képző intézmények végezték.

### *1. Kellő felkészülési idő hiánya*

A téli közfoglalkoztatás előkészítéseként 2013 nyarán a Kormányhivatalok Munkaügyi Központjai és a járási hivatalok munkaügyi kirendeltségei felmérték az önkormányzatok és egyéb foglalkoztatók feladat- és létszámigényét. A megvalósítandó konkrét programról és annak tervezett létszámáról azonban ekkor még nem voltak pontos ismereteik.

*2013. augusztus elsején* jelent meg az 1507/2013. (VIII. 1.) Korm. határozat a közfoglalkoztatással összefüggő egyes kérdésekről, amelyben a Kormány – szeptember 15-i határidővel – felkérte a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert, hogy a közfoglalkoztatásért felelős miniszterrel együttműködve a közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program előkészítése érdekében *tervezze meg a képzések lebonyolítását, illetve dolgozza ki a program végrehajtási rendszerét. Ezt követően 2013. október 8-án* jelent meg a 1704/2013 (X.8.) Korm. határozat (továbbiakban: Korm. határozat), amely *azonnali határidővel* felhívta

- a Miniszterelnökséget vezető államtitkárt, hogy biztosítson a téli közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program 24 Mrd Ft-os összköltségének 50%-ában meghatározott *előleget* a tanfolyamok lebonyolítása érdekében, illetve hogy készítse elő a kiterjesztett TÁMOP 2.1.6 kiemelt projekt akciótervi nevesítéséről és támogatásának jóváhagyásáról szóló előterjesztést.
- a nemzetgazdasági minisztert, hogy a közfoglalkoztatást kiegészítő képzési program végrehajtása érdekében gondoskodjon a *Türr István Képző és Kutató Intézet* alapkompentencia fejlesztés és felzárkóztató *képzések bonyolítására történő kijelöléséről*, illetve
- az emberi erőforrások miniszterét, hogy a program keretében megvalósítandó alapkompentencia-fejlesztési és felzárkóztató *képzésekhez szükséges személyi, tárgyi feltételeinek biztosítása érdekében gondoskodjon* a Türr István Képző és Kutató Intézet, valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ közötti *megállapodás megkötéséről*.

Ezt követően – a *TKKI főigazgatójától* beérkezett válasz szerint – október-november hó folyamán a TKKI-nek fel kellett készülnie a Korm. határozatban foglalt feladatai teljesítésére. Ez magában foglalta a személyi, tárgyi feltételek biztosításának előkészítését, a képzési programok kidolgozását, a tananyagok sokszorosítását, előkészítését, a tanulást segítő eszközök beszerzésének tervezését. Az NMH *2013. november 5-én* engedélyezte a képzések indításához szükséges képzési programot, a tárgyi és a személyi feltételek biztosításának segítésére, majd *2013. november 8-án* kötött együttműködési megállapodást a TKKI és a KLIK. Az engedélyezési eljárás után az NMH *2013. november 11-én* kért ajánlatot pályázati

---

1.) Korm. határozattal *jóváhagyott 19,202 milliárd forinttal történő túllépésén túl - további 6,916 milliárd forinttal történő túllépését*. Felelős: foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter közfoglalkoztatásért felelős miniszter Határidő: azonnal

<sup>8</sup>Forrás: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/0/1f/80000/131118%20H%C3%A1tt%C3%A9ranyag%20sajt%C3%B3t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ra%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s.pdf>

felhívásban a 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzésre és alapképzetfejlesztő képzésre, a 2013. december 1-jétől már induló képzésekre. Az előkészítéshez szükséges szerződések pénzügyi fedezete 2013. november 28-ától állt rendelkezésre. Ezt követően kezdték aláírni a TKKI és a megyei kormányhivatalok, illetve azok munkaügyi központjai közötti együttműködési megállapodásokat.

Időközben 2013. november 1-jén elindult a Téli átmeneti közfoglalkoztatás. Ekkor azonban – november hónapban – egyelőre csak maga a (köz)foglalkoztatás történt meg, a képzések elindítására csak egy hónappal később, december 1-től került sor.

Összességében tehát megállapítható, hogy a 2013. december 1-jén induló képzések szakmai, oktatási tananyagának előkészítését csupán két hónappal a képzések indulását megelőzően kezdték kidolgozni. Az előkészítéshez szükséges pénzügyi fedezet pedig – a közfoglalkoztatás költségeire betervezett pénzügyi keret további növelésével<sup>9</sup> – csupán néhány nappal korábban, november 28-ától állt rendelkezésre. A szintén hosszabb időtartamot igénylő pályázatást, amely magában foglalja a pályázati anyagok feldolgozását, kiértékelését, valamint a mind szakmailag, mind a tárgyi feltételek tekintetében megfelelőnek bizonyuló képző intézmények kiválasztását is kevesebb, mint egy hónappal a közfoglalkoztatási program indulását megelőzően kezdték meg.

A KLIK elnökének tájékoztatása szerint a képzésben részt vevő pedagógusok szintén ekkor – 2013. október 31-től – kerültek be önkéntes jelentkezés alapján a képzésbe, akik mellett további 600 fő álláskereső pedagógust is alkalmaztak.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának* válasza szerint „a program előkészítése jelentős terhet rótt az abban résztvevőkre, mivel a programba bevont személyek kiemelten magas létszáma a szervezési és előkészítési munkálatok szakszerű, pontos és előrelátó kivitelezését tette szükségessé. A végrehajtás során felmerült problémák, olykor az eredeti tervek újragondolását, átütemezését eredményezték” és csak a „bevont szervezetek fokozott együttműködésével tudták a felmerült problémákat orvosolni”. A főigazgató „ilyen – előre nem tervezett – körülményként” értékelte a lehetséges képzési helyszínek biztosítását, amelynek során „például a Türr István Képző és Kutató Intézetnek közel 50 ezer fő képzése kapcsán kellett új helyszínt biztosítani”.

Az NMH igazgatója által rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatok szerint ugyanakkor a kitűzött terveket sikerült megvalósítani, mivel a téli átmeneti közfoglalkoztatásban 2013 novembere és 2014 márciusa között 192.349 fő vett részt.<sup>10</sup> A tanfolyamok indulását azonban hátráltatta, hogy a jelentkezők közül sokan nem feleltek meg az adott szakirányban előírt orvosi vizsgálatokon, ezért a minimális csoportlétszám eléréséhez más személyeket kellett bevonni. A központi szervek mellett a program elindítása a helyi munkaügyi kirendeltségekre is számos feladatot rótt, hiszen nekik kellett a 200.000 fős közfoglalkoztatotti létszámot kiválasztani, kiközvetíteni, orvosi alkalmassági vizsgálatra küldeni, a közfoglalkoztatókkal való kapcsolatot tartani és nem utolsósorban biztosítani azt is, hogy a közfoglalkoztatásba vont álláskeresőket közel fele valamilyen – alapképzetfejlesztő, OKJ-s vagy egyéb – képzésben is részt vegyen. Mindezekkel összefüggésben a következőket szeretném hangsúlyozni. Amint azt már a „Téli Közfoglalkoztatási Program” Békés Megyei megvalósulásával összefüggő, helyszíni vizsgálatral egybekötött, *AJBH-1985/2014.* számú jelentésemben is megállapítottam,<sup>11</sup> az egymást követő közfoglalkoztatási programok sikerét tovább növelné, ha azok *tervezhetően, előre kiszámíthatóan működnének.*

<sup>9</sup> Lásd 1783/2013. (XI. 4.) Korm. határozat

<sup>10</sup> A képzésekbe 2014. március 28-ig 99.304 főt vontak be, e létszámból 48.142 fő vett részt alapképzetfejlesztésre irányuló képzésben, és 755 fő magasabb szintű kompetencia-fejlesztésben. A programban elvégezhető volt a 7. és 8. osztályos felzárkóztató képzés is, amelyre 170 fő került beiskolázásra.

<sup>11</sup> A jelentés megtalálható a [http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+1985\\_2014/0d49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/1117870/B%C3%A9k%C3%A9s+megyei+jelent%C3%A9s+a+k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+1985_2014/0d49ef5c-9bac-4a94-8d48-de56b3f0199f?version=1.0) oldalon.

Mind a közfoglalkoztatottak, mind a közfoglalkoztatók számára nagyobb biztonságot és kiszámíthatóságot jelentene, ha *már jóval a programok lejártát megelőzően* – esetleg hónapokkal előtte – lennének ismereteik arról, hogy azt követően mely időponttól, milyen létszámú és időtartamú közfoglalkoztatási programra kerülhet majd sor. Különösen így van ez azon programok esetében, amelyekhez képzés is járul, hiszen – annak érdekében, hogy a rászorulóknak olyan képzéseket kapjanak, amely elősegíti a munkaerő-piacon történő elhelyezkedésüket – *szükséges lenne a foglalkoztatói igények előzetes felmérésére és az ahhoz szükséges, megfelelő szaktudást biztosító elméleti és gyakorlati oktatási anyagok kidolgozására*. A munkaügyi kirendeltségek számára is egyenletesebb munkaterhelést biztosítana, ha előre tudnák, hogy mikor és milyen nagyságú közfoglalkoztatási program indítására kerül sor. Mindez elősegítené azt is, hogy a rászorulóknak számára megfelelő tájékoztatást és tervezhető munkalehetőséget tudjanak biztosítani.

Bár az általam megkeresett szervek a kérdéseimre adott válaszaikban erre külön nem tértek ki, ugyanakkor a hivatalomhoz érkezett – és a jelentés „A megállapított tényállás” fejezetének III. pontja alatt részletesen ismertetett – panaszok azt jelezték, hogy a felkészülési idő hiánya következtében állt elő az a helyzet, hogy a képzések és a foglalkoztatás megkezdésekor a kellő információ és idő hiánya gátolta a megfelelő szakmai alapokon nyugvó, tervezhető programkoordinációt, munkaszervezést.

Az *NMH elnökének* megkeresésemre adott válaszából ugyanakkor az is kitűnik, hogy a képzések indításakor tartott ellenőrzések számos hiányosságot tártak fel. A képzések – elsősorban a szakképzések – elindulásakor nem minden esetben állt rendelkezésre a szükséges tananyag, illetve taneszköz, esetenként maga a képzés helyszíne sem volt még biztosítva, és sok esetben a képzésbe vont személyek képzőhelyre juttatása sem volt megoldott. Mindez annál is inkább aggályos, mivel a közfoglalkoztatás rendszeréből a munkaerőpiacra történő visszakörnyezés egyik meghatározó feltétele – és a Téli közfoglalkoztatási program hangsúlyos eleme, célkitűzése volt –, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben részesüljenek.

A hiányosságok megszüntetése érdekében tett valamennyi intézkedés a tárgyi hiányosságok kiküszöbölését érintette (tankönyv, taneszköz, fűtés),<sup>12</sup> amelyek gyors megoldására maga az NMH biztosította az anyagi fedezetet. Mindez annak ellenére történt, hogy a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzet kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdésében meghatározott pályázati feltételek szerint *a kiválasztott képző intézmények pályázati anyagukban vállalták, hogy rendelkeznek az ajánlatban szereplő képzések megvalósításához szükséges személyi (szakképzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező oktatók) és tárgyi feltételekkel*. Mindezek alapján megállapítom, hogy az a körülmény, hogy nem, illetve csak szűkösen állt rendelkezésre a Téli közfoglalkoztatási program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszajátszás bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozta magában.

## 2. A közfoglalkoztatásra és a képzésekre történő kiválasztás

Fontosnak tartom kiemelni, hogy mivel a téli – illetve általánosságban is a – közfoglalkoztatási programokba történő kiválasztás nem csupán munkalehetőséget, hanem az álláskeresőknak számára számos esetben a szociális ellátásokhoz való hozzáférést is jelenti, ezért a *munkaügyi szakigazgatási szerv szerepe* ezen a ponton *kétpólusú*. A döntése ugyanis nem csupán szolgáltatói, hanem egyben – az állami (önkormányzati) szociális ellátások odaítélése, további folyósítása szempontjából – közvetlenül hatósági elemet is magában foglal.

A közfoglalkoztatási munka elfogadása ugyanis feltétele a szociális ellátás (foglalkoztatás helyettesítő támogatás) további folyósításának, így a kiközvetítés alapvetően

<sup>12</sup> Lásd 2. ábra, a Jelentés 9. oldalán

befolyásolja a rászorult személyek megélhetését, további boldogulását. Az Flt. 57/B. § (1) bekezdése szerint az állami foglalkoztatási szerv a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személyekről, valamint a közfoglalkoztatásban résztvevő személyekről a munkaerőpiaci helyzetük javítása, a közfoglalkoztatásban való részvételük biztosítása, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása érdekében, továbbá a szociális ellátásokra való jogosultságot megállapító törvényben meghatározott jogosultsági feltételek fennállásának ellenőrzése céljából elektronikus nyilvántartást vezet (a továbbiakban: adatbázis). Az adatbázis – többek között – tartalmazza azokat a szempontokat is, amely alapján az álláskereső hátrányos helyzetű, illetve súlyosan hátrányos helyzetű munkavállalónak tekinthető. A kiközvetítés során ezen – jogszabályban megállapított – prioritási szintekre figyelemmel kell lenni és lehetőség szerint az – ezen objektív besorolási szempontok alapján – hátrányos helyzetűnek tekintett munkavállalókat kell – elsődlegesen – közfoglalkoztatásba vonni. A hivatalomhoz érkező panaszok ugyanakkor számos esetben azt jelezték, hogy a kiválasztás valójában nem ezen objektív szempontok alapján történik, hanem a közvetítésben részt vevő szervek vagy a közfoglalkoztató gazdasági vagy egyéb érdekeit szem előtt tartva.<sup>13</sup>

Tény ugyanakkor az is, hogy minél nagyobb a közfoglalkoztatási program során foglalkoztatni kívánt létszám, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy nem kizárólag a foglalkoztató által előzetesen „kiválasztott”, alkalmazni kívánt személyek kerülhetnek be, hanem a kirendeltségek mozgásteré is nagyobb a közvetítés során. Ezen esetekben valóban biztosítható, hogy lehetőség szerint a leghátrányosabb álláskeresők kapjanak nagyobb számban és arányban lehetőséget a munkavállalásnál. Ezt támasztja alá a Békés megyei helyszíni vizsgálat tapasztalata is, amely során a munkaügyi központ igazgatója arról tájékoztató, hogy Békés megyében a Téli közfoglalkoztatási program olyan nagyszámú álláskereső felvételét tette lehetővé, hogy szinte valamennyi álláskeresőt – aki elfogadta a programban való részvételt – be tudtak vonni a képzésbe, vagy a tényleges foglalkoztatásba. Tájékoztatója szerint ugyanakkor a *képzésekre történő kiválasztásnál* elsődlegesen a közfoglalkoztatók véleményét vették figyelembe, mivel ők rendelkeztek személyes tapasztalattal a munkavállalók motiváltságáról, munkabírásáról.<sup>14</sup>

Mindezek ellenére – bár országos szinten erre vonatkozóan nem rendelkezem adatokkal – a hivatalomhoz érkezett számos egyedi panaszbeadvány továbbra is a legfőbb problémaként azt emeli ki, hogy a jellemzően nehéz szociális helyzetben lévő, álláskereső személyek sok esetben nem kerülnek be a közfoglalkoztatási programokba.

*A tisztán rászorultsági alapon történő, objektív döntés meghozatala érdekében szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy továbbra is fenntartom a korábbi, AJB-3025/2012. számú jelentésben tett megállapítást, mely szerint az a körülmény, hogy a közfoglalkoztatásra történő kiválasztás során nincs olyan eljárási rend, garancia amely biztosítaná, hogy a munkaügyi kirendeltségek a jogszabályban foglalt<sup>15</sup> prioritási szempontok figyelembe vételével tegyenek eleget a közvetítési feladataiknak, kiszámíthatatlanságot okoz, ezáltal sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a rászorultak szociális biztonságához való jogával összefüggésben visszasság bekövetkezésének állandó és közvetlen veszélyét veti fel.*<sup>16</sup> A munkavégzés mellett a téli közfoglalkoztatási programba integrált képzési komponens szintén azt a kiemelt állami célt szolgálta, hogy az elsődleges munkaerőpiacon „súlytalan”, megfelelő képzettség és tapasztalat nélküli munkavállalókat előnyösebb pozícióba hozza, egyben megfelelően motiválja a további szakképzések elvégzésére.

<sup>13</sup> Lásd AJB-8136/2013; AJB-1998/2014; AJB-3326/2014. számú ügy

<sup>14</sup> Lásd AJB-1985/2014. számú jelentés 6-7. oldal

<sup>15</sup> Flt.57/B. § (4) bekezdése

<sup>16</sup> Lásd AJB-3025/2012. számú jelentés 20-21. oldal



A hivatalomhoz érkező panaszok ugyanakkor azt jelezték, hogy a képzésbe vont személyek nem mindig a munkaerő-piaci szempontból számukra előrelépést biztosító képzésben vettek részt. Az *AJB-8215/2014. számú* ügyben történt megkeresésemre adott válaszában a kirendeltségvezető is arról tájékoztatót, hogy – mivel az előzetes igényfelmérés ellenére az adott szakképzés nem indult el – a közfoglalkoztatottakat a képzettségüknél jóval alacsonyabb tudásszintet feltételező alapkompétencia képzésbe vonták be.

Mindezek alapján a jövőre vonatkozóan fontosnak tartom kiemelni, hogy a Téli közfoglalkoztatási programok indítását, és különösen az azon belül megvalósuló képzéseket megelőzően szükséges lenne, *előzetes hatástanulmányokat készíteni, amelyek megfelelő részletességgel felméri a helyi munkaerő-piaci igényeket. A képzési programokat ezen helyi igények figyelembe vételével, a közfoglalkoztatottak mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedését segítő, elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését is lehetővé tevő, megfelelő szakmaisággal és részletességgel kidolgozott tananyagok mentén lenne célszerű megszervezni.*

Mindezzel összefüggésben fontos rámutatni arra is, hogy szükség lenne a képzési lehetőségek kiszélesítésére, szélesebb spektrumba helyezésére is, amely a jelenlegi, sokkal inkább a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, a helyi szinten jelentkező elsődleges munkaerő-piaci lehetőségeket is figyelembe veszi. Az ilyen jellegű képzés ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből, mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, előrelépést segíthetné elő. A sikeres képzési rendszer kidolgozásának ugyanakkor elengedhetetlen feltétele az *utókövetés* rendszere, vagyis annak vizsgálata és nyomon követése, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében megszerzett képzések, szakképesítések eredményeként az álláskeresőknél milyen arányban, mely munkáltatóknál sikerült elhelyezkedniük.

### *3. Munkavédelem, a közfoglalkoztatottak biztonságos munkavégzéshez való joga*

A Téli közfoglalkoztatási program átfogó monitorozása során kiemelt hangsúlyt helyeztem annak vizsgálatára, hogy a program megvalósításakor mennyire jutottak érvényre a jogszabályban előírt munkavédelmi követelmények, azaz a foglalkoztatás során megfelelően biztosították-e a közfoglalkoztatottak biztonságos munkafeltételeit. A korábbi, közfoglalkoztatással összefüggő ombudsmani vizsgálatok ugyanis több ízben is megállapították, hogy a közfoglalkoztatók a program kezdetekor még egyáltalán nem rendelkeztek a szükséges munkavédelmi eszközökkel (bakancs, munkaruha, védőital, stb.), illetve esetlegesen azok beszerzésére csak a program megvalósítása közben került sor.

A közfoglalkoztatottak – Alaptörvényben rögzített – biztonságos munkavégzéshez való joga érvényesülésének vizsgálatát annál is inkább fontosnak tartottam, mivel a Téli közfoglalkoztatási program olyan nagy létszámú munkavállaló foglalkoztatását tűzte ki célul, amelyre korábban még nem került sor. Így a program kezdetekor, illetve annak során az *eddigieknél jóval nagyobb létszámú munkavállaló számára kellett – egyidejűleg – a biztonságos munkafeltételeket, a szükséges munkavédelmi eszközöket biztosítani.*

Ezzel összefüggésben a vizsgálat megállapította, hogy az egyre növekvő közfoglalkoztatotti létszám valóban komoly kihívás elé állította mind a munkáltatókat, mind a munkabiztonsági szakigazgatási szerveket azzal kapcsolatban, hogy már a munkavégzés kezdetekor, illetve a munkavégzés időtartama alatt mindvégig biztosítani tudják a biztonságos munkavégzéshez elengedhetetlenül szükséges tárgyi eszközöket (munkaruha, melegedő, illemhely). A közbeszerzési eljárások mielőbbi lefolytatása érdekében időközben hatályba lépett – a korábbi ombudsmani jelentésben javasolt<sup>17</sup> – speciálisan rövidebb határidőhöz kötött közbeszerzési eljárás, valamint a már korábbi programok során beszerzett és még meglévő munkavédelmi eszközök következtében ugyanakkor a program indításakor a

<sup>17</sup> Lásd *AJB-4162/2012. számú ombudsmani jelentés*

szükséges alapvető felszerelések (munkaruha, stb.) alapvetően rendelkezésre álltak.<sup>18</sup>

Ezt támasztotta alá az NMH főigazgatójának tájékoztatása is, miszerint a közfoglalkoztatottként dolgozó munkavállalók a szükséges egyéni védőeszközöket *az általuk ellenőrzött* közfoglalkoztatók esetében mindössze két munkáltatónál nem kapták meg.

A Hivatalomhoz érkező beadványokban ugyanakkor a panaszosok továbbra is azt jelezték, hogy esetenként a munkáltatók nem tudják biztosítani valamennyi munkavállalójuk számára a szükséges munkavédelmi eszközöket, amelyek azonban elengedhetetlen feltételei a biztonságos munkavégzésnek.

A panaszok jelentős része emellett azt is sérelmezi, hogy *bár a szükséges eszközök rendelkezésre állnak, ennek ellenére a közfoglalkoztatók nem helyeznek kellő hangsúlyt a közfoglalkoztatottak által alkalmazott munkagépek használati előírásainak ismertetésére, valamint a munkavédelmi eszközök (pl.: védősisak, bakancs, védőszemüveg) megfelelő és rendszeres használatának megkövetelésére, ellenőrzésére.* Ezt megerősítette az NMH főigazgatójának válaszlevele is, mely szerint az ellenőrzéseik során „gyakran tapasztalható, hogy az egyébként biztosított egyéni védőeszközt a munkavállalók nem használják és ezt a munkáltatók eltűrik, a használatot nem ellenőrzik.”

Mindezzel összefüggésben szükséges tartom megjegyezni, hogy – vizsgálati tapasztalataim szerint – a közfoglalkoztatottak gyakran félnek valamiféle „megtorlástól”, vagy munkájuk elvesztésétől, ezért nem szívesen tesznek panaszt a közfoglalkoztatóval szemben. Éppen emiatt a munkavégzés biztonságos megteremtése, valamint folyamatos biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükséges lenne az arra felhatalmazással rendelkező szervek (munkaügyi központok, munkavédelmi szakigazgatási szervek) által gyakorolt rendszeres kontroll, a hivatalból elrendelt, előre be nem jelentett ellenőrzések. Sajnos azonban vizsgálati tapasztalataim szerint ennek megvalósítása az egyre kiszélesedő közfoglalkoztatási programok szervezési feladataiból adódó leterheltség, valamint a közfoglalkoztatási programokon túl, az általános munkavédelmi feladatok ellátása mellett sok esetben lehetetlen helyzet elé állítja a szakigazgatási szerveket. *Mindezek alapján megállapítom, hogy azáltal, hogy egyes közfoglalkoztatók nem minden esetben tesznek eleget a munkavédelemre vonatkozó megfelelő tájékoztatás, betanítás kötelezettségének, valamint nem minden esetben teszik kötelezővé a közfoglalkoztatottak számára a rendelkezésre álló munkavédelmi eszközök használatát, illetve az a körülmény, hogy a közfoglalkoztatási programok munkavédelmi ellenőrzéséért felelős szervek leterheltsége következtében az ellenőrzések viszonylag csekély számúak és esetlegesek, a közfoglalkoztatottak biztonságos munkavégzéshez való jogával összefüggésben visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján

- 1.) *felkérem a belügyminisztert, hogy gondoskodjon arról, hogy*
  - a) a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során, annak érdekében, hogy mind a munkaügyi kirendeltségek, mind a közfoglalkoztatók fel tudjanak készülni a program sikeres megvalósítására, minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot;

<sup>18</sup> A belügyminiszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel egyetértésben – a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 182. § (4) bekezdése alapján – felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közfoglalkoztatók részéről a közfoglalkoztatás ellátásához szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő beszerzéseknek a Kbt.-től eltérő sajátos szabályait. A fenti jogszabály alapján a belügyminiszter kiadta a közfoglalkoztatáshoz szükséges beszerzések sajátos szabályairól szóló 18/2012. (IV. 5.) BM rendeletet. A BM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az ajánlattételi határidőt az ajánlatkérő nyílt eljárásban és meghívásos eljárásban – kivéve a gyorsított eljárást – nem határozhatja meg az eljárást megindító felhívást tartalmazó hirdetmény feladásának napjától, illetve az ajánlattételi felhívás megküldésének napjától számított tizenöt napnál rövidebb időtartamban. A több szakaszból álló eljárások részvételi szakaszában annyi részvételi határidőt kell biztosítani, amely alatt megfelelően lehet részvételre jelentkezni.

- b) a közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzések tervezése során, lehetőség szerint előzetesen mérjék fel a helyi munkaerő-piaci igényeket, s a képzéseket ezen igények figyelembe vételével, a közfoglalkoztatottak mielőbbi munkaerő-piaci elhelyezkedését elősegítő, elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzését is biztosító képzésekkel, megfelelő szakmaisággal és részletességgel kidolgozott tananyagok mentén szervezzék meg;
  - c) hívja fel a *munkaügyi központok* igazgatóinak figyelmét arra, hogy a közfoglalkoztatási programokra, illetve azon belül a különböző programelemekre történő kiválasztáskor minden esetben elsődlegesen a rászorult, sok esetben már a szociális ellátórendszerből is kiszorult álláskeresőket érdekeit, képzési igényeit, és nem a közfoglalkoztatók – alapvetően teljesítményi, hatékonysági és gazdasági megfontolások alapján meghozott – kivánalmait részesítsék előnyben.
- 2.) *felkérem a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben, az egyre szélesedő közfoglalkoztatási programok zökkenőmentes lebonyolítása, valamint a biztonságos munkavégzés követelményének megtartása érdekében, mozdítsa elő a munkaügyi szakigazgatási szervek ellenőrzési feladatellátását, a szükséges anyagi és emberi erőforrások biztosításával.*

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

1. számú melléklet

Megye	Alapkompetencia		Kompetencia képzés		7. osztályos		8. osztályos	
	Csoportok száma	Létszám	Csoportok száma	Létszám	Csoportok száma	Létszám	Csoportok száma	Létszám
Bács-Kiskun	114	2617	0	0	0	0	0	0
Baranya	113	2673	0	0	0	0	0	0
Békés	85	2066	2	41	0	0	0	0
Borsod-Abaúj-Zemplén	308	6774	0	0	1	14	1	18
Budapest	116	2514	16	314	1	11	1	4
Csongrád	94	2529	4	109	0	0	0	0
Felér	74	1768	0	0	0	0	0	0
GYőr-Ménfő-Sopron	27	635	0	0	0	0	0	0
Hajdú-Bihar	213	4852	0	0	0	0	0	0
Heves	78	1653	0	0	0	0	0	0
Jász-Nagykun-Szolnok	122	2769	0	0	0	0	0	0
Komárom-Esztergom	47	1175	0	0	1	16	1	18
Nógrád	87	2035	5	126	0	0	0	0
Pest	145	3790	0	0	0	0	0	0
Somogy	87	1916	1	17	0	0	0	0
Szabolcs-Szatmár-Bereg	218	4986	3	60	2	21	2	20
Tolna	50	1145	1	18	0	0	0	0
Vas	30	665	0	0	0	0	0	0
Veszprém	57	1362	3	69	0	0	0	0
Zala	52	1292	0	0	0	0	0	0
	<b>2117</b>	<b>49216</b>	<b>35</b>	<b>754</b>	<b>5</b>	<b>62</b>	<b>5</b>	<b>60</b>

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-877/2014. ügyben**

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) 32. §-ában, 33. §-ában, valamint 134. § (1) bekezdés b) pontjában foglaltak alkotmányossági aggályokat vetnek fel. A beadványozót a pénztára arról tájékoztatta, hogy az egyösszegű kifizetést a 180 havi tagságot meghaladó tagsági jogviszony miatt jogszabály zárja ki, a járadék kifizetése (járadékszolgáltatás) pedig jogszabályi hiányosság, jogalkotói mulasztás miatt nem lehetséges. A beadványozó sérelmesnek találta, hogy jogszabály hiányossága, jogalkotói mulasztás miatt nem jut hozzá a magánnyugdíjpénztárba befizetett összeghez, és álláspontja szerint ez az Alaptörvény rendelkezéseinek sérelmét okozza.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült a jogbiztonsággal összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől. A tényállás pontosabb feltárása érdekében az Ajbt. 26. § (1)-(2) bekezdései alapján megkerestem a Stabilitás Pénztárszövetséget is.

**Megállapított tényállás**

A beadványozó 1998 januárjában létesített tagságot az ING Magánnyugdíjpénztárnál, majd 2010 márciusában átlépett az AXA Magánnyugdíjpénztárba. 2012 novemberében előzetes szolgálati idő megállapítási kérelmet nyújtott be a Zala Megyei Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz, melyre válaszként az Igazgatóság arról tájékoztatta 2013 januárjában, hogy 2011. december 31-éig 38 év 105 nap szolgálati időt szerzett. Ez alapján nem sikerült nyugdíjjogosultságot szereznie a magánnyugdíj-pénztári tagságának kezdetétől számított 180 hónapon (azaz 15 éven) belül.

A panaszos 2013 októberében vonult nyugdíjba 40 év 30 nap szolgálati idő figyelembevételével.

Magánnyugdíjpénztárának 2013 novemberében jelentette be igényét a felhalmozott befizetések utáni kifizetés iránt. A pénztár arról tájékoztatta, hogy az egyösszegű kifizetést a 180 havi tagságot meghaladó tagsági jogviszony miatt jogszabály zárja ki, a járadékszolgáltatás folyósítás feltételei pedig jogszabály hiányossága miatt nem állnak fenn.

A pénztár arról is tájékoztatta a beadványozót, hogy a magánnyugdíjpénztárak érdekképviselőt ellátó Stabilitás Pénztárszövetség beadványban jelezte a Nemzetgazdasági Minisztérium felé a hiányosságot.

Fentiekre tekintettel az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a nemzetgazdasági minisztertől a következőkről kértem tájékoztatást:

- miként szabályozta a jogalkotó 1997-től kezdődően az Mpt. 134. § (1) bekezdés b) pontján alapuló releváns tárgyakat, különös tekintettel a pénztárak szolgáltatási szabályzatának kötelező tartalmára;
- járadékszolgáltatás a gyakorlatban működhet-e Magyarországon, ezt az Mpt. valóban lehetővé teszi-e;
- a járadékszolgáltatási tevékenység megkezdését megelőző, taglétszámon alapuló, a felügyeletet ellátó szerv általi engedélyezés okozhat-e az érintett pénztártagok számára hátrányt;

- gyakorlatban létezik-e ügyfélvédelmi alap, ha nem, álláspontja szerint ez okozhat-e bármilyen fennakadást a járadékszolgáltatás teljesítésében;
- a pénztárak felügyeletét ellátó Magyar Nemzeti Bank részéről érkezett-e bármilyen észrevétel, javaslat a járadékszolgáltatást esetleg érintő jogszabályi háttérrel, annak esetleges hiányosságaival összefüggésben?

*A miniszter 2014 októberében válaszlevelében az alábbiakról tájékoztatót.*

A magánnyugdíjrendszer az eredeti 1997-es jogalkotói szándék szerint befizetéssel meghatározott, egyéni számlára épülő rendszer azzal a funkcióval, hogy a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerre nehezedő finanszírozási terhet idővel átvállalja. Ehhez a jogalkotó biztosított közvetlen, a biztosítottaktól származó járulékbefizetést, mint tagi felhalmozást, mely felhalmozásnak a nyugdíjszolgáltatás időszakában elégségesnek kellett volna lennie arra, hogy a pénztártag társadalombiztosítási nyugdíjának mintegy egynegyed részét kiptolja.

Az Mpt. 27. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a pénztár a pénztártag részére a nyugdíjszolgáltatást a pénztártag által választott típusú járadékszolgáltatásként nyújtja, vagy a 28. §-ban foglaltak szerint egyösszegű kifizetésként teljesíti. Azonban a miniszteri levél keltekor hatályos jogszabály alapján a 180 hónapot meghaladó időtartamú tagsági jogviszony esetében valóban nem volt teljesíthető egyösszegű kifizetés. Az egyösszegű kifizetés egyébiránt is átmeneti, a bevezetés időszakában nyújtható szolgáltatásként funkcionált. Az Mpt. 31. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a pénztár a járadékos időszakban lévő tagjai járadékszolgáltatását *saját járadék folyósításával vagy biztosítóintézettől vásárolt járadékkal* teljesítheti. A folyósítás módja a pénztár szolgáltatási szabályzata szerint járadékonként különböző lehet.

Az Mpt. 32.§-ában megfogalmazott, a pénztár saját folyósítású járadékára vonatkozó feltételek (tartalékok képzése, megfelelő taglétszám meglétének szükségessége) 1997 óta adottak, a pénztárak és az alkalmazott biztosításmatematikuskok tudatában voltak annak, hogy a pénztárnak amint lesznek nyugdíjas korú tagjai, járadékszolgáltatást kell nyújtania. A saját járadék nyújtására vonatkozó engedélyt a Magyar Nemzeti Bank mint Felügyelet (MNB, Felügyelet) adja ki, melyet megfelelő idővel a szolgáltatás megkezdése előtt kérnie kellett volna a pénztárnak a miniszter álláspontja szerint. Az erre vonatkozó jogszabályi háttér (pénzügyi tervezés) szintén rendezett.

Az Mpt. 33. §-ában foglaltak alapján továbbá, amennyiben a pénztár szolgáltatási szabályzata ezt a járadéktípust tartalmazza, a pénztár vásárolhat szolgáltatást biztosító társaságtól. Ennek részletszabályait a magánnyugdíjpénztárak tevékenységéhez kapcsolódó biztosításmatematikai és pénzügyi tervezési szabályokról, valamint a szolgáltatási szabályzatra és a tartalékok kezelésére vonatkozó előírásokról szóló 170/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 8. §-a tartalmazza.

A szabályozás alapján a pénztár szolgáltatási szabályzatának rendelkeznie kell arról, hogy amennyiben a szolgáltatás megkezdése esedékességének időpontjára a szolgáltatás nem állapítható meg, akkor a pénztár a tag részére mekkora nagyságú előzetes járadék folyósítását kezdi meg, valamint azt, hogy miképpen és milyen határidőn belül rendezik a – szolgáltatás megállapítása után a megállapított és az előzetes járadékból adódó különbözetet.

A járadék számítására a társadalombiztosítási nyugdíjszámításra vonatkozó szabály érvényesül, amely szerint a járadék évente újra kalkulálandó és azt a hatályos szabályok szerint a várható inflációval megegyező mértékben kell emelni.

A miniszter tájékoztatót arról is, hogy 2010-et követően, a rendszer önkéntesség válásától kezdődően a jogalkotó több alkalommal visszalépési lehetőséget kínált a magánnyugdíjpénztári tagoknak.

Egyúttal felhívta minden érintett figyelmét arra, hogy a későbbiek során csak a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer tudja garantálni a nyugdíjszolgáltatások színvonalát, tekintve, hogy 2012. január 1-jétől a magánnyugdíjpénztárak nem képezik a kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer részét, mivel a nyugdíjbiztosítási járulékot a kötelező társadalombiztosítási rendszerbe kell megfizetni.

A megkeresésében feltett konkrét kérdésekkel kapcsolatban a miniszter az alábbiakról tájékoztatót.

- A Korm. rendelet tartalmazza a pénztárak szolgáltatási szabályzatának kötelező tartalmi elemeit.
- Álláspontja szerint, összhangban a fentiekben írottakkal, a magánnyugdíjpénztárak járadékszolgáltatásának jogszabályi akadálya nincs, ezt a hatályos vonatkozó jogszabályok lehetővé teszik. A pénztárak egyik fő funkciója a nyugdíjszolgáltatás nyújtása.
- A nyugdíjszolgáltatás a pénztár alapvető funkciója, e célból alakult ki az intézmény. Az 1998. január 1-jétől hatályos szolgáltatási szabályok, csakúgy mint az Mpt. egyéb szabályai kógens rendelkezéseket tartalmaznak. A miniszter álláspontja az Mpt. szabályrendszere a törvény céljától (1. §), az alapelvektől (5. § (3)-(4) bekezdés) és a tényleges tevékenységén (26. §-33. §) keresztül arra irányul, hogy a pénztár a tag részére nyugdíjas éveiben a társadalombiztosítási nyugdíjrendszert kiegészítő nyugdíjszolgáltatást nyújtson.
- Az Mpt. 33. §-ában meghatározott ügyfélvédelmi alap azon biztosító intézetekre vonatkozik, akiktől a pénztár járadékot vásárolna. Az ügyfélvédelmi alapra vonatkozó kikötést a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) már nem tartalmazza, mivel a jogalkotói szándék szerint a biztosítók szabályozása e nélkül is kellő garanciát nyújt az ügyfelek számára, így erre a feltételre való hivatkozás nélkül is megvalósulhat a járadékszolgáltatás vásárlása.
- A miniszter végül arról tájékoztatót, hogy a pénztárak felügyeleti jogkörét ellátó Magyar Nemzeti Bankkal (MNB) folyamatos konzultációt folytatnak e kérdéskörben, azonban az MNB számukra kifejtett álláspontjával, „miszerint a járadékszolgáltatás teljesítésének pusztán jogszabályi akadálya van és nem felügyeleti/pénztári mulasztása” nem ért egyet.

*A Stabilitás Pénztárszövetség megkeresésemre adott válaszában az alábbiakról tájékoztatót.*

A Stabilitás Pénztárszövetség (a továbbiakban: Pénztárszövetség) közel 15 éve folytat egyeztetéseket a járadékszolgáltatás jogszabályi pontosítása érdekében a magánnyugdíjpénztári tagokat érintő szabályozási anomáliák kapcsán. A kérdéses tárgykörben a Pénztárszövetség részben tagpénztáraitól tájékozódott az érintettek köréről, számáról és a problémákról, illetve az illetékes szervek, a jogalkotó felé is javaslatokat tett a helyzet rendezése érdekében.

A válasz keltekor hatályos jogszabályok értelmében a magánnyugdíjpénztárak az egyösszegű kifizetések helyett csak járadékot nyújthatnak vagy vásárolhatnak azoknak tagjaiknak, aki a tagsági ideje a 180 hónapot (15 évet) meghaladja.

A Pénztárszövetség már 2010 előtt is többször felvetette a járadékszolgáltatásra vonatkozó törvényi előírások és a tényleges lehetőségek közötti ellentmondásokat, és javaslatokat fogalmazott meg a szabályozás módosítására. Ennek nyomán került sor a korábbi 10 éves (120 hónap) határ 15 évre (180 hónap) való felemelésére, de 2012 óta is több alkalommal kifejezetten kezdeményezte a 15 éves korlát törvényi felemelését is a tagok érdekében, ám erre nem került sor.

A Pénztárszövetség álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályi környezet nem támogatja a magánnyugdíjpénztárak gazdaságos működtetését. A járadékszolgáltatás pénztári nyújtásához a pénztárak jelen pillanatban a jogszabály szerint megkövetelt több feltételnek nehezen, vagy egyáltalán nem tudnának eleget tenni. Véleményük szerint ennek egyértelmű oka az, hogy a törvényi keretek egyáltalán nem alkalmazkodtak a 2010 óta teljes mértékben megváltozott működési feltételekhez.

A járadékszolgáltatás a válaszlevél keltekor hatályos szabályozása alapvetően 1997-ben alakult ki, amikor a jogalkotó a magánnyugdíjpénztári rendszer általánossá válásával számolt. A járadékfizetés szabályozási környezete 2010 óta alapvetően megváltozott. Ma már a pénztáraknak a korábbiakhoz képest nincs 3 millió tagja, 3000 milliárdos vagyona és évi 357 milliárd Ft tagdíjbevétele, a taglétszám 63 ezerre, a vagyonuk kevesebb, mint tizedére csökkent. Fontos hangsúlyozni a probléma kapcsán, hogy a tagság és a pénztár viszonya nem egyszerűen szolgáltató és ügyfél viszony, hiszen a tagok a pénztár kizárólagos tulajdonosai, a pénztárak kizárólag a befizetésekből vonhatják el a működéséhez szükséges forrásokat.

Az Mpt. 31. § (1) bekezdése alapján „A pénztár járadékos időszakban lévő tagjai járadékszolgáltatását a járadék 32. § szerinti folyósításával vagy biztosítóintézettől vásárolt járadékkal teljesítheti.” A pénztár szolgáltatási tevékenységének feltételeit a törvény a 32. §-a tartalmazza. Ezen szakaszok leszögezik: „a pénztár szolgáltatási tevékenységét a Felügyelet által jóváhagyott szolgáltatási szabályzat alapján kezdheti meg” Ilyen szabályzattal jelenleg egyik magánnyugdíjpénztár sem rendelkezik, és ennek egyik oka az, hogy a törvényben előírt, a pénztár által nyújtott saját járadékszolgáltatási tevékenység feltételeit nehezen tudnák a kasszák teljesíteni. A Felügyelet által elfogadott szabályzat birtokában is „amennyiben a pénztár valamely járadékát saját maga kívánja folyósítani, úgy ehhez huszonezer fő alatti taglétszám esetén legalább 3 évvel, egyéb esetben 1 évvel a szolgáltatás megkezdése előtt be kell szereznie a Felügyelet engedélyét.” Vagyis, ha ezt a 32. § (2) szakaszába foglalt korlátot nem módosítja a törvényalkotó, a jelenleg működő pénztárak háromnegyede a szabályzata elfogadását követően csak három évvel később kezdhetne járadékot (sőt, előzetes járadékot, járadékelőleget, szolgáltatni pénztártagjai részére. A biztosítóintézettől vásárolt járadékszolgáltatás törvényi háttere kifejezetten problémás, és e tekintetben a Pénztárszövetség véleménye szerint jogalkotói mulasztás lehetetleníti el a vásárolt járadék szolgáltatását.

Az Mpt. 33. § (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „a pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége a Bit. hatálya alá tartozó, valamely, az ügyfél védelmi alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézettől történő járadék vásárlása útján” is teljesíthető.

A Pénztárszövetség véleménye szerint az ügyfélvédelmi alap nem létező intézmény, azonban a pénztárakról szóló törvény kimondja, hogy kifejezetten és csak az ilyen alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézettől lenne vásárolható pénztári járadék.

A járadékszolgáltatás feltételeinek kialakítása érdekében, a Pénztárszövetség évek óta, többször jelezte, hogy érdemes lenne újragondolni a járadék folyósítása feltételeit, illetve javasolta az egyösszegű kifizetés lehetőségének 20 évre történő meghosszabbítását is, tekintettel arra, hogy jelenleg a járadékszolgáltatási szabályoknak egyik pénztár vagy biztosító sem felel meg.

A Pénztárszövetség szerint járadékszolgáltatás céljára alkalmas biztosítóintézeti járadék jelenleg nem létezik a piacon. A korábbi években a biztosítói termékfejlesztés éppen az ügyfélvédelmi alapra vonatkozó kikötésre figyelemmel nem indulhatott meg. A törvényi szabályokra figyelemmel ugyanis a biztosítótársaságokkal a járadékkonstrukciókra vonatkozó tárgyalások sem indulhattak meg, tekintettel arra, hogy ilyen terméket az úgynevezett ügyfélvédelmi alap létének hiányában, az Mpt. értelmében jogszerűen a pénztárak nem vásárolhatnának.



Az Mpt. 33. § (1) bekezdése szerint ugyanis a pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége kifejezetten „a Bit. hatálya alá tartozó, valamely, az ügyfélvédelmi alapon tagsággal rendelkező biztosítóintézetttől történő járadékszolgáltatás útján” teljesíthető. A biztosítói járadék kialakítására tett erőfeszítésekkel párhuzamosan a pénztárak a járadékelőleg folyósításának lehetőségét is vizsgálják. A magánnyugdíjpénztárak érintett tagjai számára a járadékelőleg szolgáltatás kapcsán a pénztárakat kötő jogi szabályozás a Pénztárszövetség álláspontja szerint értelmezhető úgy is, hogy az nem teszi lehetővé az előzetes járadékok kifizetését sem. Ennek oka, hogy a pénztárak általános szolgáltatási kötelezettségüket csak vásárolt járadékszolgáltatás útján tudnák teljesíteni, tagpénztáraik a jogszabály szerint ehhez megkövetelt engedéllyel nem rendelkeznek, továbbá az előzetes járadék számítása kapcsán nem áll rendelkezésre számítási útmutató sem. A törvény szövegéből a Pénztárszövetség szerint az következik, hogy a jogszabály alapján a pénztár nem folyósíthat előzetes járadékot, amennyiben járadékszolgáltatását kizárólag biztosítóintézetttől vásárolt járadékszolgáltatás útján kívánja biztosítani, hanem csak akkor, ha a járadékszolgáltató tevékenységet is maga kívánja ellátni. A saját járadékszolgáltatási tevékenység feltételeit az Mpt. 32. § (4) bekezdése tartalmazza. Eszerint „A Felügyelet a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatot – a járadékosok várható létszáma és a szolgáltatások előrelátható fedezete és biztonsági tartalékai alapján – engedélyezi. A szolgáltatási szabályzat részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.” A fenti rendelkezés egyértelműen előírja, hogy a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatot a Felügyeletnek kell engedélyezni és e szolgáltatási szabályzat részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg:

A Korm. rendelet 3-7. §-a szabályozza a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatra vonatkozó előírásokat, ezen belül az 5.§ az előzetes járadék folyósításának feltételeit. A Korm. rendelet a pénztárak szolgáltatási szabályzatáról az 5. §-ban kimondja: „a pénztár szolgáltatási szabályzatának rendelkeznie kell arról, hogy amennyiben a szolgáltatás megkezdése esedékességének időpontjára a szolgáltatás nem állapítható meg, akkor a pénztár a tag részére mekkora nagyságú előzetes járadék folyósítását kezdi meg, valamint azt, hogy miképpen és milyen határidőn belül rendezik a szolgáltatás megállapítása után a megállapított és az előzetes járadékból adódó különbözetet”.

A Korm. rendelet 8. §-a rendelkezik a biztosítótól vásárolt járadékszolgáltatásról, mely nem ír a biztosítótól vásárolt járadékszolgáltatás esetében a pénztár általi előzetes járadék-folyósítás lehetőségéről, sőt a 8.§ (4) bekezdése deklarálja, hogy „a biztosítótól vásárolt járadékokra vonatkozóan a pénztárban semmilyen tartalékot nem lehet képezni.” A biztosítóintézetttől vásárolt járadékszolgáltatás szabályai értelmében (Mpt. 33. § (3) bekezdés) a biztosítóintézetttől vásárolt járadékkal teljesített járadékszolgáltatásra (járadékmegállapítás, egyösszegű kifizetés, öröklés) a Bit. rendelkezései az irányadóak azzal, hogy a járadékszolgáltatásra jogosultat legalább élethosszig tartó járadékban kell részesíteni. Ennek nyomán tehát a biztosítóintézetttől vásárolt járadék esetében a Korm. rendelet 5. §-a nem lenne alkalmazható. Így a pénztárak részéről előzetes járadék ez esetben sem lenne folyósítható, és arra tartalék sem képezhető. Az Mpt. 32. § (1) és (2) bekezdése egyaránt előírja a járadékelőleg-szolgáltatáshoz az előzetes engedély szükségességét.

Az Mpt 32. §-ának és a fenti rendelkezések együttes értelmezéséből a Pénztárszövetség szerint azt a következtetést lehet levonni, hogy amennyiben a saját járadékszolgáltatást tartalmazó szolgáltatási szabályzat a törvényi előírások mellett tartalmazza az előzetes járadékfolyósítás feltételeit, és annak az engedély birtokában történő megkezdését, és a Felügyelet ezt a szolgáltatási szabályzatot jóváhagyja, úgy az Mpt. 32.§ (2) bekezdésében foglalt 3 év bevárása nélkül is megkezdhető az előzetes járadék folyósítása, feltéve hogy az Mpt. 32. § (3) bekezdésében foglalt feltételek (saját tevékenységi tartalék megléte, stb.) fennállnak és azt a pénztár igazolta a Felügyelet felé.

A tényleges járadékszolgáltatás megkezdése, a járadékszolgáltatás megállapítása illetve a különbözet kifizetése pedig a 3 év bevárásával történik majd. A Pénztárszövetség álláspontja az, hogy a Felügyelet által még nem engedélyezett – az előzetes járadékfolyósítást is tartalmazó szolgáltatási szabályzat hiányában a pénztár sem a saját járadékszolgáltatást, sem pedig az előzetes járadék folyósítását jogszerűen nem kezdheti meg.

### **Érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”].
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. (4) Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.”]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.)
- a magánnyugdíjpénztárak tevékenységéhez kapcsolódó biztosításmatematikai és pénzügyi tervezési szabályokról, valamint a szolgáltatási szabályzatra és a tartalékok kezelésére vonatkozó előírásokról szóló 170/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján ugyanis a biztosnak van lehetősége arra, hogy eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális jogsérelem gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 101 § a) pontja értelmében a nemzetgazdasági miniszter a nyugdíjjárulék- és nyugdíjbiztosítási járulékfizetés szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti – a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – a társadalombiztosítási nyugellátás fedezetére szolgáló befizetési kötelezettségekre, a magánnyugdíjpénztárakra vonatkozó jogszabályokat.

Az alapvető jogok biztosának az Ajbt. 18. (1) bekezdése értelmében vizsgálati jogköre a hatóságok tevékenységére vagy mulasztására terjed ki. Az MNB a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNBtv.) 39. § (1) bekezdés f) pontja szerint az MNBtv. 4. § (9) bekezdésben meghatározott feladatkörében ellátja az Mpt. hatálya alá tartozó szervezetek és tevékenységek felügyeletét. Az MNBtv. 45. § a) pontja értelmében az MNB hatóságként jár el a 39. § (1) bekezdés f) pontja szerinti szervezetek, tevékenységek feletti felügyelet gyakorlása során.

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

Az Alaptörvény, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi 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 vesztett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Ha összevetjük a jogállamiság elvét tekintve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését indokolná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az 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 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 irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel.

2. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A (4) bekezdés értelmében Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

A magyar nyugdíjrendszer 1997-től fokozatos átalakuláson ment át. Az ún. felosztó-kirovó társadalombiztosítási nyugdíjrendszert egy új alapokon nyugvó, vegyes, többemű rendszer váltotta fel. A magánnyugdíjpénztárakat az Mpt. hozta létre a társadalombiztosítás átfogó reformja keretében.

A nyugdíj szabályok, a nyugdíjszámítási szabályok megállapítása jogalkotói hatáskörbe tartozik, az Alkotmánybíróság több ízben kifejtette azon álláspontját, hogy a jogalkotó maga határozhatja meg, hogy milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. A jogalkotónak széles körű, alkotmányos mérlegelési lehetősége van a nyugdíjak rendszerének kialakításával összefüggésben.<sup>1</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette például a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben, hogy az 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.

### III. Az ügy érdemében

1. A nemzetgazdasági miniszter 2014 októberében küldte meg megkeresésemre a válaszcélját. Az Mpt. számos rendelkezését 2015. január 1-jei hatállyal módosította a Magyarország 2015. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2014. évi XCIX. törvény. A törvénytervezetet a jogalkotó *2014. november 20-án terjesztette be* az Országgyűlésnek, mely 2014. december 29-én szavazott az elfogadásáról. A jelen jelentés értelemszerűen elsősorban a hatályos szabályokra összpontosít.

---

<sup>1</sup> 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

## 2. Egyösszegű kifizetés

A jogalkotó 2015. január 1-jei hatállyal módosította az egyösszegű kifizetésre vonatkozó rendelkezéseket. A jelentés nem vizsgálta a jogszabály módosításával összefüggésben a kellő felkészülési idő követelményét. A hatályos rendelkezés alapján a pénztár egyösszegű kifizetést kizárólag a pénztártag felhalmozási időszakban bekövetkezett halála esetén teljesíti a kedvezményezett részére. A jogalkotó hatályon kívül helyezte azt a szakaszt, amely lehetővé tette, hogy a pénztár egyösszegű kifizetést akkor is teljesíthessen, ha a tag kéri és a járadékon felül számára megfelelő fedezet áll rendelkezésre az egyösszegű kifizetésre is; továbbá akkor, ha a pénztártag összeszámítással sem tudott száznolcvan hónap tagdíjfizetési időszakot igazolni.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogalkotó alkotmányos keretek között ésszerűsítette a módosítás folytán az Mpt. szabályait, és az Mpt. 1997-es elfogadása óta okafogyottá vált rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.

## 3. Járadékszolgáltatás

A járadékszolgáltatással összefüggésben a beadványozó azt sérelmezte, hogy a járadék kifizetése jogszabályi hiányosság miatt nem lehetséges.

Az Mpt. hatályos 27. §-a értelmében: *„A pénztár a pénztártag részére nyugdíjszolgáltatást a pénztártag által választott pénztári járadékként nyújtja, vagy biztosító intézménytől vagy nyugdíj szolgáltató intézménytől vásárolt életjáradékként folyósítja. A pénztári járadék jogcímét és mértékét, valamint időpontját e törvény alapján a pénztár szolgáltatási szabályzata határozza meg. A 28. § (1) bekezdés a) pontja szerinti egyösszegű kifizetés nem minősül szolgáltatásnak.”*

Az Mpt. 32. § (1) bekezdése szerint *„a pénztár a járadékszolgáltatási tevékenységét a Felügyelet által jóváhagyott szolgáltatási szabályzat alapján kezdheti meg. A pénztár által folyósított járadékszolgáltatást is tartalmazó szolgáltatási szabályzatot a Felügyelet a (3) bekezdésben meghatározott feltételek teljesülése esetén engedélyezi. (2) A pénztár szolgáltatási szabályzatának a pénztári járadéokra vonatkozó előírásokat, valamint a szolgáltatások kifizetéséhez kapcsolódó biztonsági tartalék képzésének és felhasználásának szabályait kell tartalmaznia. Ha a pénztár a járadékot saját maga kívánja folyósítani, úgy ehhez a szolgáltatás megkezdése előtt be kell szereznie a Felügyelet engedélyét. (3) A pénztár által nyújtott saját járadékszolgáltatási tevékenységhez biztonsági tartalékot képez. (4) A Felügyelet a saját folyósítási járadék feltételeit tartalmazó szolgáltatási szabályzatot a járadékosok várható létszáma és a szolgáltatások előrelátható fedezete és biztonsági tartalékai alapján engedélyezi. A szolgáltatási szabályzat részletes szabályait a Kormány rendeletben határozza meg.”*

A jogalkotó módosította a pénztár szolgáltatási tevékenységének feltételeit, különös figyelemmel az Mpt. 32. § (2) bekezdésének módosítást megelőzően a járadékszolgáltatás időbeli korlátozására vonatkozó szabályára. Hatályon kívül helyezte tehát azt a követelményt, mely szerint amennyiben a pénztár valamely járadékát saját maga kívánja folyósítani, úgy huszonezer fő alatti taglétszám esetén a Felügyelet engedélyét a szolgáltatás megkezdése előtt „legalább 3 évvel, egyéb esetben 1 évvel” kell beszereznie. *A módosult rendelkezés összhangban áll a Pénztárszövetség elvárásával is, és elhárítja a járadékszolgáltatás teljesítésének azon akadályait, amelyek a fenti 3, illetve 1 éves várakozási időből adódtak.*

Az Mpt. 33. § (1) bekezdése értelmében *„a pénztár járadékszolgáltatási kötelezettsége a Bit. hatálya alá tartozó biztosítóintézettől történő járadék vásárlása útján is teljesíthető. A járadék vásárlásának forrása a pénztár erre vonatkozó szolgáltatási tartaléka. A biztosítóintézettől vásárolható járadékok azonosak azzal, amelyet a pénztár maga is felajánlhat [27. § (2) bekezdés].”*

A módosítás értelmében tehát az Mpt.-ben 2015. január 1-jétől nem szerepel az a feltétel, hogy a pénztár csak olyan biztosítóintézettől vásárolhat járadékot, amely az ügyfél védelmi alapon tagsággal rendelkezik. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom ugyanakkor, hogy a 2004 májusában hatályba lépett Bit. már nem tartalmazta az ügyfélvédelmi alap létrehozására vonatkozó kötelezettséget, szemben a biztosítókra vonatkozó korábbi szabályozással. *Jogalkotói mulasztásnak tekinthető mindazonáltal, hogy az Mpt. és a Bit. összhangját e tekintetben csak több mint tíz éves késlekedéssel teremtette meg a jogalkotó.*

Az Mpt. 33.§ (1) bekezdés kapcsán felhívom a figyelmet arra is, hogy az Mpt. Magyar Közlönyben megjelent, valamint a Jogtárban is megtalálható változata hivatkozik e törvény 27. § (2) bekezdésére (járadékszolgáltatás típusai), mely bekezdést a módosító jogszabály hatályon kívül helyezett. Ez a helytelen hivatkozás értelemzavaró lehet.

Az Mpt. 134. § (1) bekezdésének b) pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a pénztárak szolgáltatási szabályzatának kötelező tartalmára, az aktuáriusi értékelésre, a szolgáltatások biztosításmatematikai tartalmára, más biztonsági tartalékképzésre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a hozamszámításra, annak módjára, továbbá a befektetési kockázatokat kiegyenlítő tartalékra vonatkozó szabályokat, illetőleg a halandósági tábla alkalmazásának feltételeire vonatkozó rendelkezéseket és a szolgáltatás engedélyezésének és a tartalékolásnak a részletes szabályait. Az Mpt. felhatalmazása alapján kiadott Korm. rendelet 1997. október 14-én lépett hatályba.

Az Mpt. alapján a szolgáltatási szabályzatnak a következőket mindenképp tartalmaznia kell a járadékszolgáltatás kapcsán:

- a pénztári járadék jogcímét és mértékét, valamint időpontját (Mpt. 27.§)
- a pénztári járadékra vonatkozó előírásokat, valamint a szolgáltatások kifizetéséhez kapcsolódó biztonsági tartalék képzésének és felhasználásának szabályait (Mpt. 32. § (2) bekezdés).

A fenti szabályok tükrében áttekintettem a vonatkozó Korm. rendelet tartalmát. A Korm. rendelettel összefüggésben általánosan megállapítható, hogy összhangban a miniszter álláspontjával, az tartalmilag valóban meghatározza az Mpt. 134. §-ának felhatalmazása alapján a szolgáltatási szabályzat legfontosabb és az Mpt.-ből következő elemeit. Hatásköröm hiányában nem áll módomban állást foglalni abban a kérdésben, hogy mi akadályozhatott egyes pénztárakat a szolgáltatási szabályzat elfogadásában. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a pénztárak egy meghatározott szolgáltatás nyújtására jönnek létre, ennek feltételeként rendelkezniük kell szolgáltatási szabályzattal.

#### **4. Az MNB feladatai**

Az Mpt. 32. § (5) bekezdése az MNB mint Felügyelet számára is meghatároz feladatokat: *„előírhatja a szolgáltatási szabályzat megváltoztatását, illetőleg intézkedhet és bírságot szabhat ki, ha a szabályzat valótlan adatokat tartalmaz, illetőleg a szabályzattal szemben támasztott jogszabályi követelményeknek nem felel meg.”*

Az MNBtv. 158. § (1) bekezdése értelmében az MNB elnöke a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása érdekében javaslatot tehet a Kormánynak jogszabály megalkotására vagy törvényalkotás kezdeményezésére, illetve a Kormány tagjának jogszabály megalkotására. Az MNB elnökének döntése szerint a javaslattétel a nyilvánosság útján is történhet. A (2) bekezdés értelmében az MNB elnökének a Kormánynak tett, az (1) bekezdésben meghatározott javaslatával összefüggésben a Kormány nevében a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter, a Kormány tagjának tett javaslat esetén a Kormány tagja a javaslat kézhezvételét vagy nyilvánosságra hozatalát követő 15 munkanapon belül köteles az MNB elnökét – amennyiben a javaslattétel is a nyilvánosság útján történt, a nyilvánosság útján – tájékoztatni a jogszabály megalkotására, illetve kezdeményezésére irányuló eljárás megindulásáról, törvényi szintű szabályozás esetén az Országgyűlés elé

terjesztés határidejéről, rendeleti szintű szabályozás esetén a kihirdetés határidejéről, jogszabály megalkotására, illetve kezdeményezésére irányuló eljárás hiányában a Kormány – a Kormány tagjának tett javaslat esetén – a Kormány tagja döntésének indokairól.

*A fentiekre figyelemmel álláspontom szerint tehát az MNB-nek kettős feladata van a szolgáltatási szabályzattal kapcsolatban.* Mint hatóság egyrészt ellenőrzési, felügyeleti kötelezettséggel, valamint a szabályzat tartalmával összefüggő javaslattételi joggal rendelkezik. Amennyiben a pénztárak járadékszolgáltatását, illetve a szolgáltatási szabályzat tartalmát érintően azt állapítja meg, hogy a pénztárak esetleges mulasztása a nem megfelelő jogszabályi rendelkezésekre vezethető vissza, akkor maga is kezdeményezheti a jogszabály módosítását.

Összességében megállapítható, hogy a szociális biztonsághoz fűződő alapjoggal összefüggő visszásság veszélyét hordozta tehát az a helyzet, ha a magánnyugdíjpénztárak – részben a szabályozás fent kifejtett hiányosságai miatt – nem tudták garantálni, hogy a tagok a jogszabályi előírásoknak megfelelően juthassanak hozzá a járadékhoz. A 2014-ben történt jogszabályi változások a rendelkezéseimre álló információk alapján alkalmasak arra, hogy a jövőre nézve orvosolják a hiányosságokat, ugyanakkor a felügyeletet ellátó MNB-nek van lehetősége annak meghatározására, hogy milyen további intézkedések szükségesek a járadékszolgáltatás jogszabályszerű nyújtása érdekében.

### **Intézkedéseim**

A feltárt visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem Magyar Nemzeti Bank elnökét*, hogy

- ellenőrzési jogkörében eljárva segítse elő, hogy a járadékszolgáltató pénztárak teljesíthessék szolgáltatási szabályzattal összefüggő kötelezettségüket;
- tekintse át a magánnyugdíjpénztárak szolgáltatási szabályzatának tartalmára vonatkozó módosult, hatályos szabályokat, és amennyiben ennek során arra a következtetésre jut, hogy a pénztárak járadékszolgáltatási kötelezettségükkel összefüggő esetleges mulasztását a nem megfelelő jogszabályi rendelkezések eredményezik, soron kívül kezdeményezze az Mpt., illetve a Korm. rendelet módosítását.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1122/2014. számú ügyben**  
(Kapcsolódó ügyek: AJB-1121/2014, AJB-1119/2014.)

Előadó: Némedi Erika

### **Az eljárás megindítása**

Az örkényi panaszos szociális ellátása és a közkifolyó ügyében kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. Kifogásolta, hogy lakóhelyén az utcájukban közel nyolc éve nem működik az utcai kút. Víztartozása miatt ingatlanán egyáltalán nincs vízszolgáltatás, a működésképtelen utcai kút 200 méteres körzetében nincs közkifolyó. Az önkormányzatot többször kérték a kút megjavítására, azonban semmi sem történt. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a panasz körülményeinek feltárása érdekében vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem Örkény Város Polgármesterétől.

### **Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bek.: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)
- az élethez és emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- 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.”)
- 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.”)
- a hatósági ügyek tisztességes intézése (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vkszt.)
- egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)



- az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (Kr.)
- 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 pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet
- Örkény Város Önkormányzatának 21/2011.(XII.20.) számú rendelete a lakossági és közületi vízdíjról és a kommunális szennyvíz-elvezetés díjáról

### **A megállapított tényállás**

Panaszos a szociális ellátásával összefüggésben azt sérelmezte, hogy lakásfenntartási támogatást vett igénybe, azonban tekintettel arra, hogy vízdíjtarozása volt, a jegyző a lakásfenntartási támogatás teljes összegét a vízdíjtarozásba beszámította. Beszámolója szerint, amikor a beszámításról szóló papírt aláírták vele, abból másolatot nem kapott, és nem ért egyet azzal sem, hogy a lakásfenntartási támogatás teljes összegét elvonják tőle.

A polgármester a megkeresésben ezzel összefüggésben feltett kérdésekre arról tájékoztatót, hogy a szociális törvény 38. §-a értelmében lakásfenntartási támogatást a jegyző a villanyáram-, a víz- és a gázfogyasztás, a távhőszolgáltatás, a csatornahasználat és szemétszállítás díjához, a lakbérhez vagy albérleti díjhoz, a lakáscélú pénzügyi kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez nyújtja, elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában. Ennek megfelelően a lakásfenntartási támogatásra jogosult víz- és csatornadíjának megfizetése a törvénynek megfelelő eljárás.

A közkifolyóval kapcsolatban a beadványozó leírta, hogy az utcájukban közel nyolc éve nem működik az utcai kút. A panaszos saját ingatlanán – a felgyülemlett víztartozása miatt – jelenleg nincs vízszolgáltatás. A működésképtelen utcai kút 200 méteres körzetében sehol sincs közkifolyó. Az önkormányzatot többször kérték a kút megjavítására, azonban semmi sem történt. A panasz körülményeinek feltárása érdekében elrendelt vizsgálat keretében a polgármestertől tájékoztatást kértem arról is, hogy a Vörösmarty utcai közkifolyó javítása miért maradt el, a munkálatok pótlása mikorra várható, illetve hogy pontosan hol, közúton mérve pontosan hány méterre található további közkifolyó. A kapott válasz szerint „a Vörösmarty utcai közkifolyóval kapcsolatos panasz, bejelentés az önkormányzatunkhoz nem érkezett.” Munkatársam több alkalommal telefonon tett kísérletet annak tisztázására, hogy van-e, s ha igen, a panaszos ingatlanától pontosan milyen messze található az egészséges ivóvizet biztosító közkifolyó, de erre a kérdésre a későbbiekben sem érkezett válasz.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján az alapvető jogok biztosja 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 tüzi-víz biztosítással, továbbá a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás, ide értve az egyesített rendszerű csapadékvíz-elvezetést is, mely tevékenységek által 10 megnyilvánuló szolgáltatások közül az egyiket, vagy mindkettőt a víziközmű-szolgáltató a felhasználó részére közüzemi jogviszony keretében nyújtja (a továbbiakban együtt: víziközmű-szolgáltatási ágazatok)”.

A Vgt. 4. § (2) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében köteles gondoskodni a település nem közműves ivóvízellátásáról.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a víziközmű-szolgáltató, valamint a helyi önkormányzat az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szerveknek minősülnek.

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.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

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

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.

*Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

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. 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 gyakorlat<sup>1</sup> rámutat arra, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárési 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 eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

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<sup>2</sup>. 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 eljárési 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.

---

<sup>1</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>2</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat

A tisztességes ügyintézés követelményéből következik az is, hogy az egyedi, mérlegelés alapján meghozott döntések meghozatalánál is jogszabálynak objektív módon kell meghatározni a mérlegelés szempontjait a hatóság számára<sup>3</sup>.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van *a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – 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 kocsis üzemeltetésére.

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 összhangban – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében.

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 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 hozzáférést a vízhez, mind mennyiségben, mind minőségben a népesség minden egyes tagja számára, de különösen azok számára, akik hátrányos helyzetben vannak vagy társadalmilag kirekesztettek”.

---

<sup>3</sup> 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

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.

4. 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 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. 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.

5. Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz* való jogot egyértelműen, mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani. Az Alaptörvény a legalapvetőbb jogként deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Ezen alapvető jogok lényegüket tekintve korlátozhatatlanok. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való jogot különféle aspektusaival nevezik meg: például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az emberi méltósághoz való jog vagy másképpen fogalmazva az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható<sup>4</sup>. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot tehát az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az önrendelkezés szabadsága, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi – vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentalizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

6. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz* való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott.

---

<sup>4</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az 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 esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében. Az emberi méltósághoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból – például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. Helyzetükben a közös az, hogy 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. Az alapjogi 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 azt is, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### *1. A lakásfenntartási támogatás eltérítése a víziközmű szolgáltató felé*

A panaszos felhalmozódott vízdíjtartozása miatt az önkormányzat jegyzője a rászoruló számára megállapított lakásfenntartási támogatás teljes összegét a díjtartozás kiegyenlítésére irányította.

A Szocvtv. 2. §-a szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása – az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl – az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata.

A lakásfenntartási támogatás<sup>5</sup> a szociálisan rászoruló háztartások részére a háztartás tagjai által lakott lakás, vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott hozzájárulás, amelyet 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 pénzintézeti kölcsön törlesztő részletéhez, a közös költséghez, illetve a tüzelőanyag költségeihez állapít meg.

A lakásfenntartási támogatást elsősorban természetbeni szociális ellátás formájában<sup>6</sup>, és a lakásfenntartással összefüggő azon rendszeres kiadásokhoz kell nyújtani, amelyek megfizetésének elmaradása a kérelmező lakhatását a legnagyobb mértékben veszélyezteti.

A természetbeni szociális ellátás formájában megállapított lakásfenntartási támogatás a szolgáltató részére történő folyósításáról a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet rendelkezik részletesen. A rendelet 21. §-a szerint természetbeni szociális ellátás formájában megállapított lakásfenntartási támogatás összegét a támogatással érintett költség(ek) – a vizsgált esetben a vízdíj – tekintetében a szolgáltató írja jóvá. A jegyző a természetbeni szociális ellátás formájában megállapított, havi rendszerességgel nyújtott lakásfenntartási támogatásra való jogosultságról a szolgáltató részére adatot szolgáltat. A közszolgáltató – a vizsgált esetben a víziközmű-szolgáltató – az általa kiállított számlában (részszámlában) havonta, illetve a számlakibocsátás gyakoriságához igazodóan, külön soron, a számla végösszegének a támogatással való csökkentése révén érvényesíti a támogatást. *A kifogásolt gyakorlatot összevetve a jogszabály rendelkezéseivel, megállapítható, hogy nem tekinthető jogsértő eljárásnak, ha a lakásfenntartási támogatást a jegyző az ezt megállapító határozatában természetbeni támogatásként nyújtja a kérelmező lakhatását legnagyobb mértékben veszélyeztető lakásfenntartási költséghez, esetünkben a vízdíj tartozás kiegyenlítéséhez.*

A kifogás azonban nem kizárólag azzal összefüggésben merült fel, hogy a jegyző a lakásfenntartási támogatás teljes összegét a vízdíj hátralék törlesztéséhez utalja át közvetlenül a szolgáltató számára, hanem az ügyfél azt is sérelmezte, hogy a lakásfenntartási támogatás szolgáltató részére való továbbításához aláírt nyilatkozatából nem kapott másolatot.

A Ket.<sup>7</sup> előírásai szerint az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba, sőt, az iratbetekintés során másolatot<sup>8</sup>, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet. E jog az iratbetekintésre jogosultat az eljárás jogerős lezárását követően is megilleti<sup>9</sup>.

*Az általam vizsgált eljárásban tehát a kérelmezőnek a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez fűződő alapvető joga akkor érvényesül maradéktalanul, ha számára az eljáró szerv biztosítja a lakásfenntartási támogatása ügyében keletkezett iratokba való betekintést, és az iratokról – köztük a támogatás vízdíjba történő beszámításához adott hozzájárulásáról – másolatot is készíthet. Tekintettel arra, hogy az ügyfél kért, de nem kapott másolatot az eljárásban keletkezett dokumentumokról, megállapítottam, hogy a hatóság jogsértően járt el.*

Az egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXXVII. törvény azonban beiktatott néhány, a szociálisan rászorulókat kedvezményeivel összefüggő rendelkezést.

<sup>5</sup> Szocvtv. 38. § (1) bekezdés vizsgálat idején hatályos rendelkezése

<sup>6</sup> Szocvtv. 38. § (1a) bekezdés vizsgálat idején hatályos rendelkezése

<sup>7</sup> Ket. 68. § (1) bekezdés

<sup>8</sup> Ket. 68. § (5) bekezdés

<sup>9</sup> Ket. 68. § (6) bekezdés



Ezek a – vízhasználók szempontjából is releváns – szabályok 2014. január 1-én léptek hatályba. A törvénymódosítás a Vkszt.-be<sup>10</sup> is beiktatta a *védendő felhasználó* fogalmát, aki eszerint az a természetes személy felhasználó – ideértve a mellékvízmérővel rendelkező elkülönített vízhasználót, valamint a fogyasztással élő felhasználót is – aki jogszabályban meghatározott szociális helyzete alapján a víziközmű-szolgáltatásban megkülönböztetett feltételek szerint vehet részt. A védendő felhasználókra vonatkozó részletes szabályok kormányrendeletben történő megállapítása vizsgálatom idején hiányzott, azonban a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium rendelkezésemre bocsátotta a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet módosításáról szóló rendelet-tervezetet, amelyet az *AJB-4386/2014.* számon véleményeztem. Az időközben jóváhagyott, a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendeletmódosítás szabályai<sup>11</sup> szerint, ha a védendő felhasználók nyilvántartásában nem szereplő lakossági felhasználó díjtartozásával 45 napot meghaladó késedelembe esett, a víziközmű-szolgáltató további 15 napon belül írásban, közérthető módon és áttekinthető formában tájékoztatja a lakossági felhasználót a szociálisan rászoruló felhasználókat megillető kedvezményekről, a védendő felhasználók nyilvántartásába történő felvétel kérelmezésének módjáról, valamint megküldi részére a rendelet 9. melléklete szerinti adatlapot.

A rendelet alkalmazásában<sup>12</sup> szociálisan rászoruló felhasználónak azt a természetes személyt kell tekinteni, aki, vagy akinek a háztartásában élő személy a Szocvtv. rendelkezései szerint időskorúak járadékában részesül, aktív korúak ellátására jogosult, lakásfenntartási támogatásban, vagy ápolási díjban részesül, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 19. §-a szerinti rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben, vagy a Gyvt. 25. §-a szerinti otthonteremtési támogatásban részesült, illetve nevelőszülő, aki saját háztartásában neveli a gondozásába helyezett átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermeket, továbbá a hitelszerződésből eredő kötelezettségeiknek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló törvény alapján a Nemzeti Eszközkezelővel bérleti jogviszonyban áll. A Szocvtv. 2015. március 1-jén hatályba lépett módosítását követően, ahol jogszabály lakásfenntartási támogatást említ, ott a lakhatáshoz kapcsolódó rendszeres kiadások viseléséhez nyújtott *települési támogatást* kell érteni.

## 2. Az önkormányzat egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos feladatai

Az *AJB-677/2013.*, illetve az *AJB-5527/2013.* számú ombudsmani jelentésekben már vizsgáltam a testi és lelki egészséghez való jogon belül külön is az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását, mint alapvető jog érvényesülését, az egyenlő esélyű egészséges ivóvízhez jutás problémakörét, és foglalkoztam a lakossági vízfogyasztás korlátozásának egyes kérdéseivel is.

Kifejtettem, hogy az 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (Kr.) 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 esetköre van: 1. a településen a víziközmű kiépített, de az adott háztartás nem kötött rá valamilyen okból; 2. a háztartásban van közműves ivóvízvételi hely, de korlátozták vagy felfüggesztették az ingatlanon a vízszolgáltatást. 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.”

<sup>10</sup> Beiktatta: 2013. évi CCXXVII. törvény 17. §. Hatályos: 2014. I. 1-től.

<sup>11</sup> 88/B. § (8) bekezdés

<sup>12</sup> 88/B. § (1) bekezdés

A Vkszt. és a végrehajtására kiadott Korm. rendelet fogalmai szerint<sup>13</sup> 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. A Kr.<sup>14</sup> alapján tehát a közműves ivóvízellátásba be nem kötött, vagy ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett ingatlan lakói által háztartási célú vízhasználatra rendszeresen igénybe vett ivóvíz-törzshálózatról történő közterületi vízvétel az önkormányzat vízfogyasztásának minősül, a díjat a víziközmű-szolgáltatónak a települési önkormányzat fizeti. Örkény városban víziközmű-rendszer üzemel. A víziközmű-szolgáltató a Dabas és Környéke Vízügyi Kft. (DAKÖV). Az önkormányzat a város területén az ivóvíz díját a 21/2011.(XII.20.) számú rendeletével szabályozta. Az önkormányzati rendelet a lakossági és közületi vízdíj mértékét szabja meg, a közkifolyókról nem rendelkezik. A Kr. rendelkezéseit alkalmazva a be nem kötött vagy ivóvízszolgáltatás-korlátozással érintett ingatlanok vízhasználatára esetében az önkormányzatot terheli a közkifolyók használati díjainak kiegyenlítése a szolgáltató felé.

### 3. A szolgáltató egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos feladatai

A Kr.<sup>15</sup> alapján a létfenntartási és közegészségügyi vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás biztosítása egyértelműen a vízszolgáltató kötelezettsége. E körben a szolgáltatás szükségsszerű korlátozására külön berendezést építhet be, mellyel a vízhasználatot időben és mennyiségben korlátozhatja, az átfolyó ivóvíz mennyiségét csökkentő szűkítőt helyezhet el, illetve előrefizetős mérőt szerelhet fel, ha ebben és a fennálló tartozások megfizetésében a felhasználóval megállapodott. A víziközmű-szolgáltató a Kr.<sup>16</sup> értelmében a lakossági felhasználó esetében a közszolgáltatási ivóvíz-szolgáltatást *a járási népegészségügyi intézetének hozzájárulásával függesztheti fel*, ha a létfenntartási és közegészségügyi

---

<sup>13</sup> 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 ingatlan vagy ingatlanrész a) amelyen legalább egy olyan vízvételi hely található, amely a közműves ivóvízellátásra lehetőséget kínál (...)” Az 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 rendeltetészerű használatával a vezetékből ivóvíz vételezése lehetséges; 36. szolgáltatási díj: a víziközmű-szolgáltatás igénybevételének ellenértékéeként 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;”

<sup>14</sup> 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. §

<sup>15</sup> 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (5) bekezdés c) pont

<sup>16</sup> 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (1) bekezdés

vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást más, elérhető módon biztosítja, aminek módja lehet a közkifolyó<sup>17</sup> elérhetőségének biztosítása.

A víziközmű-szolgáltató a közkifolyót a létfenntartási és közegészségügyi vízigényeknek eleget tevő ivóvízellátás érdekében a víziközmű tulajdonosának költségére alakítja ki, az ellátásért felelős előzetes értesítése és a települési önkormányzat hozzájárulása esetében.

E hozzájárulás megadásának feltételeit a Kr.<sup>18</sup> egyértelműen rögzíti: települési önkormányzat hozzájárulását megadja, ha a víziközmű-szolgáltató igazolja, hogy az ivóvíz szolgáltatás korlátozó intézkedés végrehajtását megkísérelte, de azt a felhasználó meghiúsította.

A jogalkotó a Kr.-ben<sup>19</sup> pontosan meghatározta azt is, mikor tekinthető biztosítottnak a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátás: ha az ivóvízellátás legalább *20 l/fő/nap mennyiségben*, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén legfeljebb *150 m távolságon belüli vízvétel* lehetőséggel (közkifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott.

Az ellátás biztonságának elve az ivóvíz minőségét és a folyamatos, költséghatékony, szakszerűen és biztonságosan, hosszútávon fenntartható módon üzemeltetett rendszerek működtetését követeli meg, fentiek alapján ezért – figyelemmel a 8/1994. (V.20.) AB határozatra, illetve arra is, hogy 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.

*Mindezekre figyelemmel a vízszolgáltatás korlátozásával az érintettek testi és lelki egészséghez, ezen belül az egészséges ivóvízhez való joga akkor érvényesül, ha a víziközmű-szolgáltató eleget tesz jogszabályban meghatározott kötelezettségének, és annak az ingatlanak a lakói számára, amelyben az ivóvízszolgáltatást felfüggesztette, és amely ingatlanon nincs elérhető, a közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz, személyenként 20 liter ivóvizet szolgáltat naponta 150 méternél nem távolabbi közkifolyóról, vagy tűzcsapról, illetve ezek hiányában a megszabott mennyiségű ivóvizet szállítja az érintettek számára.*

Mindez azonban a vizsgálat idején nem volt tisztázható az önkormányzat együttműködési kötelezettségének hiányosságai miatt.

#### *4. Az egészséges ivóvízhez való hozzáférés*

Az egészséges ivóvíz biztosítása olyan állami kötelezettség, amelynek a szubszidiaritás elve alapján, helyben az önkormányzat a víziközmű-szolgáltatóval együttműködve tesz eleget. A Víz és Egészség Jegyzőkönyv 5. cikke szerint „*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;*”. Az Nemzeti Környezetvédelmi Program III. megfogalmazása szerint: „*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).*”<sup>20</sup>

<sup>17</sup> 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (6) bekezdés

<sup>18</sup> 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (7) bekezdés

<sup>19</sup> 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 81. § (10) bekezdés

<sup>20</sup> NKP III 5.4.5.1. Biztonságos ivóvízellátás cím

Örkény Város Önkormányzata polgármesterének a Vörösmarty utcai közkifolyó állapotával és paramétereivel kapcsolatosan konkrét kérdéseket tettem fel.

A polgármester válasza e kérdéskörben pusztán arra a tényközlésre korlátozódott, hogy nem volt panaszbejelentés a közkifolyó miatt. Az önkormányzat eljárási kötelezettsége az egészséges ivóvízhez való hozzáférés tekintetében azonban nem kizárólag a panaszkezelési eljárás szabályaiból következik.

Az önkormányzat a fentebb hivatkozott jogszabályok alapján panaszbejelentés hiányában is köteles ivóvízszolgáltatást biztosítani – ahol vezetékes vízhálózat van kiépítve, ott a max. 150 méterenként elhelyezett közkifolyók működtetésével – azok számára, akik a víziközmű hálózatba nem kapcsolódtak be, vagy korlátozták, illetve felfüggesztették az ingatlanon a vízszolgáltatást. Erre vonatkozóan azonban a polgármester semmilyen adatot nem szolgáltatott, a későbbi, telefonon előadott kérésekre sem érkezett válasz az Örkény, Vörösmarty utcai közkifolyó állapotával, elhelyezkedésével kapcsolatosan. *A polgármester válaszában nem igazolta, hogy a szóban forgó közkifolyó a panaszos ingatlanától mért, jogszabályban megszabott távolságon belül fekszik és elérhető, azaz szolgáltatja a személyenként napi 20 liter ivóvíz minőségű vizet, a szolgáltatásból ideiglenesen kizárt család számára.*

Az alapvető jogok biztosa feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát a biztos el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztost alkotmányos feladata ellátásában, ennek következtében sérül az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése.

*Az egészséges ivóvizet biztosító, Örkény, Vörösmarty utcai közkifolyó állapotával és paramétereivel kapcsolatosan kérdéseket tartalmazó megkeresésemre adott hiányos válaszát Örkény Város Önkormányzata több hónapon át, ismételt kérések ellenére sem egészítette ki, ennek hiányában nem volt tisztázható, hogy miként jut egészséges ivóvízhez a szolgáltatásból kizárt család. Azzal, hogy a törvényben előírt válaszadási kötelezettségét<sup>21</sup> a polgármester nem teljesítette, a vizsgálat lefolytatását hátráltatta, gátolta az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörének gyakorlásában. Ebből következően az együttműködési kötelezettség megsértése önmagában is alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.*

Tekintettel arra, hogy fentiek következtében a vizsgálat feltáró szakaszában nem sikerült kétséget kizáróan tisztázni azt, hogy a család hozzáfér-e az előírt mennyiségben az egészséges ivóvízhez, a panasz ombudsmani eljárás keretében történő érdemi vizsgálatának lezárása mellett a következő intézkedéseket teszem.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető jogok érvényesülése, és a visszásságok jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem *Örkény Város Önkormányzat Képviselőtestületénél*, hogy soron kívül vizsgálja meg, biztosított-e a korlátozással érintett ingatlan esetében az elérhető, közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz, van-e közkifolyó panaszos lakóingatlanától mért, jogszabályban megszabott távolságon belül, szolgáltatja-e a napi 20 liter mennyiségű, ivóvíz minőségű vizet személyenként, a szolgáltatásból ideiglenesen kizárt család számára, továbbá intézkedésével gondoskodjon a korábban működő közkifolyó üzembe helyezésének felülvizsgálatáról;

---

<sup>21</sup> Ajbt. 21.§ (2) bekezdés

2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a DAKÖV Dabas és Környéke Vízügyi Kft. víziközmű-szolgáltatót, hogy a külön jogszabályban meghatározott kötelezettségének eleget téve, működjön együtt Örkény Város Önkormányzatával, és amennyiben annak az ingatlanok a lakói számára, amelyben az ivóvízszolgáltatást felfüggesztette, a közegészségügyi vízigénynek megfelelő ivóvíz nem biztosított, gondoskodjon az érintetteknek a személyenként napi 20 liter/fő mennyiségű ivóvíz szállításáról;

3. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Dabasi Járási Népegészségügyi Intézetének a vezetőjét*, vizsgálja meg, hogy a víziközmű-szolgáltató a közszolgáltatási ivóvíz-szolgáltatást az ivóvíz-szolgáltatás korlátozással érintett örkényi lakóingatlanon a járási népegészségügyi intézet hozzájárulásával függesztette-e fel, illetve a létfenntartási és közegészségügyi vízigények teljesítéséhez szükséges ivóvízellátást más, a szolgáltatás felfüggesztését követően elérhető módon biztosította-e az ingatlanban lakók számára;

4. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy a hivatal törvényességi felügyeleti jogkörében kísérelje figyelemmel az önkormányzat egészséges ivóvíz biztosításával kapcsolatos intézkedéseit célzó döntéshozatali eljárását;

5. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét*, hogy a Vkszt.-ben biztosított jogkörében eljárva vizsgálja meg, hogy Örkény Város Önkormányzata, és a víziközmű-szolgáltató által kötött vízközmű-szolgáltatási szerződés alapján maradéktalanul érvényesül-e a Vkszt. 1. § (1) bekezdése b) c) és d) pontjában előírt ellátásbiztonság, ellátási és szolgáltatási felelősség elve, különös figyelemmel az utcai közkifolyók működtetésére.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-1255/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

### Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Pápa, Sárkány utca forgalmi rendjét kifogásolta. A beadvány szerint a LIDL áruház feltöltését végző nehézgépjárművek a keskeny Sárkány utcán, a panaszos épületének közvetlen közelében haladnak el. A beadvány szerint az utcát igénybe vevő kamionok az áruházból való távozásuk során nem tudnak onnan szabályszerűen kihajtani: az utca végén kizárólag az előírt kötelező kanyarodási irányt megszegve, két záróvonalat keresztezve balra fordulnak ki.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján a biztos vizsgálatot indított.

### Az érintett alapvető jogok és elvek

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

### A megállapított tényállás



(forrás: www.maps.google.hu)

**1.** A panasz vizsgálata érdekében a Hivatal megkereste Pápa Város Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét (a továbbiakban: Felügyelőség). A kapott tájékoztatások alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg, amely esetében – az események hosszára, és időbeli távlatára tekintettel – pusztán a folyamat szempontjából lényeges sarokpontokat emeljük ki. Pápa Város Önkormányzat Jegyzője (a továbbiakban: Jegyző) 2002. december 13-án kelt határozatában<sup>1</sup> engedélyezte az áruház megépítését.

<sup>1</sup> Pápa Város Önkormányzat Jegyzőjének 4/1210-10/2002. ügyszámú határozata

Az engedélyezési eljárás során a Jegyző szakhatóságként megkereste<sup>2</sup> a Felügyelőiséget, amely a megküldött iratanyagok és tervdokumentáció áttanulmányozását követően az engedély megadásához szakhatósági állásfoglalásában<sup>3</sup> feltételekkel hozzájárult.

Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága – mint a helyi utak kezelője – a Talent-Plan Kft. közlekedésépítési műszaki leírása alapján az engedély kiadásához hozzájárult. A szóban forgó közlekedésépítési műszaki leírás 3.1. pontja alatt a gazdasági kiszolgálást biztosító tervezett létesítmények körében az alábbiakat tartalmazza: „Az árufeltöltés és a gazdasági kiszolgálás a város kezelésében lévő Sárkány utca irányából lehetséges. A ma meglévő forgalomkorlátozó táblát le kell szerelni, lehetővé téve a teherforgalom számára a megnyitást-úthasználatot. A ma meglévő kapu vonalától, annak elbontása után az új beépítéseknek megfelelően lehet az áruház gazdasági forgalmát, kiszolgálását megvalósítani. A 38 tonna teherbírású tehergépkocsik a szilárd burkolatú, 6,50 m szélességű kiszolgáló úton érhetik el a rámpás lejárót és rakodóhelyet. A lejárórámpán a gépjárművek csak tolatva tudnak lehaladni, amelyhez a ráfordulást, a nehéz tehergépjárművek fordulósugarait, megfelelő burkolatszélességekkel biztosítottuk. A manőverezés megkönnyítése érdekében a közlekedőúthoz 4,50 m kiváló sávot terveztünk építeni. A rámpás lejárát miatt jelentkező szintkülönbséget változó magasságú rámpával – támfallal terveztük áthidalni”

A közútkezelő a Sárkány utca igénybevétele a LIDL áruház árufeltöltéséhez a fenti hozzájárulása alapján jóváhagyta. 2004-ben a Talent-Plan Kft. útépítési engedélyt kért a Felügyelőiségtől az ingatlanon belüli közlekedési létesítmények (belső utak és várakozóhelyek) kiépítésére. A Jegyző közútkezelői nyilatkozatában a hozzájárulását<sup>4</sup> megadta, a Felügyelőiség pedig engedélyezte<sup>5</sup> a közlekedési létesítmények építését. Az engedélyezett tervdokumentáció értelmében a vásárlói forgalom a Jókai utca felőli utat használja, míg a gazdasági feltárás és áruszállítás útvonalát az ingatlanon belül úgy tervezték meg, hogy a teherjárművek a parkoló gépjárművek mellett is meg tudják közelíteni a rakodórámpát. Az árufeltöltés útvonalaként meghatározott Sárkány utcára vonatkozóan az útépítési engedély nem tartalmazott rendelkezést. A forgalomba helyezési engedélyezési eljárás lezárásaként a Felügyelőiség határozatában engedélyezte<sup>6</sup> a megépült közlekedési létesítmények forgalomba helyezését.

A LIDL áruház 2010-ben döntött arról, hogy a Budai Nagy Antal utca felől egy új feltáró utat épít ki. A tervező útépítési engedélykérelmet nyújtott be a Felügyelőiséghez, kérelméhez csatolta a közútkezelői hozzájárulást<sup>7</sup>, amelyben *a közútkezelő azzal a kikötéssel járult hozzá a tervezett bekötőút építéséhez, hogy az árufeltöltést végző kamionforgalmat a Sárkány utcáról át kell helyezni az új bekötőútra.* A tárgyi kikötéssel összefüggésben a Felügyelőiség egyeztetést kezdeményezett az érintett felek bevonásával. A helyszíni szemlén készült jegyzőkönyvben<sup>8</sup> az alábbiakat rögzítették: „A LIDL a Sárkány utcai árufeltöltés jogát az új út megépítése esetén is fenntartja, mivel a fordulóívek az áruház parkolójában eszerint lettek kialakítva.” A Felügyelőiség a helyszíni szemle kapcsán arról tájékoztattott, hogy a felek megállapították, hogy a Sárkány utca forgalma és forgalomszabályozása nem képezi az engedélyezési eljárás tárgyát, valamint azt is, *hogy az árufeltöltés az önkormányzat és a LIDL közötti megállapodás értelmében változtatható meg.* Fentiekre tekintettel a Sárkány utca vonatkozásában a határozat<sup>9</sup> indokolása az alábbiakat tartalmazta: „Jelen építési engedélyezés az áruház és annak parkolójának forgalmi rendjétől független, a tervezési határokon kívül eső területek forgalomszabályozását illetően jelen eljárásban nem lehet kikötéseket tenni.”

<sup>2</sup> Pápa Város Önkormányzat Jegyzőjének 4/1210/2002. ügyszámú levele

<sup>3</sup> Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet VE/UV/NS/A/1177/2/2002. iktatószámú levele

<sup>4</sup> Pápa Város Jegyzőjének 4/209-11/2004. ügyszámú levele

<sup>5</sup> Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet VE/UV/NS/A/569/39/2004. iktatószámú határozata

<sup>6</sup> Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet VE/UV/NS/A/569/55/2004. iktatószámú határozata

<sup>7</sup> Pápa Város Önkormányzat Jegyzőjének 4/16-22/2010. ügyszámú levele

<sup>8</sup> A Nemzeti Közlekedési Hatóság Közép-dunántúli Regionális Igazgatóságának KD/KA/1826/14/2010. iktatószámú jegyzőkönyve

<sup>9</sup> A Nemzeti Közlekedési Hatóság Közép-dunántúli Regionális Igazgatóságának KD/KA/1826/15/2010. iktatószámú határozata

A határozat fellebbezés hiányában 2010. augusztus 24-én jogerőre emelkedett. A jogerős útépitési engedély értelmében a Budai Nagy Antal utcai bekötőt csak személygépjármű forgalomra lett tervezve, a teherforgalom áterelésére vonatkozóan műszaki megoldást az engedélyezett terv nem tartalmazott. Az új bekötőt megépítését követően a Felügyelőség forgalomba helyezési engedélyezési eljárást folytatott le, amelynek során a kérelmező benyújtotta a közútkezelő nyilatkozatát<sup>10</sup> arról, hogy a forgalomba helyezési eljárás megindításához hozzájárul. A Felügyelőség engedélyezte<sup>11</sup> a megépített feltároló út forgalomba helyezését, a forgalomba helyezési engedély 2011. november 9-én jogerőre emelkedett.

2. Az ügyben több alkalommal érkezett lakossági panasz az önkormányzat, valamint a rendőrség részére, ezáltal a felek között több éven keresztül levélváltás zajlott a Sárkány utcát érintően. A Jegyző a Sárkány utca forgalmával kapcsolatosan egy 2011-es bejelentés alapján megkereste<sup>12</sup> a Pápai Rendőrkapitányságot, mivel „*az árufeltöltést végző kamionok a képek tanúsága szerint a közlekedési szabályokat megszegve veszik igénybe a Sárkány utca – Batthyány utcai útsatlakozást.*”

A Pápai Rendőrkapitány válaszában<sup>13</sup> arról tájékoztatta a jegyzőt, hogy „*az áruháza történő áruszállítás során a Pápa, Sárkány utcán keresztül közlekedő tehergépkocsik (kamionok) minden esetben szabálysértést követnek el.*” A Jegyző lakossági beadvány kapcsán azt közölte: „*(...) nyilatkozatunkban figyelmeztettük a LIDL Magyarország Bt. képviselőit, hogy az árufeltöltés és gazdasági kiszolgálási jog nem jelenti azt, hogy olyan méretű járműszerelvények használják az Önkormányzat kezelésében lévő utakat (Batthyány és Sárkány utca) amik – méretükből adódóan – a forgalmi rend szabályait nem tudják betartani. Figyelmeztetésünk kiterjedt a Sárkány utcából kifelé tartó forgalmi sáv Batthyány utca felé közúti jelzőtáblával szabályozott kötelező haladási irányra, valamint a Sárkány utca páratlan oldalán korábban felfestett, járdaszélességet szabályozó záróvonal és a Batthyány úti csomópont záróvonalai illetve a szembe jövő forgalmi lehajtó sáv érinthetlenségének szabályára.*”<sup>14</sup>

3. A Hivatal részére írt levelében a Jegyző arról adott tájékoztatást, hogy „*a LIDL áruház előtt az adott ingatlanon korábban bútoripari üzem működött ugyancsak tehergépjármű forgalommal, kétirányú megközelítéssel a Jókai utca és a Sárkány utca felől. Ezt a lehetőséget a LIDL áruház megörökölte. A parkoló és útsatlakozási terveken – melyet a Veszprém Megyei Közlekedési Felügyelet engedélyezett – ez a kétirányú megközelítés szerepel Sárkány utca felőli árufeltöltéssel.*”

A LIDL áruház – a vizsgálattal összefüggésben a Felügyelőség által feltett kérdésre – úgy nyilatkozott, hogy „*az éjszakai beszállítás az üzlet zárását követően a Budai Nagy Antal utca felől történik, a nappali áruszállítás pedig a magasépítési engedélyben meghatározott, szerzett jogon alapuló Sárkány utcai irányból történik.*” A Felügyelőség panasszal kapcsolatos véleménye szerint „*összességében megállapítható, hogy a Sárkány utca teherforgalmának kérdésében az érintett helyi útkezelőnek (Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága) a magasépítési engedélyezési eljárás során lehetett volna feltételeket előírnia, vagy a teherforgalmat nem a Sárkány utca felől beengedni az áruházhhoz. A Sárkány utcai árufeltöltési útvonalat a magasépítési eljárás során a magasépítési hatóság jóváhagyta, így az áruháznak innentől kezdve szerzett joga van a Sárkány utcát teherforgalom lebonyolítására igénybe venni, mely útvonal megváltoztatására, megszüntetésére vonatkozóan Hatóságomnak nincsen hatásköre, így a Sárkány utcából – elsősorban személygépjárművek forgalmával kapcsolatban – érkezett panaszokat minden esetben továbbította a Jegyző (vagy az Önkormányzat), mint az érintett útkezelő, illetve az illetékes rendőrkapitányság felé.*”

<sup>10</sup> Pápa Város Önkormányzat Városgondnokságának 50-15/2011. iktatószámú levele

<sup>11</sup> Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőség VE/UT/424/11/2011. ügyszámú határozata

<sup>12</sup> Pápa Város Jegyzőjének 4/15/146/2011. ügyszámú levele

<sup>13</sup> A Pápai Rendőrkapitány 19030/6411-4/2011. ált. számú levele

<sup>14</sup> Pápa Város Jegyzőjének 4/15-61/2010. ügyszámú levele



*A forgalmi rend kialakítása, illetve annak esetleges megváltoztatása az útkezelő feladatkörébe tartozó feladat, míg a meghatározott forgalmi rend betartatása az illetékes rendőrhatalóság feladata, Hatóságom az engedélyezési eljárások során betartotta a vonatkozó jogszabályokat és Ütügyi Műszaki Előírásokat, a közlekedési létesítmények a közlekedésbiztonsági követelményeket kielégítették, a forgalombiztonsági szempontoknak megfeleltek, máskülönben forgalomba helyezési engedélyt sem kaphatott volna rájuk a Lidl Magyarország Bt.”*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy 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 és elvek 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. Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság 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 azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

**2.** Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el.

A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam<sup>15</sup> nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>16</sup> kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalkotási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### **III.1. A Sárkány utcai áruszállítás engedélyezése**

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 34. § (2) bekezdése szerint a közút forgalmi rendjét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a közút kezelője alakítja ki. 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.

<sup>15</sup> Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

<sup>16</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

A Kkt. 46. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közút kezelőjén a helyi közutak tekintetében a 34-35. §-ban a helyi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni.

Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága a LIDL áruház magasépítési engedélyezési eljárása során – az engedélyezési eljárásban bemutatott tervek alapján – közútkezelői hozzájárulást adott. A hivatkozott tervek tartalmazzák az áruház közlekedésével összefüggő beruházói elképzeléseket, így a gazdasági kiszolgálással kapcsolatos részleteket is. Ezek alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy a beruházó az áruház gazdasági kiszolgálását a Sárkány utcán nehéz tehergépjárművekkel, „38 tonna teherbírású tehergépkocsikkal” kívánta megvalósítani, külön figyelembe véve a tárgyi tehergépjárművek manőverezéséhez szükséges fordulósugarak biztosítását – az áruház ingatlanán.

Fentiekből kitűnik, hogy hozzájárulása megadása előtt a közútkezelőnek minden olyan tény és körülmény ismerete rendelkezésére állt, amely a mai napig fennálló konfliktushelyzetet eredményezi. A közútkezelő mindezek tudatában, a Sárkány utca forgalmi helyzetének ismeretében adta meg közútkezelői hozzájárulását. Ennek során számolnia kellett volna azzal, hogy a Sárkány utcába behajtó nehéz tehergépjárművek a rendőrség tájékoztatásában foglaltakkal alátámasztottan minden esetben megsértik a közlekedési szabályokat. Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (5) bekezdésében megfogalmazottak szerinti, a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy év már eltelt, a közútkezelő eljárásával összefüggésben a jelentésünk további megállapítást és intézkedést nem tartalmaz.

### **III.2. A fennálló állapot értékelése**

A vizsgálat lefolytatása során mind a megkeresett szervek válaszaiban, mind a tájékoztatásukhoz csatolt levelekben többször szerepel a Sárkány utcai árufeltöltés *szerezett jogként* való minősítése, valamint a Felügyelőség tájékoztatása alapján a tényállási részben említett helyszíni szemlén elhangzottak szerint *az árufeltöltés az önkormányzat és a LIDL közötti megállapodás értelmében változtatható meg*.

A fentiekkel ellentétben szeretnénk leszögezni, hogy a közút forgalmi rendjének meghatározása nem magánjogi megállapodás kérdése, mert azt a Kkt. előírásai alapján a közút kezelője alakítja ki. A közút forgalmi rendjének kialakítása tehát nem mellérendelt felek közötti megegyezés függvénye, hanem a mintegy tulajdonosi jogkörben eljáró útkezelőnek a hatályos jogszabályokat figyelembe vevő szakmai döntésének eredménye. Az engedélyes a Sárkány utca szerzett jogként történő igénybevételére egy ezzel ellentétes közútkezelői intézkedést követően nem hivatkozhat.<sup>17</sup>

Az áruszállítás Sárkány utcán történő végzése tekintetében alapvető fontosságú, hogy a vonatkozó engedély még a közútkezelő ilyen irányú döntése mellett sem ment fel a jogszabályi rendelkezések betartása alól, vagyis az engedélyes a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek köteles eleget tenni. A közlekedési szabályok megsértése akadályát képezi a Sárkány utcai árufeltöltés tehergépjárművekkel történő (jogszerű) végzésének.

A Jegyző a Hivatalnak írt válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy „*véleményünk szerint az ügyben további intézkedés nem szükséges*”. A jegyző véleményével nem értünk egyet, mert a fennálló helyzet – a rendőrség álláspontja szerint – a jogszabályok folyamatos megszegésével jár együtt, ami *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz*, és a közútkezelő intézkedési kötelezettségét vonja maga után. Az intézkedés célja nem lehet más, minthogy az utca méreteihez képest aránytalan méretű és a közlekedési szabályoknak eleget tenni nem tudó gépjárművek ne közlekedhessenek a Sárkány utcán, így az áruszállítást másik útvonalon, vagy kisebb járművekkel végezzék. A panaszos beadványában – a közlekedési szabályok megszegésén túl – a tehergépjárművek által okozott zavarást (zaj- és rezgéshatásokat) is sérelmezte.

<sup>17</sup> Az engedélyes körében a közútkezelő eredeti hozzájárulása és esetleges jövőbeni intézkedése következtében felmerült költségek megítélése polgári jogi kérdés.

Kifogásolta, hogy a Sárkány utcát – annak keskenysége ellenére – kamionok használhatják, valamint a házak és a közlekedő nehéz tehergépjárművek közötti távolság rendkívül csekély. A panaszos zajpanaszai nyomán az adott ügy kapcsán általánosságban fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy az ombudsman alapjogvédelme szempontjából irányadónak tekinti a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság (EJEB) vonatkozó, 8. cikkhez kapcsolódó gyakorlatát. Az ítélkezési gyakorlat szerint az államnak kettős kötelezettsége származik az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkében biztosított magánszféra tiszteletben tartásához való jogból: egyrészt az állam tartózkodni köteles a magánszféra indokolatlan megzavarásától, másrészt pedig védelemben köteles részesíteni az egyén magánszféráját, amennyiben harmadik személyek korlátozzák az egyént otthona zavartalan élvezetében. Az EJEB következetes ítélkezési gyakorlata szerint a magánszférához fűződő jog megsértését súlyos zaj- és rezgésártalom is eredményezheti.<sup>18</sup>

Ilyen esetekben az államnak az a feladata, hogy „egyensúlyt teremtsen az úthasználók és a környező területek lakosainak érdekei között.”<sup>19</sup> Ezen egyensúly megteremtése során az egyén súlyos zaj- és rezgésártalomtól mentes, egészséges környezetet biztosító lakókörnyezetéhez fűződő egyéni jogot megfelelő súllyal kell érvényre juttatni a helyi életviszonyok szabályozásakor, így a lakosságot zajkibocsátással terhelő útvonalak kialakításakor, az azokon történő áru fuvarozás engedélyezésekor is.

Ennek értelmében a közútkezelőnek úgy kell kialakítania a közút forgalmi rendjét, hogy az a lakosság életkörülményeihez igazodóan arányosan, a lehető legkisebb zavaró hatást okozza.

### **III.3. A jogszabályban meghatározott közútkezelő személye**

A LIDL áruház magasépítési engedélyezési eljárásához közútkezelői hozzájárulását Pápa Város Önkormányzatának Városgondnoksága adta meg.<sup>20</sup> A 2004-ben lefolytatott engedélyezési eljárás idején az engedélyezési eljárásához az Önkormányzat közútkezelői hozzájárulását a Jegyző megbízásából a műszaki osztályvezető adta meg.<sup>21</sup>

A Budai Nagy Antal utcai bekötő út létesítésének engedélyezési eljárása során a közútkezelői hozzájárulást ismételten a Jegyző megbízásából a műszaki osztályvezető adta meg.<sup>22</sup> A Felügyelőséghez 2011-ben lakossági kérelem érkezett a Sárkány utca forgalmával összefüggésben. A Felügyelőség a kérelmet hatáskörének hiányát megállapítva áttette a Jegyzőhöz.<sup>23</sup>

A III.1. pontban kifejtetteknek megfelelően a helyi közutakat érintően a közút forgalmi rendjét közútkezelőként<sup>24</sup> a helyi önkormányzat képviselő-testülete<sup>25</sup> határozza meg. E feladat ellátására Pápa Város Önkormányzatának képviselő-testülete létrehozta Pápa Város Önkormányzatának Városgondnokságát. A helyi képviselő-testület 13/2011. (II.25.) határozata szerint a Városgondnokság alaptevékenységéhez tartozik többek között az önkormányzati közutak és hidak üzemeltetése, fenntartása. Az utakkal kapcsolatos tevékenysége körében a honlap<sup>26</sup> tanúsága szerint a Városgondnokság mint a közútkezelő képvisellete többek között közútkezelői nyilatkozatot ad ki.

A honlapon<sup>27</sup> található határozatok alapján a legkorábbi, a Városgondnokság alapító okiratát elfogadó határozat a képviselő-testület 72/2005. (V.12.) határozata, ugyanakkor mivel 2002-ben a Városgondnokság adta meg a közútkezelői hozzájárulást, feltételezhető, hogy a Városgondnokság 2002 és 2005 között is folyamatosan működött.

<sup>18</sup> Deés v. Magyarország, App.no. 2345/06., 2010. november 9-i ítélet

<sup>19</sup> Deés v. Magyarország, App.no. 2345/06., 2010. november 9-i ítélet, 23. bek.

<sup>20</sup> Pápa Város Önkormányzat Városgondnokságának 99/2002. iktatószámú levele

<sup>21</sup> Pápa Város jegyzőjének 4/209-11/2004. iktatószámú levele

<sup>22</sup> Pápa Város jegyzőjének 4/16-22/2010. iktatószámú levele

<sup>23</sup> Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségének KD/KA/1015/1/2011. iktatószámú végzése

<sup>24</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33. § (1) bekezdés bb) pontja

<sup>25</sup> vö. Kkt. 34. § (2) bekezdés, Kkt. 46. § (1) a) pont

<sup>26</sup> <http://www.varosgondnoksagpapa.hu/utak> (2015.06.02.)

<sup>27</sup> <http://www.papa.hu/papaiak/onkormanyzat/rendeletek> (2015. 06.02.)

Fentieknek megfelelően az Önkormányzat tekintetében megállapítható, hogy a helyi közutakat érintő közútkezelői hozzájárulás megadására nem a Jegyzőnek, hanem a Városgondnokságnak van hatásköre. A Felügyelőség eljárása kapcsán pedig megjegyzendő, hogy a közútkezelő hatáskörébe tartozó lakossági kérelem intézésére hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szerv az Önkormányzat képviselő-testülete.

Mivel a tárgyi hozzájárulások, valamint az áttételről hozott végzés tekintetében is eltelt az Ajbt. 18. § (5) bekezdésében megfogalmazottak szerinti, a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított egy év, a jelentésünk e pont tekintetében további megállapítást és intézkedést nem tartalmaz.

#### **III.4. A közúti közlekedés rendjének ellenőrzése**

A Kkt. szabályozza a közúti közlekedés ellenőrzését, amelynek ki kell terjednie a közúti közlekedés rendjére is. Az e tekintetben meghatározott ellenőrzési feladatok végzésére a rendőrség jogosult.<sup>28</sup> Az ellenőrzést végző rendőr többek között a közlekedési rendszabályok megtartását, a járműhasználat szabályszerűségét ellenőrizheti,<sup>29</sup> rendőri feljelentést követően szabálysértési eljárás indulhat.<sup>30</sup>

A települési önkormányzat a közterületi rend védelméről közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A közterület-felügyelő a rá vonatkozó jogszabályok szerinti intézkedéseket tehet, így többek között helyszíni bírságot vethet ki, illetve szabálysértési eljárást kezdeményezhet.<sup>31</sup>

A közlekedés rendjének megsértésével közlekedők elleni fellépés a rendőrség hatáskörébe tartozik, emellett azonban az önkormányzat a közterület-felügyelet útján szintén eljárhat a közlekedési szabályokat megszegőkkel szemben.

#### **Összefoglalás**

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a Sárkány utcán, lakóházától 1-1,5 méterre közlekednek a LIDL áruház árufeltöltését végző kamionok. A közútkezelő az áruház engedélyezésekor ehhez annak ellenére hozzájárult, hogy a kamionok a rakodást követően a Sárkány utcát nem tudják szabályosan elhagyni. Mivel a jogerős közigazgatási határozat közlésétől számított, Ajbt.-ben meghatározott egy év már eltelt, a jelentés e tekintetben intézkedést nem tartalmaz.

A Sárkány utcán a fentiekből adódóan a közúti közlekedés szabályainak folyamatos megsértésével zajlik az árufeltöltés, amely a közútkezelő intézkedésének kötelezettségét vonja maga után. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy a Sárkány utca méreteit figyelembe véve az utcán történő kamion-közlekedés – annak zavaró zaj- és rezgéshatásai miatt – arányos terhelést okoz-e az ott lakóknak.

Az áruház engedélyezése során az önkormányzat részéről egyszer a Városgondnokság, két alkalommal viszont a Jegyző adta meg a közútkezelői hozzájárulást, valamint a Felügyelőség is a Jegyző részére tette át a közútkezelő hatáskörébe tartozó panaszt. A Kkt. értelmében helyi közutak esetében a közútkezelő a képviselő-testület (amely jelen esetben hatáskörét a Városgondnokságra ruházta át), ezért a tárgyi hozzájárulások, valamint az áttételről hozott végzés nem felel meg a Kkt. rendelkezéseinek. Mivel azonban ezek esetében is eltelt az Ajbt.-ben megfogalmazottak szerinti egy év, a jelentés e tekintetben intézkedést nem tartalmaz.

A közúti közlekedés rendjének ellenőrzésére a rendőrségnek van hatásköre, ezért a kamionok közlekedési szabályoknak való megfelelő közlekedésének ellenőrzése a rendőreg feladata.

<sup>28</sup> Kkt. 44. § (1) és (2) bekezdése

<sup>29</sup> A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 44. § (1) bekezdés b) pontja

<sup>30</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. rendelkezései alapján

<sup>31</sup> vö: a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 17.-17/A. §, illetve a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI.26.) BM rendelet 8. §

### **Intézkedések**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri

- Pápa Város Önkormányzatának képviselő-testületét, hogy közútkezelői feladatkörében eljárva a panaszolt útszakaszon a közlekedési szabályoknak megfelelő közlekedési rendet alakítson ki.
- a Pápai Rendőrkapitányt, hogy a jogszabályok maradéktalan betartása érdekében a Sárkány utca forgalmi rendjét a leghatékonyabb intézkedéssel biztosítsa.
- Pápa Város Önkormányzatának Jegyzőjét, valamint a Veszprém Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségét, hogy a jövőben a közútkezelő személyének megállapítása során a jogszabályoknak megfelelően járjon el.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1278/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Szajbély Katalin

**Az eljárás megindítása**

Egy civil szervezet egy magánszemély (a továbbiakban: beadványozó) képviselőjében a vizsgálatot kezdeményezte, mivel álláspontja szerint alapjogokat sértő a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (Békmtv.) 3. § (3) bekezdése, amelynek értelmében a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársakra.

A beadványozó leírta, hogy amellet, hogy e rendelkezés elvi szinten sérti az Alaptörvény emberi méltósághoz való jogra és egyenlő bánásmódra vonatkozó rendelkezéseit, magánélete körében is jelentős hátrányt okoz.

A beadványozó 2009-ben bejegyzett élettársi kapcsolatot létesített Németországban egy német állampolgárral. A névhasználat tekintetében kettejük családnevének kötőjeles összekapcsolásáról döntöttek, így Hannoverben összekapcsolt családi néven regisztrálták a beadványozót. A beadványozó ezt követően szerezte meg a német állampolgárságot is, jelenleg kettős állampolgársággal rendelkezik. A beadvány értelmében a bejegyzett élettársi kapcsolat hazai anyakönyvezése megtörtént, a magyar hatóságok azonban nem ismerik el új családnevét, ezért magyar útlevelét az eredetileg anyakönyvezett születési nevére kellett kiállítani.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült az emberi méltósághoz való joggal valamint a jogállamiság követelményével kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztertől, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivataltól (a továbbiakban: BÁH), majd a beérkezett válaszok elvi ellentmondásai okán ismételten megkerestem az igazságügyi tárcát illetve a Belügyminisztert.

**Alkalmazott jogszabályok**

- a bejegyzett élettársi kapcsolatról, az ezzel összefüggő, valamint az élettársi viszony igazolásának megkönnyítéséhez szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi XXIX. törvény (Békmtv.)
- az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (Atv.)
- a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (Nmjtv.)
- az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* ]
- A jogállamiság követelménye [Alaptörvény B) Cikk (1) bekezdés: *„(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”* ]

## **A megállapított tényállás**

A beadványozó 2007 decemberében költözött Németországba, 2008. január 3-án pedig bejelentette német állampolgárságú élettársával közös lakcímét a német hatóságoknak. 2009. október 30-bejegyzett élettársi kapcsolatot létesítettek Németországban. A névhasználat tekintetében kettejük családnevének kötőjeles összekapcsolásáról döntöttek, így Hannoverben összekapcsolt családi néven regisztrálták a beadványozót. A beadványozó ezt követően szerezte meg a német állampolgárságot, jelenleg kettős állampolgársággal rendelkezik.

A beadványozó 2013. április 3-án Magyarország berlini külképviseletén kezdeményezte bejegyzett élettársi kapcsolatának hazai anyakönyvezését. A panaszos kérelméhez mellékelte a hannoveri bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyvből kiállított anyakönyvi okiratát. Az adatlapon kérte, hogy a német anyakönyvi kivonat tartalmának megfelelően az összekapcsolt családi nevet viselhesse, és ez kerüljön bejegyzésre a hazai anyakönyvbe.

A bejegyzett élettársi kapcsolat hazai anyakönyvezésére 1/2013/B folyószámon, 2013. június 7-én került sor. A BÁH tájékoztatása szerint a hatályos jogszabályoknak megfelelően a panaszos által kért név anyakönyvi bejegyzése nem történt meg, az anyakönyvbe kizárólag a bejegyzett élettársak születési családi neve került bejegyzésre. Az anyakönyvezés megtörténtéről – a panaszos útlevílkérelmére tekintettel – a külképviseletet a BÁH elektronikus úton értesítette. A berlini konzul érdeklődésére a BÁH ugyancsak e-mailben jelezte, hogy Magyarországon nincs lehetőség arra, hogy a bejegyzett élettársak egymás nevét felvegyék.

A panaszos magyar úti okmányát így 2013-ban az eredetileg anyakönyvezett születési nevére kellett kiállítani, így jelenleg más-más név szerepel a magyar illetve német okmányokban. Az ügy szempontjából jelentős, a panaszos által dokumentumokkal alátámasztott tény, hogy a bejelentett lakóhelye 2008. január 3-án Németországban volt, azaz a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének időpontjában mindkét fél Németországban rendelkezett közös lakóhellyel.

### **I. A vizsgálat menetéről**

A panaszos beadványa alapján megkerestem az az anyakönyvi ügyekért a 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet alapján felelős közigazgatási és igazságügyi minisztert. Tájékoztatást kértem tőle egyrészt a bejegyzett élettársak névviselésére vonatkozó szabályozás alkotmányossági indoklásával, a névváltoztatásra irányuló eljárással összefüggésben, másrészt pedig a kérdéskör nemzetközi magánjogi szabályozást érintő vetületével kapcsolatosan.

A beérkezett válasz elemzésén túlmenően, tekintettel a kérdéskör összetett voltára, tanulmányoztam a bejegyzett élettársak névviselésével kapcsolatos elvi jellegű alkotmányossági és nemzetközi standardokat, valamint a konkrét ügyben releváns nemzetközi magánjogi szabályozást. Válaszomban – mivel a panaszbeadvány elsődlegesen alkotmánybírói normakontroll kezdeményezésére irányult – arról tájékoztattam a beadványozó képviselőjében eljáró civil szervezetet, hogy a jelenlegi alkotmányos környezetben nem látom kellően megalapozottnak az alkotmánybírói eljárás kezdeményezését. Felhívtam továbbá a figyelmét arra, hogy mivel a panasz alapján nem volt eredetileg megállapítható, hogy az egyes felek lakóhelye melyik államban volt (valamint volt-e jogi értelemben ilyen közös lakóhelyül szolgáló állam egyáltalán), így a hazai anyakönyvezéssel összefüggő konkrét döntés jogszerűsége tekintetében nem áll módomban állást foglalni.



Jelezttem: amennyiben e tekintetben további vizsgálatot, intézkedést tartanak szükségesnek, az erre vonatkozó adatokat és az ügyben keletkezett iratok másolatát szíveskedjenek hozzám eljuttatni.

A beadványozó válaszában csatolta a kért dokumentumokat, és arról tájékoztatott, hogy a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésekor társával Németországban rendelkeztek közös lakóhellyel. Ennek alapján kérte eljárásom folytatását a bejegyzett élettársi kapcsolatának hazai anyakönyvezése tekintetben.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter korábbi megkeresésemre adott válasza értelmében az Nmjtvr. 41/A. §-a, illetve e § szerinti utalás alapján a 39. §-a a bejegyzett élettársakra, illetve a házastársakra vonatkozóan – az Nmjtvr. 39. § (1) bekezdése alapján a bejegyzett élettársi vagy házastársi névviselésre is kiterjedően – az általánostól eltérő, külön szabályokat állapít meg. Ez utóbbiak lex speciálisként értelmezhetőek. Így a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira nézve – közös személyes jog hiányában (hiszen a konkrét esetben az egyik fél személyes joga utóbb megszerzett német állampolgárságára tekintet nélkül a magyar, a másiké pedig a német) – a felek utolsó közös lakóhelye szerinti állam joga alkalmazandó. *Tehát az igazságügyi tárca jogértelmezése szerint abban az esetben, ha a felek Németországban éltek és ott rendelkeztek lakóhellyel, a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejötte és érvényessége, valamint joghatásai tekintetében az Nmjtvr. kapcsolószabálya a német jog alkalmazásához vezet.*

A jogszabályok szövegének elemzése és a közigazgatási és igazságügyi miniszter jogértelmezése nyomán a BÁH-hoz fordultam levélben, és az Ajbt. 21. § alapján arra kértem a főigazgató asszonyt, hogy tájékoztasson az ügy körülményeiről. Tájékoztatását kértem továbbá arról is, hogy miként orvosolható a panaszost esetlegesen ért jogsérelem, lehetőség van-e az esetlegesen hibás anyakönyvi bejegyzés hivatalbóli eljárás keretében történő kijavítására, az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet 19.§ (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Főigazgatója válaszában arról tájékoztatott, hogy álláspontja szerint a konkrét ügyben – tekintettel arra, hogy a jogalkotó Magyarországon nem kívánt névviselési jogot biztosítani a bejegyzett élettársak számára – mellőzni kell a külföldi joga alkalmazását, amennyiben az a magyar közrendbe ütközik. Ezért a válasz értelmében „egyértelműen megállapítható, hogy a megkeresésében hivatkozott Nmjt. szabályozás – annak magyar közrendbe ütközése miatt – nem alkalmazható, a panaszost a magyar jog szerint nem illeti meg az általa viselni kívánt név, vagyis a hazai anyakönyvezés során jogszabálysértés nem történt, az anyakönyvi bejegyzés nem hibás, annak kijavítására a fenti jogszabályi rendelkezésekre tekintettel nincs lehetőség.”

A fentiek alapján tehát úgy tűnt számomra, ellentmondás van egyrészt az anyakönyvi ügyekért korábban (a 212/2010. (VII.1.) Korm. rendelet alapján) felelős, illetve a családjogi ügyekért és a nemzetközi magánjogi szabályozásért, valamint az alapjogok védelméért és a jogrendszer koherenciájának biztosításáért (a 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet alapján) felelős igazságügyi tárca, másrészt az anyakönyvi ügyekért a hatályos szabályozás alapján felelős Belügyminisztérium irányítása alatt álló BÁH jogértelmezése között. E problémával összefüggésben megkerestem az igazságügyi minisztert és a belügyminisztert. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 26.§ alapján arra kértem a tárcavezetőket, hogy – tekintettel arra, hogy a kialakult jogértelmezési bizonytalanság felveti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített elvből levezethető jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásság veszélyét – egyeztessék egymással a vonatkozó jogszabályok értelmezésével kapcsolatos véleményüket és tájékoztassanak közösen kialakított álláspontjukról.

A belügyminiszter arról tájékoztató, hogy a tárgyban korábban képviselt, egymásnak részben ellentmondó álláspontok feloldása érdekében, javaslatomnak megfelelően az Igazságügyi Minisztérium és Belügyminisztérium képviselői között, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bevonásával egyeztetésre került sor. A jogszabályi háttérrel illetően az egyeztetésen részt vevők egyetértettek abban, hogy míg a konkrét ügyben a nemzetközi magánjogi szabályozás értelmében valóban a német jog alkalmazható, az ennek megfelelő névviselés anyakönyvezésére az anyakönyvi eljárásról szóló hatályos magyar jogszabályok alapján nincs lehetőség. Amennyiben tehát a kérelmező Magyarországon is az összekapcsolt vezetéknevet kívánja viselni, erre a hatályos jogszabályok alapján továbbra is csak születési családi nevének megváltoztatásával van lehetősége.

A miniszter arról tájékoztató, hogy a jövőre nézve, az Atv. módosításának előkészítése keretében – az Nmjtvr. fent hivatkozott rendelkezéseinek alkalmazhatósága érdekében – megvizsgálják az Atv. olyan módosításának lehetőségét, amely névváltoztatási eljárás lefolytatása nélkül lehetővé teszi azt, hogy a külföldön megszerzett nevet a hasonló helyzetben levő személyek Magyarországon is anyakönyveztethessék.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: 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 Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hatóságnak minősül, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

### **A bejegyzett élettársak névviselésével kapcsolatos szabályozás alkotmányossága**

1.A Békmtv. 3.§ értelmében, amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik, a bejegyzett élettársra alkalmazni kell a házasságra vonatkozó szabályokat. A Békmtv. 3. § (3) bekezdése értelmében azonban a házastársak névviselésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársak névviselésére. Bejegyzett élettársak külön, névváltoztatásra irányuló eljárás keretében dönthetnek úgy, hogy összetartozásuk kifejezésekként bármilyen formában felveszik egymás nevét. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. tvr. 28. § (1) bekezdése értelmében magyar állampolgár születési családi és utónevének megváltoztatását – kérelmére – az anyakönyvi ügyekért felelős miniszter engedélyezheti. Az alkotmánybírósági gyakorlat áttekintésével elsődlegesen arra a kérdésre kerestem a választ, hogy a hatályos alkotmányos környezetben az egyenlő bánásmódot sértő módon korlátozza-e a névválasztáshoz való jogot a Békmtv. azon rendelkezése, amely szerint a házastársak névviselésére irányadó szabályok nem alkalmazhatóak a bejegyzett élettársi kapcsolatra.

E kérdés megválaszolása során *megkerülhetetlen a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat alkotmányos státuszának összevetése*. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés negyedik alaptörvény-módosítással megállapított szövege értelmében „Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.” Az Alkotmánybíróság az 154/2008. (XII.17.) AB határozatban rögzítette, hogy míg a különemű párok esetében a „házasság vagy élettársi kapcsolat” közti döntés szabad választás kérdése, addig az azonos neműek jogi lehetőség hiányában nem dönthetnek úgy, hogy a házasság kötelékébe lépnek az élettársi viszony helyett. A házasságon kívüli párkapcsolati formák védelmének kötelezettsége sem a különböző neműek, sem pedig az azonos neműek vonatkozásában nem vezethető le az államnak a házasság és család védelmét előíró intézményvédelmi kötelezettségéből. A testület hangsúlyozta mindazonáltal: az azonos neműek tartós párkapcsolata számára 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. Azaz az alkotmánybírósági gyakorlat értelmében, míg a házasság védelme a kifejezetten erre vonatkozó alaptörvényi rendelkezésből ered, addig az azonos neműek társkapcsolatai részére a jogalkotónak *az emberi méltóság jogából következően* kell elismerést biztosítani.

További lényegi kérdés, hogy *milyen alkotmányos standard irányadó a bejegyzett élettársi kapcsolat tartalmára nézve*. Az Alkotmánybíróság e kérdés kapcsán kialakított gyakorlata (vö. például 154/2008. (XII. 17.) AB határozat, 32/2010. (III. 25.) AB határozat) úgy foglalható össze, hogy a házastársakéhoz hasonló jogállás követelménye, az egyenlő méltóságú személyként kezelést biztosító standard érvényesül a testület gyakorlatában. A házastársak és a bejegyzett élettársak teljesen azonos jogállását csak a különeműek bejegyzett élettársi kapcsolata kapcsán tekintette a testület alkotmánysértőnek, így a teljesen azonos státusz biztosítása sem kizárt a bejegyzett élettársak vonatkozásában. A testület értelmezése szerint a jogalkotó mindazonáltal nem a házassággal azonos jogi státusz kialakítására köteles, hanem az azonos elbánás elve mentén, az egyenlő méltóságú személyként kezelés tiszteletben tartásával a szexuális irányultságból adódó különbségek figyelembe vételével, „a kapcsolat természetéből adódó különbségek figyelembevételével” határozhatja meg a jogalkotó a bejegyzett élettársi kapcsolat konkrét jogkövetkezményeit. Így „nem alkotmányellenes sem az, ha a jogalkotó bizonyos joghatásokat kizárólag a házassághoz kapcsol, sem pedig az, ha a házasságra vonatkozó egyes szabályokat – esetről esetre mérlegelve és azok tartalmát, az esetleges eltéréseket pontosan megjelölve – más együttélési formára is alkalmazni rendel”. (154/2008. (XII. 17.) AB határozat)

A fentiek alapján felmerül tehát a kérdés, hogy a szabályozásban mutatkozó, *a névviselésre vonatkozó eltérés indokolható-e* a „kapcsolat természetéből adódó különbségekkel”? Gyakorlati szempontból a névviselés mai megoldásai nem köthetőek feltétlenül szexuális irányultsághoz, a kettős vezetéknev választása azonos neműek kapcsolatai esetén is megoldást jelenthet a közös név viselésére. (Ezt támasztja alá a névváltoztatást lehetővé tevő szabályozás is.)

Az Alkotmánybíróság a házastársak névviselésével összefüggésben a 154/2008. (XII.17.) AB határozatában kimondta, hogy az nem csupán összetartozásuk olyan szimbóluma, amelynek a társadalomban mélyen gyökerező, hosszú időre visszatekintő hagyománya van. A házassági státusz egyben meghatározója a felek névviselési jogának is. A névnek adott esetben (az érintett döntésétől függően) a családjogi státus feltüntetése, az összetartozás kifejezése is lehet a funkciója.

A bejegyzett élettársak és a házastársak között a névviselésben mutatkozó eltérést a testület mindazonáltal formai különbségnek tekintette (tekintettel arra, hogy névváltoztatásra lehetőség van közigazgatási eljárás keretében, általános jelleggel.) Az Alkotmánybíróság a 154/2008. (XII.17.) AB határozatában kimondta, hogy a házastársakkal ellentétben a Békmtv. a bejegyzett élettársaknak közös név viselését nem teszi lehetővé. A testület hangsúlyozta mindazonáltal, hogy amennyiben a felek összetartozásukat közös név viselésével is ki szeretnék fejezni, erre a névváltoztatás közigazgatási útján lehetőségük van.

A névviselés szabályainak nem csupán formális jelentősége van, e szabályok alapvető célja mégis inkább szimbolikus, a házastársak például a házasságkötést követően saját nevüket is megtarthatják. Az a tény, hogy a házastársak összetartozásukat a külvilág felé házasságkötésük időpontjától kezdve közös név viselésével is kifejezhetik, míg a bejegyzett élettársaknak erre nincs módjuk, az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem tekinthető olyan súlyúnak, mint amely a két jogintézmény (a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat) egyértelmű elhatárolására alkalmas lenne. A névviselés szabályainak különbsége a házasság és a bejegyzett élettársi kapcsolat lényegileg azonos tartalmát és funkcióját nem érinti.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatainak fényében tehát alkotmányos keretek között mozog a differenciált szabályozás. Tény az, hogy a névváltoztatás külön eljárást igényel a bejegyzett élettársaktól, míg a házasságkötéskor a házastársak alanyi joga nevük megválasztása.

Bár az eltérés az Alkotmánybíróság álláspontja szerint pusztán formai jelentőséggel bír, álláspontom szerint *lényeges kérdés az, hogy e plusz adminisztratív aktus garantálja-e a bejegyzett élettársak számára a közös név viselését, amennyiben erre vonatkozó szándékukat megfelelő eljárásban kifejezik.* A közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatása szerint a gyakorlatban a névváltoztatási kérelem elutasítására csak abban az esetben kerül sor, ha valamely általános jelleggel elismert kizárási ok fennáll a konkrét esetben. A bejegyzett élettársi kapcsolat fennállásához illetve létesítéséhez kapcsolódó névváltoztatási kérelem esetén ilyen ok nem áll fenn, így a kérelem benyújtása ténylegesen az érintettek névváltoztatását illetve közös névviselését eredményezi.

A fentiek alapján tehát a szabályozás *az Alkotmánybíróság által a bejegyzett élettársi kapcsolat tartalma tekintetében kijelölt mérlegelési körben mozog.* Álláspontom szerint mindazonáltal – szintén a jogalkotó alkotmányos mérlegelési lehetőségéből adódóan – alkotmányos lenne az a megoldás is, amely szerint a jogalkotó a házastársakéval azonos névváltoztatási jogosultságot kapcsolna a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséhez.

2.A szabályozással szemben alapvető alkotmányos elvárás az is, hogy a bejegyzett élettársak névváltoztatására vonatkozó szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az érintettek névhez való jogát is, azaz objektíve azoknak a standardoknak kell eleget tenniük, amelyek *az emberi méltósághoz való jogból következő névváltoztatásra irányadóak.*

Az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „minden embernek elidegeníthetetlen joga van az (ön)azonosságát kifejező saját névhez és annak viseléséhez, ez a jog az állam által nem korlátozható. A névjog az emberi méltóságból levezethető alapvető jog, melynek egyes elemei – így különösen a névválasztás, a névváltoztatás, a névmódosítás – a jogalkotó által alkotmányosan korlátozhatók. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy alapvető jogként való alkotmányos védelmet érdemel az emberi méltósággal közvetlenül összefüggésbe hozható névváltoztatásra vonatkozó igény, amely önmagában is gyűjtőkategóriaként kezelhető. Ide tartozhat például a méltatlan, obszcén stb. nevet eredményező családi vagy utónév megváltoztatásának a joga (a méltatlan hangzású névösszetétel megbontásának a joga); alapvető jogként élvezhet védelmet az az igény is, hogy a kérelmező megszabadulhasson rossz emlékeket (is) idéző családi nevével. Alapvető jogként alapozhatják meg a névváltoztatást az olyan családi nevek is, amelyek taszítóan vagy

nevetségesen csengenek, vagy amelyek alkalmat adnak kétértelmű vagy méltánytalan szójátékokra. Az utóbbi esetekben tehát az alapvető jogként való elismerést az emberi méltósággal való nyilvánvalóan szoros és közvetlen kapcsolat indokolja. *A névváltoztatási eljárásból adódó adminisztratív terhek azonban a testület értékelése szerint nem jelentik az emberi méltósággal összefüggő névhasználatra vonatkozó névjog szükségtelen és aránytalan korlátozását*, így arról a bejegyzett élettársak névváltoztatására vonatkozó rendelkezések tekintetében sem beszélhetünk.

3.A kérdéskör teljes körű, átfogó értékelése érdekében áttekintettem az azonos neműek párkapcsolatainak jogkövetkezményeire vonatkozó *nemzetközi gyakorlatot*. A Schalk és Kopf v. Ausztria ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy az azonos nemű pároknak is joguk van a családi életük tiszteletben tartásához, azonban az államoknak meghatározott keretek között van bizonyos mozgásterük azzal kapcsolatban, hogy egy, a házassághoz hasonló jogi státusz elismerésével milyen jogokat biztosít az azonos neműek kapcsolatainak. A Karner v. Austria ügyben a Bíróság kimondta: azonos helyzetű pároknak azonos jogokat kell biztosítani, szexuális irányultságra való tekintet nélkül. Amint arra a 43/2012. (XII.20.) AB határozat is rámutat, a bejegyzett élettársi kapcsolat joghatásai államonként változatosan alakulnak. A Kozak v. Lengyelország ügyben a Bíróság hangsúlyozta: a szexuális irányultság a 14. cikk hatálya alá tartozó védett tulajdonság, különösen súlyos indokok szükségesek a különbségtételre. Elvben a tradicionális család-fogalom védelme kellő súlyú és legitim okként jöhet számításba. Mindazonáltal a család védelmére széles körben igénybe vehetőek intézkedések, és az államoknak szükségképpen tekintetbe kell venniük a társadalmi fejlődést és változásokat is, beleértve azt, hogy nem csak egyetlen módon lehetséges a családi vagy magánélet folytatása. Nehéz és kényes feladat egyensúlyt teremteni a hagyományos család védelme és a szexuális kisebbségek jogai között, mindazonáltal, a szexuális irányultság alapján való különbségtétel során az államoknak szűk mérlegelési lehetőségük van (így például a bérleti jog örökléséből való egyértelmű kizárás nem tekinthető az e körbe tartozó intézkedésnek). Emellett a házasság kiemelt státuszát a Bíróság is több alkalommal megerősítette (ld. például Burden v. United Kingdom ügy).

A Bíróság gyakorlatában kulcsfontosságú kérdés az *összehasonlítható csoport* meghatározása is. 2013-ban, az X. and Others v. Austria ügyben egy azonos nemű pár örökbefogadása tekintetében a Bíróság nem a házastársakkal, hanem a különmemű élettársakkal vetette össze az azonos nemű, regisztrált élettársak helyzetét. A Bíróság megítélése szerint tehát ebben az ügyben az összehasonlítható csoportot nem a házastársak, hanem a különmemű élettársak jelentették annak megítélése során, hogy sérültek-e az azonos nemű párok jogai a tagállami szabályozás tekintetében.

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy – bár érthető, ha az érintettek számára a névviseléssel kapcsolatos szabályozás méltánytalannak tűnik, és a névváltoztatással kapcsolatos adminisztratív eljárás további terheket jelent számukra – *a szabályozás a jelenleg irányadó alkotmányos keretek között marad*. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egy lehetséges jövőbeni jogszabály-módosítás esetén ne tartanám alkotmányosnak a bejegyzett élettársak névviselésére vonatkozó rendelkezés jogkiterjesztő tartalmú megváltoztatását.

### **A konkrét ügy tekintetében**

A konkrét ügyben felmerült *a bejegyzett élettársak névviselésének nemzetközi magánjogi vetülete* is. A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Nmjtvr.) a 39. § (1) bekezdése értelmében a házastársak személyi és vagyoni jogviszonyaira – ideértve *a házastársi névviselést*, valamint a házassági vagyoni jogi megállapodást is – az a jog az irányadó, amely *az elbírálás idején a házastársak közös személyes joga*.

Az Nmjtvr. 39. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha a házastársak személyes joga az elbírálás idején különböző, utolsó közös személyes jogukat, ennek hiányában annak az államnak a jogát kell alkalmazni, amelynek területén a házastársaknak utoljára közös lakóhelyük volt. Az Nmjtvr. 41/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a *bejegyzett élettársi kapcsolat* létrejöttére és érvényességére, annak *joghatásaira* a 37-39. § rendelkezéseit megfelelően kell alkalmazni. Az Nmjtvr. 10. § (2) bekezdése értelmében mindazonáltal az *ember névviselésére a személyes joga irányadó.*

A névviselés a személyi állapot egyik részleme, a Nmjtvr. 10. § (2) bekezdése ezért erre nézve főszabályként a személyes jogot rendeli alkalmazni. Az Nmjtvr. 11. § (2) bekezdése alapján azt a magyar állampolgárt, aki egyidejűleg más állam állampolgárságát is megszerezte. Magyarországon, a magyar hatóságok előtti eljárás során (továbbra is) magyar állampolgárnak kell tekinteni, és ügyét erre tekintettel kell elbírálni. A német állampolgárság beadványozó általi utólagos megszerzése ezért a tényállás megítélésén érdemben nem változtat.

Az Nmjtvr. 41/A. §-a, illetve e § szerinti utalás alapján a 39. §-a a bejegyzett élettársakra, illetve a házastársakra vonatkozóan – az Nmjtvr. 39. § (1) bekezdése alapján a bejegyzett élettársi vagy házastársi névviselésre is kiterjedően – az általánostól eltérő, külön szabályokat állapít meg. Ez utóbbiak *lex speciálisként* értelmezhetőek. Így a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira nézve – közös személyes jog hiányában (hiszen a konkrét esetben az egyik fél személyes joga utóbb megszerzett német állampolgárságára tekintet nélkül a magyar, a másiké pedig a német) – a *felek utolsó közös lakóhelye szerinti állam joga* alkalmazandó. Tehát abban az esetben, ha a felek Németországban éltek és ott rendelkeztek lakóhellyel, a bejegyzett élettársi kapcsolat létrejöttére és érvényessége, valamint joghatásai tekintetében az Nmjtvr. kapcsolószabálya a német jog alkalmazásához vezet. Ezzel szemben amennyiben a felek utolsó közös lakóhelye Magyarországon volt, e kérdéskörök elbírálása a magyar jog alapján történik.

A konkrét ügyben megállapítható tehát, hogy az Nmjtvr. 41/A. §-a, illetve e § utalására tekintettel a 39. § (2) bekezdése alapján a kérelmező bejegyzett élettársi kapcsolata létrejöttére és érvényességére, valamint annak joghatásaira - közös személyes jog hiányában - a felek utolsó közös lakóhelye szerinti állam joga, jelen esetben a német jog alkalmazandó.

E rendelkezés végrehajtását akadályozza mindazonáltal, hogy az *Atv. hatályos rendelkezései* (a 69/E. § (1) bekezdés b) pontja, amely a bejegyzett élettárs elektronikus anyakönyvben rögzítendő adatairól rendelkezik, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítéséről kiállított anyakönyvi kivonat adattartalmáról rendelkező 73/A. § (4) bekezdése) a *bejegyzett élettárs névviselésével összefüggésben kizárólag a születési családi és utónév szerepeltetését teszik lehetővé.* Az *Atv. hatályos szabályai* alapján tehát a panaszos német jog alapján szerzett bejegyzett élettársi nevének bejegyzett élettársi közös névként történő hazai anyakönyvezésére nincs lehetőség, annak ellenére, hogy az Nmjtvr. szabályaiból ez következne. Amennyiben tehát a kérelmező Magyarországon is az összekapcsolt vezetéknevét kívánja viselni, erre a hatályos jogszabályok alapján továbbra is születési családi nevének megváltoztatásával van lehetősége. A fentiek alapján tehát megállapítható: az Nmjtvr. és az *Atv. szabályai nincsenek egymással összhangban.*

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 kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (9/1992. (I. 30.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra is, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. (26/1992. (IV. 30.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket (56/1991. (XI. 8.) AB határozat).

Az a körülmény, hogy az Atv. szabályozási hiányosságai lényegében megakadályozzák a nemzetközi magánjogi szabályozás szerint irányadó névviselés anyakönyvezését, a szabályozási környezet nem egyértelmű voltát, a jogszabályok közötti összhang hiányát jelzi. Ezáltal lehetetlenné teszi a jogszabályok közötti eligazodást mind az állampolgárok, mind a jogalkalmazók számára, illetve a jogalkalmazók jogkövető gyakorlatának kialakítására sem ad módot. Mindezek révén megállapítható, hogy *a szabályozási kollízió okán sérült a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelménye*. A szabályozás hiányosságai, illetve ellentmondásossága okán továbbá a beadványozó sem tudott élni az Nmjtvr. alapján részére biztosított jogával nevének hazai anyakönyvezésére, így a szabályozás hiányosságai a beadványozó tekintetében is visszas helyzetet eredményeztek.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében az ember neve arra szolgál, hogy őt mástól megkülönböztesse. A név egyben hordozója lehet a családi kapcsolatnak (leszármazás, családba tartozás vagy azon kívüli lét), a társadalmi helyzetnek (korábban nemesi, nagycsaládi hovatartozás, előjogok), nemiségnek és nemzeti hovatartozásnak. Anyakönyvezése után a személy ezt a nevet jogosult, de köteles is viselni, mert ez identitásának egyik meghatározója.

A névjog tehát s testület gyakorlata értelmében az emberi méltóságból levezethető alapjog. A saját névhez való jog korlátozhatatlan, míg a névválasztás és–módosítás során szükséges és arányos módon korlátozható az állam által, akár a közérdekűség szempontjaira (az állami nyilvántartások egységességéhez és áttekinthetőségéhez fűződő közérdek) ill. mások jogainak védelmére tekintettel is.

Amint azt a korábbiakban kifejtettem, a névjog nem jelent automatikusan bármely név viselésére vonatkozó jogosultságot, az azonban elvárható, hogy az állam jogalkotási vagy jogalkalmazási hibák, hiányosságok révén ne korlátozza az egyént a jogszabályok alapján megillető nevének használatát.

Ezzel összefüggésben *a beadványozó tekintetében az emberi méltóság jogából levezethető névjogával összefüggő visszásságot okozott az a szabályozás, amelynek következtében a panaszos – a nemzetközi magánjog erre vonatkozó rendelkezéseivel ellentétesen – lényegében eltérő nevek viselésére kényszerül az állampolgársága szerinti két államban*. Bár hatásaiban semlegesíti, lényegében nem orvosolja e visszásságot az a tény sem, hogy névváltoztatási eljárás útján a panaszosnak módjában áll nevének „egységesítése”.

A belügyminiszter válaszában jelezte: Atv. módosításának előkészítése a Belügyminisztériumban jelenleg folyamatban van, ennek keretében megvizsgálják – az Nmjtvr. fent hivatkozott rendelkezéseinek alkalmazhatósága érdekében – az Atv. olyan módosításának lehetőségét, amely névváltoztatási eljárás lefolytatása nélkül, a bejegyzett

élettársak névviselésére vonatkozó magyar jogi előírások érintetlenül hagyása mellett teszi lehetővé azt, hogy a külföldön jogszerűen megszerzett nevet a hasonló helyzetben levő személyek Magyarországon is anyakönyveztethessék. Ezzel összefüggésben fontosnak tartom, hogy a jogszabály módosítását követően megtörténjen a panaszos anyakönyvi kivonata adatainak megfelelő módosítása is.

### **Intézkedéseim**

A belügyminiszter válasza értelmében az Atv. módosításának előkészítése folyamatban van. A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem belügyminisztert, hogy az igazságügyi miniszterrel együttműködve, az Atv. kapcsolódó rendelkezéseinek felülvizsgálata során intézkedjék az Nmjtvr. 41/A. §-ával, illetve e § utalására tekintettel a 39. § (2) bekezdésével való összhang megteremtéséről. Ennek során vegye figyelembe az e jelentésben feltárt alapjogi szempontokat – különös tekintettel a beadványozót ért jogsérelem orvosolhatóságára – annak érdekében, hogy a bejegyzett élettársak névviselésére vonatkozó magyar szabályozás a külföldön létesített bejegyzett élettársi kapcsolatok tekintetében maradéktalanul megfeleljen a nemzetközi magánjogi szabályozásból eredő követelményeknek.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1333/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva  
dr. Sarbak Péter

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Felügyelőség) fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a VIASAT3 televíziós csatornán megjelenő reklámok tartalmát kifogásolta. A Felügyelőség a bejelentőt több ízben a bejelentésének kiegészítésére hívta fel, aminek a bejelentő eleget tett, majd, miután a Felügyelőség mindezeket követően sem indított vizsgálatot, a bejelentő a Legfőbb Ügyészség Közérdekvédelmi Főosztályához fordult. Az ügy áttételét követően a Fővárosi Főügyészség 2014 februárjában az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A. §-ában foglalt hatáskörömről tekintettel a bejelentő beadványát hivatalomhoz eljuttatta.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult Ajbt. 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztososa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét.

**Az érintett alapvető jogok**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Az Európai Parlament és a Tanács 2005. május 11-i 2005/29/EK irányelve a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (a továbbiakban: Irányelv)
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkbt.)

## Megállapított tényállás

A bejelentő 2013. július 13-án tett bejelentést Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségén. Ebben a VIASAT3 televíziós csatornát, az azon megjelenő teletext oldalakat és az oldalakon reklámozott emelt díjas szolgáltatást – azok valóságtartalmát – kifogásolta, kérelme alapjául pedig egy pontosan meg nem nevezett uniós irányelvre hivatkozott, amely felsorolja az Európai Unió területén tisztességtelennek és tilosnak minősülő kereskedelmi gyakorlatokat. A Felügyelőség július 22-i válaszában megállapította, hogy *„a hivatkozott ügyvel kapcsolatban kifejtett bejelentői álláspont nem tartalmaz elegendő elemet a panaszolt tényállás rekonstruálásához, ezáltal nem teremti meg a lehetőségét annak, hogy a Felügyelőség rendelkezzen olyan tények ismeretével, amelyből jogi következtetés, illetve hatósági szankció eredeztethető.”* Ezért felkérte a bejelentőt, hogy *„a kifogásolt tevékenységre vonatkozó információk részletetekbe menő kifejtésével, a kifogással érintett ügylet során keletkezett dokumentumokkal”* egészítse ki a beadványát.

Ezt követően a bejelentő a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz (NFH) fordult, amely felhívta a Felügyelőséget az ügy rendezésére. A Felügyelőség ennek nyomán 2013. november 4-én gyakorlatilag megismételte a július 22-én küldött felhívását, a fentiekben is kiemelt tartalommal. 2014. január 12-i beadványában a bejelentő bővebben is kifejtette kifogásait, valamint utalt az Európai Bíróság három ítéletére<sup>1</sup>, amelyek pontosan megnevezik a bejelentő által már korábban is hivatkozott – bár konkrétan meg nem nevezett –, a *belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre*. Ezen túlmenően tájékoztattott arról is, hogy a televíziós csatorna teletextjén szereplő három különböző telefonszám közül kettőt ugyanaz a gazdasági társaság üzemeltet, a harmadik ugyanakkor titkosan működik, így annak üzemeltetőjét nem tudta megnevezni. A Felügyelőség másnap elküldött válaszában mindösszesen arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a telefonszám kapcsán érintett vállalkozás tekintetében, annak székhelye szerint a Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége (PMKH FF) rendelkezik illetékességgel. Hatáskörét vagy annak hiányát ugyanakkor nem állapította meg, és az ügyet nem tette át a PMKH FF-hez.

2014. január 14-én a bejelentő előadta, hogy az emelt díjas telefonszámot üzemeltető társaságon túlmenően fogyasztóvédelmi tárgyú kifogása a televíziós csatornát érinti legfőképpen. Megemlítette, hogy az Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztálya magyar munkatársától kapott e-mail szerint az uniós jog köti a magyar hatóságokat, továbbá kérelmezte, hogy amennyiben a tisztességtelen reklámtevékenység kapcsán a Felügyelőségnek – álláspontja szerint – nincs illetékessége, úgy továbbítsa a beadványát az eljárásra jogosult szerv felé.

2014. január 17-én a Felügyelőség újból felhívta a bejelentőt, hogy az ügyvel kapcsolatos előzményekről, továbbá a kifogásolt tevékenységre vonatkozó információkról tájékoztassa a Felügyelőséget, és fejtse ki a hivatkozott közösségi jogszabályok és a kifogásolt ügy összefüggéseit. Felhívásában kitért arra is, hogy mindezek hiányában nem áll rendelkezésre megfelelő jogalap fogyasztóvédelmi eljárás megindítására.

2014. január 19-én a bejelentő a Legfőbb Ügyészség Közérdekvédelmi Főosztályát kereste meg panaszával – miszerint a Felügyelőség nem foglalkozik a bejelentésével –, majd erről január 20-i levelében értesítette a Felügyelőséget is. Ebben továbbá újból összefoglalta a korábbi bejelentéseiben előadottakat, egyben hivatkozta a már említett 2005/29 EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgáló Fttv-t. 2014. január 23-án a Felügyelőség tájékoztatta a bejelentőt, hogy a hivatkozott televíziós csatorna kifogásolt teletext oldalain keresztül elérhető tájékoztatások vonatkozásában hivatalból vizsgálatot indított.

---

<sup>1</sup> C-261/07., C-304/08., C-435/11. sz. ügyek

A Fővárosi Főügyészség a Legfőbb Ügyészséghez január 19-én benyújtott panasz hivatalomhoz történő áttételéről intézkedett.

A tényállás tisztázása érdekében megkereséssel éltem a Felügyelőség felé, amelyben az ügygel kapcsolatban keletkezett valamennyi dokumentum megküldését, továbbá tájékoztatást kértem az egyedi ügyről és az alábbi kérdésekkel összefüggésben:

- eleget tett-e a Felügyelőség a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Panasztörvény 142. § (1) és (2) – 2014. január elsejétől a Pkbt. 2. § (1) és (2) – bekezdésében foglaltaknak;
- megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

Az áprilisban megküldött iratsomag<sup>2</sup> tartalmazta a beadványok és válaszlevelek legnagyobb részét, hiányzott azonban abból a bejelentő eredeti, július 18-i beadványa és az NFH áttétele, valamint egyéb kérdéseket is felvetett. Ezért májusban az alábbiakat tartalmazó újabb megkeresést intéztem a Felügyelőség felé:

- a Felügyelőség a közérdekű bejelentés nyomán mely jogszabály alapján, mikor és milyen hatósági eljárást indított;
- a hivatalból indított hatósági eljárás elintézésére az ágazati jogszabályok meghatároznak-e a Ket-től eltérő ügyintézési határidőt, illetve eljárása során megtartotta-e a Felügyelőség az irányadó ügyintézési határidőt;
- a hivatalból indított hatósági eljárásra irányadó ágazati jogszabályok a Ket. általános ügyfélfogalmán túlmenően meghatároznak-e különös ügyfélfogalmat, ügyfélnek minősül-e a bejelentő ebben az eljárásban, illetve vizsgálta-e a Felügyelőség a bejelentő ügyféli minőségét;
- a 2014. január 23-án kelt BPO-001/00809-4/214. sz. tájékoztatáson túl nyújtott-e a Felügyelőség bármiféle tájékoztatást a bejelentő részére a hatósági eljárás során.

Júniusi válaszához<sup>3</sup> a Felügyelőség mellékletben csatolta a bejelentő eredeti beadványát, valamint tájékoztatott arról, hogy a rendelkezésre álló információk alapján hivatalból eljárást indított a panaszolt televíziós csatornával szemben. Előadta, hogy a bejelentővel történt többszöri levélváltásból a bejelentő számára egyértelműen kiderült egyrészt, hogy a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból történő lefolytatása céljából van szükség a több ízben kért információkra, másrészt, hogy a vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart. Álláspontja szerint tehát a bejelentő megfelelő információkkal rendelkezett a hatóság eljárásáról, ezért külön értesítést annak megindításakor már nem küldött. Tájékoztatása szerint továbbá vizsgálatának lefolytatása függ az eljárás alá vont televíziós csatorna nyilatkozatától, amelynek beérkezéséig a fogyasztóvédelmi eljárás – a Ket. értelmében – nyugszik. A Felügyelőség ezeken túl általánosságban megállapította, hogy a bejelentés vizsgálata során a vonatkozó jogszabályi előírásokat betartotta.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

---

<sup>2</sup> Ügyiratszám: BPO-001/809-4/2014.

<sup>3</sup> Ügyiratszám: BPO-001/00809-7/2014.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen. Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelősége, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

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

1. Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az 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]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

4. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

### **Az ügy érdemében**

1. A bejelentő beadványából és a Felügyelőség fent említett két válaszleveléből megállapított tényállás ismeretében az alábbi, vonatkozó európai uniós és hazai joganyagot tekintettem át. A közérdekű bejelentés intézésén túlmenően kifogásolt fogyasztóvédelmi hatósági eljárás során meghozandó döntés, annak kimenetele és az e tekintetben rendelkezésre álló jogorvoslat ugyan kívül esnek jelen eljárás keretein, az ügy megítélése szempontjából mégis szükségesnek tartom, hogy az annak háttéréül szolgáló anyagi jogi és eljárásjogi – előbbi tekintetében különösen az Fttv-ben és az Fgytv-ben, utóbbi tekintetében a Ket-ben és a Pkbt-ban foglalt – rendelkezéseket röviden ismertessem.

Az irányadó európai uniós joganyag az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2005. május 11-i 2005/29/EK IRÁNYELVE, amely szigorú előírásokat fogalmaz meg a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatát érintően.

Az ennek nyomán született, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény mind fogalom-, mind szabályrendszerében az Irányelvet követi. Alkalmazásában fogyasztónak minősül minden természetes személy, aki önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében jár el; árunak minősül továbbá – a birtokba vehető forgalomképes ingó dolgokon túlmenően, az Fgytv-hez hasonlóan – a szolgáltatás is. A kereskedelmi gyakorlatot akként határozza meg, mint a vállalkozásnak az áru (szolgáltatás) fogyasztók részére történő értékesítésével, szolgáltatásával vagy eladásösztönzésével közvetlen kapcsolatban álló magatartása, tevékenysége, mulasztása, reklámja, marketingtevékenysége vagy egyéb kereskedelmi kommunikációja.

A fogyasztó védelme az Fttv-ben négyrétegű. Generálklauzulájában lefekteti a (1) tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmát és meghatározza a tisztességtelen jelleget, majd kimondja, hogy ennek értelmében tisztességtelen különösen a megtévesztő és az agresszív kereskedelmi gyakorlat. A (2) megtévesztő kereskedelmi gyakorlat tekintetében példalózó felsorolással él, majd kifejti az (3) agresszív kereskedelmi gyakorlat lényegét, végül felsorolja a (4) fekete listás (azaz minden további vizsgálat nélkül tisztességtelennek tekintendő) tényállásokat.

A tisztességtelenséget két oldalról közelíti meg: egyrészt a gyakorlat megvalósítója oldaláról tisztességtelennek minősül, aki nem a jóhiszeműség és a tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal jár el. A fogyasztó szempontjából akkor tisztességtelen a gyakorlat, ha érzékelhetően rontja a fogyasztó lehetőségét az áruval (szolgáltatással) kapcsolatos, a szükséges információk birtokában meghozott és tájékozott döntésre, és ez által olyan döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg.

Az Fttv. rendelkezéseinek megsértése esetén – az ott meghatározott, de a jelen ügy szempontjából irreleváns kivételekkel – a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. Az Fgytv. hatálya általánosságban a vállalkozások mindazon tevékenységére kiterjed, amely a fogyasztókat érinti vagy érintheti; e körben tehát minden, az Fttv. alapján fogyasztónak minősülő személy az Fgytv. értelmében is annak tekintendő. Az Fgytv. 45/A. § (1) a) alapján a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a forgalmazással, szolgáltatásnyújtással összefüggő, jogszabályokban foglalt rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

A (2) bekezdés szerint a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban<sup>4</sup> fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és – ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik – eljár azok megsértése esetén.

A hatóság eljárására irányadó rendelkezéseket is az Fgytv. tartalmazza, amely bizonyos kivételektől eltekintve a Ket.-re, mint mögöttes jogszabályra utal vissza.

A Ket. 29. §-ában foglalt rendelkezés értelmében a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben, illetékességi területén köteles hivatalból megindítani az eljárást, ha ezt jogszabály előírja. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában az eljárás megindításáról, a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Az értesítés kötelező tartalmi elemei többek között az alábbiak: az ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja, az adott ügyfajta irányadó ügyintézési határidő, az ebbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és elérhetősége, az iratbetekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás. A (8) bekezdés szerint a hatóság a hivatalbóli eljárást kezdeményező személyt vagy szervezet kérelmére tájékoztatja az eljárás megindításáról, valamint a foganatosított hatósági intézkedésről.

A Ket. 22. §-a előírja, hogy a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Hatáskör vagy illetékesség hiányában pedig 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.

A Pkbt. 1. §-a értelmében az állami szervek a közérdekű bejelentéseket a Pkbt. szerint kötelesek elintézni. A meghatározás szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

Ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni, a közérdekű bejelentő egyidejű értesítése mellett.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a bejelentés tartalma szükségessé teszi. A korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos vagy közérdekű bejelentő által tett ismételt, továbbá az azonosíthatatlan személy által tett panasz vagy közérdekű bejelentés vizsgálata mellőzhető. Az AJB-7891/2012. sz. jelentésemben rámutattam a Pkbt., valamint a Ket. közötti kapcsolódási pontokra, illetve az azok alapján lefolytatott eljárások elhatárolására.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ilyen például a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény.

<sup>5</sup> A hivatkozott jelentés elkészültekor a jelentés a Ket. és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló rendelkezéseket tartalmazó, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény)

A Pkbt-ben meghatározott közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti.

A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha annak feltételi fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg.

A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig közérdekű bejelentő.

Ha a beadványozó a hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot a Ket. 68. (3) bekezdése szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart, és ennek orvoslására érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét a bejelentése nyomán induló közigazgatási eljárásban.

Mindebből következően a bejelentés intézésének eljárása és az azt követő, hivatalból indított hatósági eljárás összemosása veszélyezteti az ügyféli/bejelentői minőséget a jogbiztonság, így az eljárási jogi garanciák szempontjából. A két jogszabály alapján ugyanis teljesen más – bejelentői, illetőleg ügyféli – jogok és kötelezettségek illetik meg ugyanazt a beadványozót, esetenként ugyanannak a folyamatnak a kezdetén és egy későbbi szakaszában.

A Ket. és a Pkbt. alapján lefolytatott eljárások elhatárolása az ombudsman vizsgálatának kereteit is kijelöli. Az Ajbt. 38/A és 38/C §-a az alapvető jogok biztosa hatáskörébe utalja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálatát. A közérdekű bejelentés vizsgálata eredményeképpen meginduló közigazgatási hatósági eljárás ombudsmani vizsgálatának azonban további feltétele is van az Ajbt. 18.§ (1) bekezdése alapján: a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – vagy, ha a jogorvoslati lehetőség kizárt.

Tekintettel arra, hogy a közérdekű bejelentés eredményeképpen hivatalból indított fogyasztóvédelmi hatósági eljárásban jogerős döntés még nem született, így ez utóbbi eljárás vizsgálatára nincs lehetőségem.

**2.** Mindezen jogszabályi rendelkezések fényében az ügy érdemére vonatkozóan az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. rendelkezései előírják a bejelentés 30 napon belüli elintézésének kötelezettségét, a bejelentés megfelelő vizsgálatát, a bejelentő tájékoztatását a bejelentésnek az eljárásra jogosult más szervhez történő áttételéről, a vizsgálat elhúzódsáról, vagy az eljárás lezárásáról.

A 2013. július 13-án tett bejelentés alapján kiadott hiánypótlási felhívásról megállapítható, hogy az nem volt kellőképpen egzakt, így nem nyújthatott egyértelmű információt a bejelentő számára a hatóság által kért adatok mibenlétéről. Mivel a bejelentés tárgya az érintett televíziós csatornával, annak teletext oldalain reklámozott szolgáltatásokkal volt kapcsolatos, így a hatóság által „az ügylet során keletkezett dokumentumok” becsatolásának kérése értelmezhetetlen is volt egyben. Kifogásolható az is, hogy – figyelemmel a 30 napos eljárási határidőre – a tényállás tisztázása érdekében kibocsátott hiánypótlási felhívás határidőt sem tartalmazott a teljesítésre.

---

összefüggését vizsgálta. Mivel a Panasztörvény e rendelkezéseit a jogalkotó 2014. január 1-jével, tehát a Pkbt. hatályba lépésével hatályon kívül helyezte, az érintett szabályokat ugyanakkor már a Pkbt. tartalmazza, ezért a jelentés hivatkozásakor már nem a Ket. és a Panasztörvény, hanem a Ket. és a Pkbt. elhatárolása indokolt.



A Felügyelőség egy későbbi hiánypótlási felhívásban továbbá a bejelentő kötelezettségévé tette a bejelentés jogalapjának jogszabályokkal történő alátámasztását is, annak ellenére, hogy a bejelentő már a legelső beadványában utalt az – Fttv. megalkotásának alapjául szolgáló – tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról rendelkező irányelvre; ezt a január 12-i beadványában konkrétan is megnevezte. Kiemelendő, hogy sem a Pkbt., de még a Ket. sem teszi az eljárásban résztvevő állampolgárok kötelezettségévé a kérelmük jogszabályokkal történő alátámasztását. Az eljáró szerv kötelezettsége a tényállás megfelelő tisztázása, a hatáskör, illetékesség és az eljárási kötelezettség vizsgálata. A Felügyelőség a bejelentőnek adott válaszaiban változatlanul – határidő előírása nélkül – általánosságban további információk megjelölésére, és dokumentumok beküldésére szólította fel a bejelentőt úgy, hogy az ügy tárgyából adódóan iratok nyilvánvalóan továbbra sem álltak rendelkezésre. A beadványok időbeni összevetéséből kitűnik, hogy a jogszabályok konkrét megnevezésén túlmenően a bejelentő a tényállást illetően a második, majd az azt követő beadványaiban rendkívül kevés többletinformációval tudott csak szolgálni, így a végül csak 2014. január második felében megindított hatósági eljárás előfeltételei már gyakorlatilag 2013 júliusában, de legkésőbb a január 12-i beadványt követően fennálltak.

Amennyiben továbbá a Felügyelőség tisztázni akarta volna a tényállást, úgy élhetett volna a Pkbt.-ben meghatározott bejelentő meghallgatásának lehetőségével is.<sup>6</sup> Külön kiemelendő, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítést megelőző bejelentői beadvány egy ponton mégis tartalmazott minőségi többletinformációt: tájékoztatta a Felügyelőséget az eljárása kapcsán a Legfőbb Ügyészségen ellene tett panaszbejelentésről. Egyéb információk hiányában azonban ez utóbbi tény önmagában nyilvánvalóan nem szolgálhatna a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból történő megindításának alapjául.

A Felügyelőség a 2014. január 13-i válaszában arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a telefonszámmal érintett vállalkozás tekintetében a székhelye szerinti Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége rendelkezik illetékességgel. A Pkbt.<sup>7</sup> kimondja, hogy ha az érintett szerv a beadvány kapcsán megállapítja saját hatáskörének és illetékességének hiányát, úgy a beadványt a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnek *áttenni* – nem pedig erről a beadványozót tájékoztatni – köteles.

A Pkbt. és Ket. szerinti eljárások elhatárolása céljából megkereséseimben választ kértem a Felügyelőségtől a megindított hatósági eljárás jogszabályi alapjára, az eljárás mibenlétére, továbbá a bejelentő eljárásjogi (ügyfél, bejelentő) pozíciójára vonatkozóan, e kérdéseim azonban pontos válasz nélkül maradtak. Első megkeresésemre adott, április 17-i válaszában<sup>8</sup> a Felügyelőség így fogalmazott: „*A Felügyelőség jelenleg hivatalból vizsgálja a televíziós csatorna teletextjén közzétett információkat, melyek a konkrétumok ismeretének hiányában időigényes tevékenység, ezért a vizsgálat lezárására még nem került sor.*”

A második megkeresésemre június 19-én érkezett válasz<sup>9</sup> az alábbiakról tájékoztatott: „*A bejelentővel több ízben is történt levélváltás, melyből a bejelentő számára egyértelműen kiderült, hogy a közigazgatási hatósági eljárás hivatalból történő lefolytatása céljából van szükség a bejelentőtől kért információkra, valamint az is, hogy az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, tehát a bejelentő megfelelő információkkal rendelkezik a hatóság eljárásáról, ezért külön értesítést az eljárás megindulásakor már nem kapott. A vizsgálat lezárását követően haladéktalanul sor fog kerülni a panaszos tájékoztatására.*

<sup>6</sup> Pkbt. 2. § (3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a panasz vagy a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

<sup>7</sup> ld. feljebb: Pkbt. 1. § (5)

<sup>8</sup> BPO-001/809-4/2014.

<sup>9</sup> BPO-001/00809-7/2014.

*A vizsgálat folytatása az eljárás alá vont nyilatkozatának beérkezése után lehetséges, ezáltal az ügyintézési határidő a fogyasztóvédelmi eljárásra irányadó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény értelmében a nyilatkozat beérkezéséig nyugszik.”*

A megkeresésekre adott hiányos, nem teljeskörű válaszok tartalmából és a rendelkezésre álló iratokból megállapítottam, hogy a Ket. és a Pkbt. nem megfelelő alkalmazása oda vezetett, hogy a bejelentő az eljárást lezáró, egyben a közigazgatási hatósági eljárást megindító 2014. január 23-án kelt értesítésben nem kapott egyértelmű tájékoztatást az ügyben megtett intézkedésről és annak indokáról, azaz jelen esetben a megindított hatósági eljárás jog-és ténybeli alapjáról, esetleges ügyféli minőségéről. Amennyiben az eljárásban a bejelentő ügyféli minősége is fennáll, úgy a Ket. 29.§ (5) bekezdésében foglaltakról (ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidő, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás, hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél neve) is tájékoztatni kell a bejelentőt.

A Pkbt. 2.§ (4) bekezdés és a Ket. 29.§ (8) bekezdésére figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is tájékoztatni szükséges a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is. E tájékoztatásnak értelemszerűen nem kell a Ket. 29.§ (5) bekezdésében taxatív felsorolt valamennyi elemre kiterjednie, az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez azonban szükséges az, hogy a hatóság az egyedi ügyintézés során elősegítse a jogok érvényesülését. Azaz minimumkövetelményként indokolt tájékoztatást adni a bejelentő részére a megindított eljárás típusáról, az ügyféli jogállás hiányáról, ehhez kapcsolódóan az eljárás során őt megillető jogokról, valamint arról, hogy a bejelentő a megtett intézkedésekről, a hatósági eljárás lezárásáról külön tájékoztatást fog kapni. A kifejtett indokok alapján megállapítottam, hogy a Felügyelőség a közérdekű bejelentés elintézése során nem tartotta be maradéktalanul a bejelentő megfelelő tájékoztatására, az áttételre, az eljárási határidőkre vonatkozó rendelkezéseket, ezáltal *a jobbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedések**

- Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a BFKH FF vezetőjét, hogy
- a vizsgált ügyben – a hatósági eljárás folyamatban léte tekintetével – a Pkbt. 2.§ (4) bekezdés és – az ügyféli minőség megállapításától függően – a Ket. 29.§ (5), illetve (8) bekezdésének megfelelő tájékoztatást adja meg a bejelentő részére,
  - a jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése céljából pedig intézkedjen annak érdekében, hogy hivatala a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1384/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Haidegger Marianna  
dr. Lux Ágnes

**Az eljárás megindulása**

2011 júliusában a 1257/2011. Korm.határozat fogadta el a Kormány az intézmény férőhelykiváltásról (de-institucionalizáció) szóló stratégiáját, amelynek tervezett időtartama 30 év. A stratégiában a gyermekvédelmi gondoskodás vonatkozásában, az intézményi elhelyezéssel szemben egyértelmű preferenciát kap a nevelőszülői ellátás, amely megfelel az európai elvárásoknak is. Annak vizsgálatára, hogy a *nevelőszülői rendszer* felkészült-e erre a jelentős szemléletbeli és strukturális változásra – gyermekvédelmi szakemberekkel folytatott szakmai konzultációt követően – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése értelmében, különös tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint *az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére*, hivatalból vizsgálatot indítottam. A gyermekvédelmi rendszer átalakításával összefüggésben, átfogó vizsgálatot folytattam a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének átalakítása tekintetében is (AJB-1380/2014.).

Ennek során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet főigazgatójától, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság vezetőjétől, Budapest Főváros Önkormányzatának Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatának igazgatójától, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (OBDK) főigazgatójától, a Nevelőszülők Országos Független Érdekvédelmi Szakszervezete elnökétől, az UNICEF Magyar Bizottság ügyvezető igazgatójától, a Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület, valamint a Fészek Gyermekvédő Egyesület elnökétől.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”*[Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] és *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)

**A megállapított tényállás**

**I. A vizsgálat nemzetközi háttere és indoklása**

1. Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye egyik alapvetésének tekinthető 3. cikk, szerint *„a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek (legfőbb) mindenk felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.”*

Az Egyezmény 20. cikke a családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában rögzíti, hogy „*minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.*”

2. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága (továbbiakban Bizottság), a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásának monitorozása során arra a felismerésre jutott, hogy az érintett döntéshozók és jogalkalmazók sem a szakpolitikákban, sem a gyakorlatban gyakran nem veszik megfelelően figyelembe a családokat és gyermekeket érő kihívásokat, nehézségeket. A gyermekek jogai és a jogok alkalmazásának gyakorlata között fennálló jelentős eltérések felismerése arra ösztönözte a Bizottságot, hogy a 2005-ben megrendezett Általános vitanapját<sup>1</sup> a családjukon kívül nevelkedő gyermekek témakörének szentelje. Az említett vitanap eredményeképpen a Bizottság kulcsfontosságú javaslatot tett, és felhívta a nemzetközi közösséget, a részes államokat, az ENSZ szakosított szervezeteit, a civil szervezeteket, szakértőket, egyetemi oktatókat arra, hogy közösen dolgozzanak ki olyan nemzetközi szabályokat, amelyek szakértő útmutatást biztosítanak az államok és felelős szerveik számára a Gyermekjogi Egyezmény gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében.

A Bizottság vitanapjáról szóló jelentésében aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a gyermekeket szisztematikusan intézetekben helyezik el. A Bizottság nyugtázta, hogy általános egyetértés mutatkozott abban, hogy a gyermek harmonikus fejlődéséhez a családi környezet biztosítja a legjobb lehetőségeket, de találni kell elhelyezési módokat a család és az intézeti nevelés között is. Ilyen lehetőség lehet a szűk illetve a tágabb értelemben vett családnál történő hagyományos elhelyezés, a nyitott ellátó központok, a nappali vagy éjszakai ellátás, a sürgősségi elhelyezés, az átmeneti tartózkodást biztosító más megoldások.

A szüleiktől elszakított gyermekek tekintetében a Bizottság több ajánlásában kiemelte az egyéni bánásmód elvét. Minden gyermek egyedi, és a szülőktől való elszakítást és az otthonon kívüli gondozásban való elhelyezést esetről esetre kell megfontolni. Nincs olyan megoldás, amely minden helyzetre alkalmazható lenne. A Bizottság örömmel üdvözölte azt a fontos és alapvető elismerést, amit az „*Útmutató a gyermekek alternatív gondozásához*”<sup>2</sup> című dokumentum elfogadásával az ENSZ Közgyűlése 2009. november 20.-án, a Gyermekjogi Egyezmény létrejöttének 20. évfordulóján tett.

Az Útmutató ajánlást tartalmaz az alternatív gondoskodásba kerülés megelőzése vonatkozásában is, úgy mint: a gyermekeknek a családjuktól történő elválasztása megelőzésére tett erőfeszítések részeként az egyes országoknak mindent meg kell tenniük azért, hogy megfelelő, és kulturális szempontból is érzékeny intézkedéseket hozzanak, hogy támogatást nyújtsanak azon családok számára, akik lehetőségeit, gondozási képességeit olyan tényezők korlátozzák, mint valamilyen fogyatékoság, túlzott kábítószer és alkoholfogyasztás, az őslakos és a kisebbségi családokkal szembeni diszkrimináció; hogy megfelelő gondoskodást és védelmet biztosítsanak a különösen veszélyeztetett gyermekeknek; és tegyenek kiemelt erőfeszítéseket a gyermek, avagy a szülők bármilyen státuszával összefüggésben megnyilvánuló diszkrimináció ellen, beleértve a szegénységet is.

Az alternatív gondoskodással kapcsolatos valamennyi döntésnek teljes mértékben figyelembe kell vennie, hogy – elvileg – az a legkívánatosabb megoldás, ha a gyermek a lehető legközelebb marad a szokásos lakóhelyéhez annak érdekében, hogy lehetővé váljon a kapcsolattartás és a mielőbbi családba történő visszahelyezés, és hogy minimálisra csökkenjen a gyermek oktatásában, valamint egyéb pl. kulturális és szociális tevékenységeiben okozott törés.

<sup>1</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2012.htm>

<sup>2</sup> <https://www.ajbh.hu/documents/10180/122652/Alternat%C3%ADv+gondolkod%C3%A1s+a+gyermekek%C5%91+%26%23x2013%3B%20%C3%BAtmutat%C3%B3.pdf/adeddbf2-8efb-47f8-ac70-4614a0ebfcd8?jsessionid=DBDEB125B452B3667DC7F97D73881032?version=1.0>

Az alternatív gondozásban részesülő gyermekekkel kapcsolatos döntések meghozatala során kellő figyelmet kell szentelni annak, hogy rendkívül fontos a gyermekek számára a stabil otthon biztosítása, továbbá az, hogy kielégítésre kerüljön a gyermekek azon alapvető szükséglete, hogy a gondozóikhoz biztonságot és állandóságot jelentő kötődés alakulhasson ki.

*A gyermekek családból történő kiemelését, mint legvégső megoldást kell alkalmazni, és – ha lehetőség van rá –, akkor ez az elhelyezés legyen ideiglenes, vagy a lehető legrövidebb ideig tartó.* A családból való kiemeléssel kapcsolatos döntéseket rendszeresen felül kell vizsgálni, és amikor már megszűnt, avagy megoldódott a családból történő kiemelés eredeti oka, akkor a gyermeknek meghatározott értékelési szempontok szem előtt tartása mellett, a vér szerinti családba történő visszatérése szolgálja a legfőbb érdekét.

A szegénység és rossz szociális helyzet, illetve a szegénységnek közvetlenül és kizárólagosan betudható körülmények, önmagukban, soha nem szolgálhatnak okként a gyermeknek a családból való kiemelésére, alternatív gondozásba vételére, illetve a családba való visszahelyezés akadályának, hanem ezekre az okokra olyan jelzésként kell tekinteni, amelyek azt mutatják, hogy a családnak ilyen irányú támogatásra van szüksége.

A családnak és a gyermeknek a családba való visszatérésére történő felkészítése és támogatása érdekében a gyermek helyzetét olyan, megfelelő szempontok alapján kijelölt személynek, illetve csapatnak kell elemeznie, akiknek módja van multidiszciplináris tanácsadási lehetőségek igénybevételére. Ezt az elemző tevékenységet a különböző érintett szereplőkkel (a gyermek, a család, az alternatív gondozást biztosító személy) folytatott konzultációk keretében kell elvégezni, annak érdekében, hogy megfelelő döntést lehessen hozni arról, hogy van-e lehetőség a gyermek hazagondozására, és hogy mindez a gyermek legfőbb érdekét szolgálja-e, továbbá annak eldöntésére, hogy mindehhez milyen lépések megtételére van szükség, és kiknek az ellenőrzése alatt.

## **II. A megkeresett szervek válaszai**

**1.** Az *Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális és családügyért felelős államtitkára a nevelőszülők számára és regionális eloszlásukra vonatkozó kérdésemre adott tájékoztatása szerint* a Központi Statisztikai Hivatal Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (továbbiakban: KSH OSAP) előzetes adatai alapján, 2013. december 31-én a hazánkban működő nevelőszülők száma 5753 fő, közülük 293 fő hivatásos nevelőszülőként tevékenykedett. Megállapítható, hogy egy év alatt a nevelőszülők összlétszáma 207 fővel emelkedett (2012. december 31-én 5546 fő volt), ezen belül a hivatásos nevelőszülők száma 20 fővel csökkent, a „hagyományos” nevelőszülők pedig 227 fővel nőtt. A nevelőszülők lakóhelye szerinti területi eloszlásról nincs KSH OSAP adatgyűjtés, a nevelőszülői hálózat működtetőjének székhelye szerinti megyei és fővárosi szintű bontásban folyik adatgyűjtés. (A 2013. december 31-ei állapotra vonatkozó KSH OSAP előzetes országos és megyei, fővárosi bontású adatokat a Jelentés mellékletének 1. számú táblázata tartalmazza.)

A tárca tavalyi év áprilisában felkérte a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot (továbbiakban: SZGYF) adatgyűjtő, adatelemző tevékenység végzésére. Az SZGYF az alábbiakban bemutatott adatkörökben negyedévente nyújt tájékoztatást a szaktárca felé annak érdekében, hogy az ágazatirányítás a lehető legfrissebb információk ismeretében végezhesse feladatait, és nyomon követhesse a 2014. január 1-jén hatályba lépett jogszabály-módosítások hatását. Az SZGYF a március 31-ei, június 30-ai, szeptember 30-ai és december 31-ei állapotnak megfelelően tájékoztatást nyújt

- az állami fenntartású nevelőszülői hálózatok által működtetett nevelőszülők számáról, a nevelőszülőknél biztosított engedélyezett férőhelyek számáról, az engedélyezett férőhelyszámokon belül az üres férőhelyek számáról, megyei/fővárosi bontásban és országosan összesítve;

- az állami fenntartású gyermekotthonok engedélyezett férőhelyeinek számáról, az engedélyezett férőhelyszámokon belül az üres férőhelyek számáról, gyermekotthon-típusonként, valamint megyei/fővárosi bontásban és országosan összesítve;
- az állami fenntartású intézmények által működtetett utógondozói ellátást nyújtó férőhelyek számáról, valamint az engedélyezett férőhely számokon belül az üres férőhelyek számáról és az SZGYF vagyonkezelésében lévő férőhelyek számáról, ezen belül az üres férőhelyek számáról.

Az SZGYF az előbbieken mellett az egyes negyedévek folyamán tájékoztatást nyújt

- a gyermekvédelmi szakellátásba újonnan bekerülő gyermekek számáról, megyei/fővárosi bontásban és országosan összesítve;
- az ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek gondozási helyének gondozási forma szerinti megoszlásáról, ezen belül a 12 év alatti gyermekek gondozási helyéről, megyei/fővárosi bontásban és országosan összesítve;
- a nevelésbe vett gyermekek gondozási helyének gondozási forma szerinti megoszlásáról, ezen belül a 12 év alatti gyermekek gondozási helyéről, megyei/fővárosi bontásban és országosan összesítve.

A fenti adatokat az SZGYF-nek a negyedévet követő hónap 20. napjáig, a 2014. év I. negyedéves adatait 2014. május 20-áig kellett megküldenie. A fentiek alapján a szaktárca folyamatosan nyomon követi a nevelőszülői ellátás alakulását, így lehetőség van a gyermekvédelmi szakellátásba került gyermekek igényével összevetni azt.

Arra vonatkozó kérdésekre, hogy *hány gyermek él nevelőszülői ellátásban* az államtitkár válaszában a KSH OSAP adatok alapján kifejtette, hogy 2007 óta folyamatosan emelkedik a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek száma (kivéve 2009-ben, amikor minimális csökkenés volt megfigyelhető az előző évhez képest). (2. számú táblázat). Azonban a kiskorú szakellátottak létszámának emelkedése mellett is fokozatosan nő a nevelőszülőnél elhelyezett gyermekek száma és aránya. (3. számú táblázat).

*Megállapítható tehát, hogy a nevelőszülői elhelyezés prioritása a gyermekvédelmi rendszerben már évek óta érvényesül.* Az utóbbi két évet vizsgálva a KSH OSAP 2013. évi előzetes adatai szerint az látszik, hogy a nevelőszülőnél elhelyezettek aránya tovább javult az előző évekhez képest. 2013. december 31-én a gyermekvédelmi szakellátásban részesülők száma 21.628 fő volt (kiskorúak és nagykorúak együtt), közülük 13.425 fő, azaz az összes ellátott 62,22%-a nevelőszülői elhelyezésben részesült. 2012. december 31-én a szakellátásban részesülő kiskorúak 61,41%-a (11.339 fő), 2013. december 31-én 63,82%-a (11.918 fő) élt nevelőcsaládban. Ugyanezen időpontokban külön vizsgálva a három éven aluli, egészséges gyermekek nevelőszülőnél és intézményben történő elhelyezésének arányát, megfigyelhető, hogy az elmúlt években folyamatosan csökkent az intézményben elhelyezett, kizárólag életkoruk miatt különleges szükségletű gyermekek száma és aránya. 2011. december 31-én a három éven aluli, egészséges szakellátottaknak 29,30%-a (401 fő), 2012. december 31-én 25,28%-a (380 fő), 2013. december 31-én 15,39%-a (281 fő) élt gyermekotthonban vagy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) hatálya alá tartozó intézményben.

*A fogyatékossgal élő gyermekvédelmi gondoskodásban lévő gyermekek elhelyezésének mutatóit tekintve is pozitív a tendencia.* A 2011. december 31-ei KSH OSAP adatok szerint a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek közül (18.287 fő) a fogyatékossgal élő gyermekek száma 3158 fő. Közülük 44,1% (1393 fő) nevelőcsaládban: 49,7% (1567 fő) gyermekotthonban nevelkedett: 6,2%-ukról (198 fő) pedig az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthonában gondoskodtak. Ehhez képest a 2013. december 31-ei KSH OSAP előzetes adatok szerint a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek közül a fogyatékos gyermekek száma 3140 fő, további 24 fő autista.

Közülük 49,2% (1544 fő és 8 fő autista gyermek) nevelőcsaládban, 45,3% (1424 fő és 11 fő autista gyermek) gyermekotthonban nevelkedik, 5,5%-ukról (188 fő és 5 fő autista gyermek) pedig az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthonában gondoskodnak. A *nevelőszülők képzésére (tananyag, óraszám) vonatkozóan* a szaktárca államtitkára arról tájékoztatót, hogy a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban álló nevelőszülők képesítési előírására és továbbképzési kötelezettségére összetett jogi szabályozás vonatkozik. A 2014. január 1-jétől hatályos szabályozás értelmében a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban álló személynek legalább 500 óras képzésben szerzett, az Országos Képzési Jegyzékben (továbbiakban: OKJ) szereplő nevelőszülő szakképesítéssel kell rendelkeznie. A szabályozás célja a nevelőszülői tevékenység professzionalizálása annak érdekében, hogy a családjukból hatósági intézkedéssel kiemelt gyermekek és utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőttek ellátásának minősége tovább javuljon, valamint a nevelőszülők felkészülten tudjanak megbirkózni az egyre komplexebb kihívásokkal. A megváltozott szakképesítési előírás alkalmazását, az arra való felkészülést átmeneti rendelkezések biztosítják. E rendelkezések a szakképesítés megszerzésére teljesíthető határidőt tartalmaznak, és többféle lehetőséget biztosítanak a nevelőszülőknek. A szabályozás e módon törekszik segíteni a már működő nevelőszülőket, a tevékenység iránt érdeklődőket és a férőhelyek fejlesztését is. A nevelőszülői képesítés megszerzésére vonatkozó, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.) 165. §-ában foglalt átmeneti rendelkezés az alábbiakban foglalható össze:

*a. A 2013. december 31-én nevelőszülői feladatokat ellátó, 2014. január 1-jétől nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyba átkerülő nevelőszülőkre vonatkozó szabályozás*

A törvény erejénél fogva nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyba 2014. január 1-jével átkerülő nevelőszülőknek 2016. december 31-éig – két év alatt – kell megszerezniük a nevelőszülő szakképesítést. Mentésül azonban a képzés elvégzése alól az a személy, aki 2013. december 31-én a korábbi OKJ-s (300 órás) nevelőszülő képesítéssel rendelkezik, aki nevelőszülőként legalább tíz éve folyamatosan jogviszonyban áll, vagy nevelőszülői jogviszonyban áll és a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt öt éven belül eléri.

*b. A 2014. január 1-je és 2016. december 31-e között újonnan nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt létesítő személyekre vonatkozó szabályozás*

E személyi kör két lehetséges közül választhat: a nevelőszülő OKJ-s, legalább 500 órás nevelőszülő szakképesítéssel rendelkezve köt megállapodást a működtetővel, vagy a 2013. december 31-én hatályos, a helyettes szülők, a nevelőszülők, a családi napközit működtetők képzésének szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint az örökbefogadás előtti tanácsadásról és felkészítő tanfolyamról szóló 29/2003. (V. 20.) ESzCsM rendeletben (a továbbiakban: nevelőszülői tanfolyami rendelet) meghatározott 60 órás nevelőszülői tanfolyam eredményes elvégzését igazoló tanúsítvány birtokában köt megállapodást a működtetővel, és vállalja, hogy a foglalkoztatásának megkezdésétől számított két éven belül a legalább 500 órás nevelőszülő OKJ-s szakképzést eredményesen elvégzi.

*c. A 2016. december 31-ét követően újonnan nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyt létesítő személyekre vonatkozó szabályozás*

E személyi kör vonatkozásában szintén két eset lehetséges: a nevelőszülő OKJ-s, legalább 500 órás nevelőszülő szakképesítéssel rendelkezve köt megállapodást a működtetővel, vagy a nevelőszülő az OKJ-s nevelőszülő szakképzés első modulzáró vizsgájának sikeres letételét követően köt megállapodást a működtetővel és vállalja, hogy a foglalkoztatásának megkezdésétől számított két éven belül a nevelőszülő OKJ-s szakképzést eredményesen elvégzi.

A nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetésével a nevelőszülő munkakör a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet szerinti személyes gondoskodást nyújtó munkakörre vált, csakúgy, mint korábban a hivatásos nevelőszülő munkakör. A jogalkotó ezzel is el akarja ismerni a nevelőszülői tevékenység helyét, rangját a gyermekvédelem rendszerében és a személyes gondoskodást nyújtó munkakörök között. A személyes gondoskodást nyújtó munkakörökben foglalkoztatott valamennyi szakember továbbképzésre kötelezett. A személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet hatálya 2014. január 1-jétől kiterjed a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban álló személyre is, azaz a nevelőszülő 6 éves időtartamú továbbképzési időszakban 60 kreditpont értékű továbbképzésre kötelezett. E rendelet 17/A. §-ába foglalt átmeneti rendelkezések azonban szintén kedvezőbb szabályokat állapítanak meg a 2013. december 31-én nevelőszülői, hivatásos nevelőszülői jogviszonyban álló személyek részére (korábbi továbbképzések beszámítása).

Emellett a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban álló nevelőszülő a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 15. §-a szerint évente legalább 6 óras, legfeljebb 12 óras működtetői továbbképzésen való részvételre is kötelezett.

A nevelőszülő szakképzés szakmai tartalmára, követelményeire vonatkozó előírásokat az emberi erőforrások minisztere ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 37/2013. (V. 28.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI képzési rendelet) tartalmazza. E rendeletben szerepel a nevelőszülő szakképesítés (60 32 761

01 azonosító számmal). Az EMMI képzési rendelet 5. számú melléklete tartalmazza a nevelőszülő szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeit. A nevelőszülő szakképesítés szakmai követelményei az állam által elismert szakképesítések szakmai követelménymoduljairól szóló 217/2012. (VIII. 9.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Modulr.) rögzített szakmai követelménymodulok és az azokhoz kapcsolódó szakmai ismeretek, készségek, kompetenciák, feladat- és tulajdonságprofilok alapján kerültek meghatározásra. A nevelőszülő szakképesítés tartalmi elemeinek számbavételekor figyelemmel kell lenni, továbbá a Modulr. 1. § (3) bekezdésében foglaltakra is, amely szerint az OKJ-ban szereplő, az OKJ adatai alapján átlagosan 500 órát meghaladó képzési idejű 32-es és 34-es szintű szakképesítés tartalmazza a 11497-12 (Foglalkoztatás I.), a 11499-12 (Foglalkoztatás II.) és a 11500-12 (Munkahelyi egészség és biztonság) azonosító számú követelménymodulokban foglaltakat. Tekintettel arra, hogy a nevelőszülő szakképesítés az OKJ értelmében 32-es szintű, e három modulnak a nevelőszülő szakképesítés részét kell képeznie, ami kihat a nevelőszülő szakképesítés óraszámának növekedésére.

Valamennyi OKJ-s nevelőszülő szakképzést nyújtónak, a képzést engedélyezőnek és a vizsgaszervezőnek az EMMI képzési rendeletben és a Modulr.-ben foglaltak betartása mellett kell eljárnia a nevelőszülő szakképzés tervezési, engedélyeztetési, megvalósítási és vizsgáztatási szakaszában egyaránt. A képzés során alkalmazott tananyagoknak, oktatási segédanyagoknak is ezen előírásokhoz kell illeszkedniük.

Az államtitkár válaszában tájékoztatott arról, hogy a TÁMOP-5.4.10-12/1-20012-0001 azonosító számú kiemelt projekt (továbbiakban: TÁMOP-projekt) keretében folyamatban lévő 1600 fő már működő és 200 fő leendő nevelőszülő részvételével megvalósuló képzések szakmai tartalma megfelel az EMMI képzési rendeletben és Modulr.-ben foglaltaknak.

A Gyvt. átmeneti rendelkezéseire kapcsolódóan a nevelőszülői tanfolyami rendelet 15. § (5) bekezdése a 2014. év folyamán még lehetővé teszi, hogy – az OKJ-ban szereplő nevelőszülő szakképzéstől függetlenül – 60 óras nevelőszülői tanfolyam induljon.



E tanfolyamok a 2013. december 31-én hatályos nevelőszülői tanfolyami rendelet szerinti tartalommal és az ott meghatározott keretek között szervezhetőek, mely előírásokat a képzést nyújtónak, a képzést engedélyezőnek és a vizsgaszervezőnek egyaránt követnie kell.

*A képzés 500 órára emelésének céljára és indokára, valamint a tananyag elkészítése előtt előzetes háttéranyag, igényfelmérés, modellkísérlet elkészítésére vonatkozó kérdésekre a következő tájékoztatást kaptam.*

A nevelőszülői szakképzés szakmai tartalmára és követelményeire vonatkozó hatályos előírásokat az EMMI képzési rendelet tartalmazza. A rendelet értelmében a nevelőszülő szakképesítés minimum óraszámja 500, a maximum óraszámja 600 óra. A korábbi vonatkozó szabályozás, a szociális és munkaügyi miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 15/2008. (VIII. 13.) SZMM rendelet (a továbbiakban: korábbi képzési rendelet) 300 órás nevelőszülő szakképzésről rendelkezett, a „Képzés maximális időtartama” pontban. Ebből adódóan a rendelet végrehajtása során eltérő értelmezés és gyakorlat, sok esetben szélsőséges gyakorlat alakult ki. *A képzőintézmények egy része az óraszámokat szakmai szempontból indokolhatatlanul és vállalhatatlanul, a szakmai és vizsgakövetelményekhez képest irreálisan alacsony óraszámokban határozta meg.* Az ezt megelőző szabályozás, a szociális szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 9/2001. (XII. 20.) SZCSM rendelet pedig csak minimum óraszámot (300 óra) tartalmazott. Így voltak képzőintézmények, amelyek – nem feltétlenül szakmai megfontolásból – korlátlanul építettek be a képzéseikbe további óraszámokat. Ilyen előzményeket követően az EMMI képzési rendeletben a minimum és a maximum óraszám egyaránt meghatározásra került. Ezzel megakadályozható, hogy egyes képzésekben szakmai szempontból indokolatlanul alacsony, vagy éppen irreálisan magas óraszámú képzésen jussanak a résztvevők szakképesítéshez. *A képzés minimum óraszámjának meghatározása a minőségbiztosítás egyik eszköze is.*

Az EMMI képzési rendelet megalkotásakor valamennyi szakképesítés esetében áttekintésre kerültek a szakmai és vizsgakövetelmények, a szükséges képzési tartalmak, valamint a minimum és maximum óraszámok. A korábbi 300 órás nevelőszülő szakképesítés szakmai követelményei kibővültek a „10535-12 azonosító számú Különleges ellátási igényű gyermekek gondozási, nevelési feladatai”, valamint a „10536-12 azonosító számú Speciális ellátási igényű gyermekek gondozási, nevelési feladatai” című modulokkal. A bővítés igazodik a nevelőszülői tevékenységgel szembeni új szakmai elvárásokhoz, amelyeket a Gyvt. támaszt a nevelőszülői elhelyezés prioritásával, továbbá a különleges, illetve speciális ellátási szükségletű gyermekek nevelőszülőnél történő elhelyezhetőségével. Bővült továbbá a modulok köre a Modulr. I. § (3) bekezdése értelmében is a „11497-12 Foglalkoztatás I.”, a „11499-12 Foglalkoztatás II.” és a „11500-12 Munkahelyi egészség és biztonság” követelménymodulokkal. A korábbi képzési rendelet szerinti egyes, régebben önálló követelménymodulok pedig – szakmai összefüggéseik okán – az EMMI képzési rendeletben összevonásra kerültek, tartalmukban azonban alapvetően nem változtak. A megnövekedett követelmények teljesíthetőségéhez, az új követelménymodulok ismeretanyagának elsajátításához és elmélyítéséhez a korábbi képzési óraszám emelése vált szükségessé. A korábbi szabályozás szerinti 300 óra minimumnak tekintéséből kiindulva az óraszámemelés nagyságrendjét alapvetően meghatározta a „Foglalkoztatás I.”, a „Foglalkoztatás II.” és a „Munkahelyi egészség és biztonság” követelménymodulok óraszámja. E tekintetben az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet az irányadó, amelynek értelmében iskolarendszeren kívüli szakképzésben az óraszám magában foglalja a foglalkoztatással összefüggő 60 órás idegen nyelvi képzést, továbbá legalább 18-18 órában a foglalkoztatási, valamint a munkahelyi egészség és biztonsági ismereteket, ahol e követelmények előírásra kerültek.

*A fentiek alapján megállapítható, hogy az óraszám emelését részben a foglalkoztatással, munkahelyi egészséggel és biztonsággal kapcsolatos új modulok beépítése, részben pedig a változó szakmai követelményeknek való megfelelés, a bővülő szakmai feladatok ellátására való felkészülés szükségessége indokolta.*

A kiemelt projekt keretében folyó nevelőszülő szakképzéssel összefüggésben a szaktárca tájékoztatása szerint elmondható, hogy szakemberek által összeállított háttér tanulmány alapozta meg a kiemelt projekt megvalósíthatósági tanulmányának "Helyzetértékelés" című fejezetét. A megvalósíthatósági tanulmányban mindezen alapokra építve kerültek rögzítésre az Apor Vilmos Katolikus Főiskola tananyagfejlesztő tevékenységének közvetlen irányvonalai, az egyes képzési területek szakmai tartalmai is.

*Arra vonatkozó kérdésemre, amely szerint a képzési tananyag összeállítása előtt egyeztettek-e a képzést korábban és jelenleg végző intézményekkel, szervezetekkel, kértek-e szakmai véleményt, az államtitkár kifejtette, hogy a kiemelt projektben folyó nevelőszülő szakképzés tananyagával összefüggésben az ágazati irányítás a TÁMOP-5.4.10-12/1 pályázati konstrukcióval szemben a kiemelt pályázati útmutató azt az elvárást fogalmazta meg, hogy a projekt keretében, a befogadó szülői ellátás területén kidolgozásra kerülő „különböző képzések, továbbképzések, felkészítő képzések szakmai tartalmainak, tananyagainak és a TÁMOP 5.4.1-08/1 Kiemelt projektben született, a helyettes szülői és a nevelőszülői ellátást érintő szabályozók szakmai tartalmai összhangjának megteremtése szükséges, együttműködve a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet Országos Szolgáltatás-módszertani Koordinációs Központtal, az országos hatáskörű módszertani nevelőszülői hálózattal és a TÁMOP 5.4.1-12/1 Kiemelt projekttel”.*

Emellett fontosnak tartotta az államtitkár kihangsúlyozni, hogy a kiemelt projekt konzorciumi partnere, az Apor Vilmos Katolikus Főiskola olyan képzőintézmény, amely a befogadó szülői ellátás területén megvalósuló képzések, továbbá valamennyi, a nevelőszülői tanfolyami rendeletben meghatározott képzés tekintetében több éves tananyag-fejlesztői és képzői gyakorlattal, tapasztalatokkal és kidolgozott képzési anyagokkal rendelkezik. A projekt menedzsmentjének tájékoztatása szerint *a tananyagfejlesztés folyamatában folytak egyeztetések a gyermekvédelem területén dolgozó civil szervezetekkel, többek között az Ágota Alapítvánnyal, valamint a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok és a nevelőszülői hálózatok vezetőivel.*

*Arra vonatkozó kérdésemre, hogy a nevelőszülők továbbképzését, szakmai segítségét (szupervízió, pszichológiai támogatás) mely anyagi erőforrásokból kívánják megoldani, különös tekintettel a TÁMOP-projekt kétéves kifutását követő időszakban, a szaktárca úgy tájékoztatott, hogy a 2014-2020-as időszakban már működő és az újonnan belépő nevelőszülők számára az OKJ-s nevelőszülő szakképzésben való térítésmentes részvétel lehetőségét, továbbá a nevelőszülők kreditpontos továbbképzésen történő szintén térítésmentes részvételét a tervezés alatt álló, uniós forrásból megvalósuló Emberi Erőforrás Operatív Program (a továbbiakban: EFOP) keretében törekszik biztosítani. Ez jelenen a jelenleg futó kiemelt projekt folytatását. Az EFOP-pal kapcsolatos dokumentációban az intézkedések között nevesítésre került a nevelőszülői szakképzés és továbbképzés biztosítása. Szintén az EFOP keretében tervezi az ágazati irányítás a nevelőszülők szupervíziójának, mentálhigiénés támogatásának biztosítását nyílt pályázati konstrukciókon keresztül. E feladatok kiemelt kezelését mutatja, hogy azok nem csak az EFOP dokumentációjában, de a készülő Kopp Mária Lelki Egészség Stratégiában is megjelennek.*

A nevelőszülő feladatai ellátásában támogató személyes segítő, a nevelőszülői tanácsadói munkakör szükségessége vonatkozásában a Gyvt. 1997. november 1-je hatálybalépése óta nem történt szemléletváltozás. A szaktárca nem is tervez e tekintetben módosítást.

Az ágazati irányítás a nevelőszülői ellátás, a nevelőszülői tanácsadás megerősítése érdekében fogalmazott meg elvárásokat a TÁMOP-5.4.10-12/1 pályázati konstrukcióval szemben a kiemelt pályázati útmutatóban „a befogadó szülők munkáját segítő és szakmailag kontrolláló szakemberek (helyettes szülői tanácsadók, nevelőszülői tanácsadók) felkészítése és rendszeres továbbképzésének kifejtése” tekintetében. A kiemelt projektben a nevelőszülői tanácsadói felkészítő képzéssel és továbbképzéssel összefüggő fejlesztések kidolgozása jelenleg folyamatban van. A képzési tartalmak és oktatási anyagok kidolgozását követően a 2015. január 31-én záruló kiemelt projektben térítésmentesen sor kerül a nevelőszülői tanácsadók felkészítő képzésére (200 óra) és továbbképzésére (30 óra) is. A kiemelt projekt keretében kidolgozásra kerülő nevelőszülői tanácsadói felkészítő képzési programon és a továbbképzési programon való térítésmentes részvétel lehetőségét a 2014-2020-as időszakban az EFOP keretében tervezi az ágazati irányítás biztosítani, oly módon, hogy e programok a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéseit tartalmazó továbbképzési jegyzékbe bekerülnek.

A fentiek mellett a hatályos jogi szabályozás a nevelőszülői hálózatot működtető számára is lehetőséget biztosít szupervízió, pszichológiai támogatás, esetmegbeszélés biztosítására, az évente legalább 6 legfeljebb 12 órás működtetői továbbképzés keretében.

*Arra vonatkozóan, hogy hogyan, milyen anyagi erőforrásokból kívánják párhuzamosan megoldani a nevelőszülői hálózatok, valamint a gyermekotthonok működtetését,* az államtitkár elmondta, a 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezések (nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony bevezetése, 12 év alatti gyermekek nevelőszülőnél történő elhelyezése stb.) megalkotását megelőzően a szaktárca koncepciót készített, és a 2014-2017. közötti időszakra hatásvizsgálatot végzett.

A koncepció és hatásvizsgálat alapján folytattak előzetes egyeztetéseket a Nemzetgazdasági Minisztériummal. A pénzügyi tárca 2014. évre 4.67 Mrd Ft többletforrásigényt ismert el, amely többek között a megváltozott nevelőszülői díjazásból és a nevelőszülőnél elhelyezett/elhelyezendő gyermekek számának növekedéséből fakadó többletköltségeket hivatott finanszírozni. Mindemellett az SZGYF folyamatosan nyomon követi a férőhelyek alakulását, illetve figyelemmel kíséri a 12 év alatti gyermekek nevelőszülőnél történő elhelyezése okán tartósan felszabaduló gyermekotthoni kapacitásokat. Az SZGYF az adatok ismeretében tervet készít a gyermekotthoni férőhelyek további differenciálására, valamint a más gyermekvédelmi célokra történő hasznosításra és az esetleges értékesítésre.

A nevelőszülői hálózatok és a gyermekotthonok párhuzamos működtetésének finanszírozhatóságát támogatja a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 6. § (12) bekezdése is. E rendelkezés lehetővé teszi a szociális és gyermekvédelmi célokra használt, értékesítésre kijelölt, valamint az állami szociális és gyermekvédelmi feladatellátásra szükségtelessé vált állami tulajdonú ingatlanok értékesítéséből származó bevételek szociális és gyermekvédelmi célra történő felhasználását.

*Arra vonatkozó kérdésemre, hogy a gyermekjogi képviselők munkavégzését a nevelőszülői hálózat vonatkozásában hogyan kívánja segíteni a tárca,* azt a tájékoztatást kaptam, hogy a gyermekvédelmi szakellátást érintő, 2014. január 1-jén hatályba lépett két jelentős változás – a 12 éven aluli gyermekek nevelőszülőnél történő elhelyezésének kizárólagossága néhány speciális eset kivételével, valamint a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése – valóban komoly hatást gyakorol a gyermekjogi képviselők feladatvégzésére. A változásokból fakadó megoldásra váró feladatok, a jó gyakorlatok és sikeres együttműködések, valamint az esetleg szükséges jogszabály-módosítások áttekintése céljából a tárca egyeztetést kezdeményezett az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtal.

2. A *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (SZGYF) főigazgatója* válaszában arról tájékoztatót, hogy az SZGYF, mint a legnagyobb nevelőszülői hálózatot fenntartó, a 2013-as évben folyamatos monitorozással, az adatok elemzésével, a nevelőszülői hálózatok működtetői pedig intenzív toborzással, nevelőszülői képzések indításával készült arra, hogy 2014. január 1-jétől elegendő férőhely álljon rendelkezésre a 12 év alatti gyermekek nevelőszülőnél történő elhelyezésére.

Az adatok elemzése során az alábbi kérdésekre fókuszáltak:

- a gyermekotthonban élő 3 év alatti gyermekek száma, közülük a tartós betegséggel, fogyatékkal élők, amely nehezítheti nevelőszülői családban történő elhelyezésüket;
- a gyermekvédelmi szakellátásba bekerülő 12 év alatti gyermekek gondozási helye az ideiglenes hatályú elhelyezés ideje alatt, majd a nevelésbe vételkor;
- a havi beutalások országos, megyei és korosztály szerinti megoszlása, hogy a nevelőszülői kihelyezéseket tervezni lehessen;
- testvérsorok beutalási tapasztalatai és elhelyezési lehetőségei, különös tekintettel a négyenél nagyobb testvérsorokra.

A 2013-as év első félévében az ágazati minisztérium az Ágota Alapítvány közreműködésével folytatott országos kampányt a nevelőszülői feladtvállalás és az örökbefogadás népszerűsítése érdekében. A kampány eredményeiről, a nevelőszülői feladatra jelentkezők számáról az induló és befejeződő nevelőszülői felkészítő képzésekről, a szakellátás rendszerébe beutalt 12 év alatti gyermekek elhelyezéséről havi rendszerességgel adatokat kért az állami fenntartású nevelőszülői hálózatoktól a területi gyermekvédelmi szakszolgálatoktól, valamint a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgálatától, amelyeket havonta összesítették és elemezték. Munkacsoportot hoztak létre, amelyben részt vettek a nevelőszülői szervezetek, szakszolgálatok, hálózatok, az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya és a Főigazgatóság képviselői. Az országos adatgyűjtés eredményei ismeretében a munkacsoport tagjai számba vették a felkészülés érdekében elvégzendő feladatokat, s módszertani ajánlásokat fogalmaztak meg, amelyről az összegző anyagokat 2013. december elején megküldték további felhasználásra a Főigazgatóság megyei, fővárosi kirendeltségei részére. Több alkalommal is előzetes egyeztetést folytattak az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztályának, valamint a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: MÁK) Illetmény-számfejtési Főosztályának vezetőivel. Ennek az előkészítő munkának köszönhetően elkészítették, és 2013. december 13-án a Főigazgatóság megyei/fővárosi kirendeltségeihez eljuttatták azt a segédanyagot, amely útmutatót és dokumentum mintákat tartalmazott a nevelőszülői jogviszony átalakításával kapcsolatban. A MÁK munkatársaival folyamatosan kapcsolatban vannak a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonnal kapcsolatos adatrögzítés kérdésében, a területről érkező problémákat jelzik, a megoldásban konstruktívan együttműködnek. Ennek eredményeképpen a nevelőszülők foglalkoztatási jogviszonya létrejött, és 2014 februárjában az SZGYF fenntartásába tartozó valamennyi nevelőszülő megkapta illetményét. 2014. február 11-én szakmai konzultációs napot tartott az SZGYF, az EMMI Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya valamint a Főigazgatóság Intézményirányítási Főosztálya. A konzultációs napra a Főigazgatóság megyei, fővárosi kirendeltségeinek vezetőit, gyermekvédelmi szakreferenseit, a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok igazgatóit, illetve az állami fenntartású nevelőszülői hálózatok szakmai vezetőit hívták meg. A Főigazgatóság Módszertani Főosztálya is bekapcsolódott az SZGYF Intézményirányítási Főosztálya által a nevelőszülői ellátás területén létrehívott munkacsoport tevékenységébe. A Módszertani Főosztályon 2014. január 15-től önálló referense van e szakterületnek, illetve a módszertani feladatok ellátásába bevonták a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ nevelőszülői hálózatát is, amely 2013 előtt országos módszertani feladatellátásra kijelölt intézmény volt.

2014 első negyedében munkacsoport jött létre állami, illetve egyházi nevelőszülői ellátási területen és a központi irányításban dolgozó szakértők bevonásával, olyan módszertani útmutató elkészítésére, amely támpontot adhat a nevelőszülői ellátás területén dolgozó szakembereknek. A „Módszertani ajánlás a gyermekvédelmi gyámság bevezetésével kapcsolatos feladatok és kompetenciák megoszlásáról a nevelőszülő, nevelőszülői tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám, mint szakmai szereplők vonatkozásában” címmel készült anyag szakmai lektorálása folyik a Főigazgatóság Módszertani Főosztályán.

A főigazgató *a nevelőszülők képzése, továbbképzése, szakmai munkájának támogatása vonatkozásában* elmondta, hogy a 2013-as év második felében elindult a térítésmentes nevelőszülői szakképzés a TÁMOP-projekt keretében. Az NCSSZI Képzési Igazgatósága tájékoztatása szerint *1600 működő nevelőszülő és 200 új nevelőszülő került beiskolázásra, a képzések 74 csoportban országosan 47 helyszínen kerülnek megvalósításra*. A nevelőszülői csoportok közül már májusban megkezdődött 13 csoport, kb. 325 fő komplex vizsgáztatása, és az év végéig reményeik szerint valamennyi képzésben jelenleg résztvevő megszerzi az előírt OKJ-s képesítést. Mindemellett a nevelőszülői hálózatok működtetői a 2014-es év folyamán még folyamatosan indítanak 60 órás nevelőszülői felkészítő tanfolyamokat is (a 29/2003. (V.20.) ESzCsM rendelet 15.§ (5) bekezdése értelmében) annak érdekében, hogy kellő számú nevelőszülő álljon rendelkezésre a 12 év alatti gyermekek családba helyezéséhez. A 60 órás nevelőszülői tanfolyam eredményes elvégzését igazoló tanúsítvány birtokában a működtető keretmegállapodást köthet azzal a nevelőszülővel, aki vállalja, hogy foglalkoztatásának megkezdésétől számított két éven belül a nevelőszülő OKJ-s szakképzést eredményesen elvégzi.

A 2014-es évben a nevelőszülők és az őket segítő szakemberek továbbképzésére a TÁMOP-projekt keretében van térítésmentesen lehetőség. A működtetői továbbképzések tematikájába az SZGYF javasolta az esetmegbeszélő csoportok, szupervíziós lehetőségek beépítését. A 2014-2020-as időszakban, a már működő és az újonnan belepő nevelőszülők számára térítésmentes OKJ-s nevelőszülő szakképzésben való részvételi lehetőséget, továbbá a nevelőszülők kreditpontos továbbképzésen történő szintén térítésmentes részvétel lehetőségét, az ágazatirányítás a tervezés alatt álló, uniós forrásból megvalósuló Emberi Erőforrás Operatív Program keretében tervezi biztosítani a jelenleg futó TÁMOP-projekt folytatásaként. *A nevelőszülők szakmai segítségét elsődlegesen a nevelőszülői tanácsadók látják el, az ő személyes segítői tevékenységükre vonatkozó jogi szabályozásban a Gyvt. hatályba lépése óta nem történt változás*. A befogadó szülők munkáját segítő és szakmailag kontrolláló szakemberek (helyettes szülői tanácsadók, nevelőszülői tanácsadók) felkészítése és rendszeres továbbképzése érdekében – információik szerint a TÁMOP-projekt keretében – szintén kidolgozás alatt áll képzési, illetve továbbképzési program.

Ugyanakkor fenntartóként – az ellátási területről érkező jelzésekkel egyetértve – feltétlenül *fontosnak gondolják a nevelőszülői hálózatokban a szakmai segítségnyújtás és a magas színvonalú feladatellátás érdekében a pszichológus, mentálhigiénikus, valamint gyógypedagógus vagy fejlesztő pedagógus munkakör jogszabály által előírt szakmai létszámba történő beemelését*. Ezt indokolja egyrészt az, hogy a 2014. január 1-vel hatályos módosított jogszabályok a nevelőszülői feladatra jelentkezők esetében kötelezővé teszik a pszichológiai alkalmasság vizsgálatát (513/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 2.§ (2) bekezdés). A pszichológus munkakörre elengedhetetlenül szükség lenne azért is, mivel a nevelőszülői hálózatokban megjelenő nagyszámú, családjából veszélyeztetettség miatt kiemelt gyermek olyan krízisben van, amikor a gyermeknek és a nevelőszülőnek is szüksége van azonnali, hatékony beavatkozásra. A krízisintervención túl a pszichológusok akár az ellátottak, akár a nevelőszülők számára biztosíthatnak egyéni és csoportos segítségnyújtást a veszteségélmények feldolgozásához, illetve szakszerű tanácsadást az – átmenetileg vagy tartósan – magatartászavarral küzdő gyermekek problémáinak kezeléséhez.

Közvetett módon a nevelőszülők terheinek csökkentését jelenti a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése is. A 2014. január 1. után szakellátásba kerülő gyermekek számára már gyermekvédelmi gyámot kell rendelni, s a nevelésbe vett gyermekek 2014. évi felülvizsgálata alkalmával a korábban gyámi feladatot is ellátó nevelőszülőktől gyermekvédelmi gyámok veszik át a gyámi feladatot. A jogalkotó ezzel egy „életútfelelős” kezébe helyezte a gyermek sorsának tervezésével, végleges sorsrendezésével kapcsolatos teendőket, a nevelőszülőkre alapvetően a gyermek gondozásának, nevelésének feladata hárul, illetve bizonyos feltételek teljesülése és beleegyezésük esetén hatósági döntés alapján egyes gyámi feladatokat is elláthatnak, amelyek a gyermekekkel kapcsolatos mindennapi ügyintézkést megkönnyítik.

A korábban már említett „Módszertani ajánlás a gyermekvédelmi gyámság bevezetésével kapcsolatos feladatok és kompetenciák megoszlásáról a nevelőszülő, nevelőszülői tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám, mint szakmai szereplők vonatkozásában” címmel készült anyag a gyermekek érdekében feladatot ellátó szakemberek hatékony és gördülékeny együttműködéséhez kíván segítséget nyújtani.

*A nevelőszülői és gyermekotthoni ellátórendszer működtetésének erőforrásai vonatkozásában* a főigazgató arról is tájékoztatott, hogy a nevelőszülői ellátást érintő, 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezések végrehajtásához *szükséges finanszírozási források az SZGYF fenntartásában működő nevelőszülői hálózatok vonatkozásában rendelkezésre állnak.* Természetesen tudják, hogy a gyermekvédelmi szakellátás intézményrendszerének ilyen jelentős mértékű átalakítása időszakában a két rendszer párhuzamos működtetése kevésbé tud költséghatékony lenni. A 12 év alatti gyermekek nevelőszülői elhelyezésével az ellátotti létszám a gyermekotthonokban, lakásotthonokban csökken. Így az egy gyermek ellátására eső költség megnő. Az egyes gyermekotthonok férőhely kihasználtságát folyamatosan figyelemmel kísérik, és a szükséges átszervezéseket – a gyermekotthonban levő gyermekek sorsának megtervezése, és érdekeik messzemenő figyelembe vétele mellett – elvégzik, törekedve a költséghatékony működésre.

A nevelőszülői hálózatok és a gyermekotthonok párhuzamos működtetésének finanszírozhatóságát támogatja a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 6. § (12) bekezdése is. E rendelkezés lehetővé teszi, a szociális és gyermekvédelmi célokra használt, értékesítésre kijelölt, valamint az állami szociális és gyermekvédelmi feladatellátásra szükségtelemmé vált állami tulajdonú ingatlanok értékesítéséből származó - a XLIII. Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezetben elszámolandó - bevételek a 2014. évben a Kormány határozatában adott jóváhagyásával szociális és gyermekvédelmi célra” történő felhasználását. A gyermekek – jogszabályban előírtak szerinti – ellátásáról, a szakellátásban elhelyezett gyermekek érdekét szolgáló „intézménytelenítési” folyamat végig vitele során is megfelelően gondoskodnak.

**3. Az OBDK főigazgatója** válaszában egyetértett azzal, hogy a gyermekvédelmi rendszer 2014-es átalakítása a gyermekjogi képviselők munkájára is jelentős hatással van. Az eddigi intézményi struktúra átalakulása, a 12 év alatti gyermekek nevelőszülői kihelyezésének elsődlegessége a gyermekjogi képviselő ellátásának újra gondolását igényelte. *A megváltozott helyzethez egyrészt a meglévő struktúrában igyekeznek igazodni, másrészt pedig indokoltnak tartják áttekinteni a jogszabály módosítások kezdeményezésének lehetőségét.*

Jogszabályi változtatásokat az alábbi területeken tartanak indokoltnak:

1. A jogszabályi rendelkezések terjedjenek ki arra, hogy *a gyermekjogi képviselőnek legyen fogadóóra tartási kötelezettsége a nevelőszülői hálózatok központi/ területi irodáiban.*

2. A betegjogi területhez hasonlóan, *a gyermekjogi területén is legyen módja az OBDK-nak a hivatalból történő eljárásra, ha olyan tény, körülmény vagy intézkedés, illetve mulasztás jut a tudomására, mely a gyermekek nagyobb csoportját érintő gyermekjogi jogsérelmet okozhat.*

A meglévő struktúrában az alábbi tevékenységekkel tudják növelni a nevelőszülőnél élő gyermekek jogvédelmének hatékonyságát:

1. A gyermekjogi képviselők kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a gyermekek sorsrendezése érdekében összehívott tervezési és/vagy elhelyezési értekezleteken minél nagyobb számban részt vegyenek, abból a célból, hogy képviseljék a gyermekek érdekeit. Az értekezleteken való részvétel lehetőséget biztosít arra, hogy a gyermekjogi képviselő megismerje a gyermekeket és a gyermekek és szüleik számára is ismerté váljon a jogvédelmi képviselő.

2. A gyermekjogi képviselői tevékenység megismerését és elérhetőségének biztosítását szolgálják azok a kiadványok, szórólapok, amelyek május hónapban készülnek el a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek és szüleik számára. Ezek a kiadványok a fentiekén túl a gyermeki jogokról, a teljes körű ellátásról, kapcsolattartásról, oktatásról és a hazagondozásról tartalmazznak információkat a gyermekek számára is érthető módon.

3. A gyermekjogi képviselők fontos feladatának tartjuk, hogy folyamatos kapcsolatban álljanak és együttműködjenek a gyermekvédelmi gyámokkal, akik elsősorban a gyermek törvényes képviselőjét látják el. A gyermekjogi képviselő a jogsérelem magasabb szintjét tudja biztosítani a gyermekvédelmi gyámhoz képest tekintettel arra, hogy egy független központi hivatal alkalmazottjaként látja el a törvényben meghatározott jogvédelmi feladatokat.

4. Az OBDK 2014-ben a jogvédelmi képviselők elérhetőségének növelése érdekében minden megyeszékhelyen információs pontokat (infópontokat) alakít ki, ahol a három jogterület képviselői tájékoztatást, segítséget nyújtanak betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi esetekkel, kérdésekkel kapcsolatban.

5. Az OBDK jogszabályi felhatalmazás alapján hatósági jogvédelmi képzést folytat. Ezen felül terveik között szerepel, hogy felnőttképzési akkreditációs központként – egyebek mellett – gyermekjogi képzéseket, továbbképzéseket tartsanak nevelőszülők számára is, így biztosítva – megelőző jelleggel – a gyermeki jogok érvényesülését.

A gyermekjogi képviselők létszámának elégségességére vonatkozó kérdésemre, a főigazgató arról tájékoztatott, hogy az OBDK mint központi hivatal meghatározott létszámkerettel rendelkezik. 2014-2020 kiemelt projektje keretében a gyermekjogi képviselők jelenlétének növelését tűzte ki célul, amelynek keretén belül várhatóan sor kerülhet létszám fejlesztésre is. A projekt keretében egyrészt tovább folytatódik a jogvédők képzése és továbbképzése, újabb célcsoportok bevonásával a jogvédelmi képzésekbe, melynek során célként tűzték a nevelőszülők bevonását is. A jogtudatosítási alprojekt mellett, a jogszabályi előírások értelmében (a Gyvt. 11/A. § (7)) a gyermekjogi képviselő figyelemmel kíséri az óvoda, az iskola, a kollégium és a pedagógiai szakszolgálat intézményeiben folyó gyermekvédelemmel kapcsolatos tevékenységet, segíti a gyermeki jogok érvényesülését. A jogvédők jelenlétének és szerepének megerősítése az oktatási intézményekben alprojekt keretében valósulna meg, mely szintén újabb szakemberek bevonásával történne.

A gyermekjogi képviselők a nevelőszülői rendszer átalakítását megelőző időszakban több alkalommal vettek részt konferenciákon, az OBDK a jogszabály tervezet véleményezésében közreműködött.

A gyermekjogi képviselők munkájuk során kiemelt feladatként kezelik az elhelyezési értekezleteken való részvételt. Ennek során szerzett általános tapasztalat – és egy korábbi a gyermekjogi képviselők által elvégzett kutatás is erre a megállapításra jutott –, hogy a nevelőszülőnél élő gyermekek kapcsolattartáshoz való joga a gyermekotthonban élő gyermekekhez képest korlátozottabb mértékben érvényesül.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Lásd AJB 849/2010. számú jelentés

Míg a gyermekotthonokban mód van akár a heti több alkalommal történő kapcsolattartásra is, addig a nevelőszülőnél élő gyermekek esetében jellemzően 2 hetente 1-2 órában történik a kapcsolattartás szabályozása. A kapcsolattartás vonatkozásában fontos annak vizsgálata is, hogy ezek a kapcsolattartások milyen körülmények között történnek. A kapcsolattartásokra jellemzően kapcsolattartásra kijelölt színhelyeken kerül sor, mely helyszíneken egy időben, párhuzamosan több gyermek kapcsolattartása is zajlik, mely nem ad lehetőséget a bensőséges kapcsolat kialakítására. Tekintettel arra, hogy a kapcsolattartás a hazagondozás kiemelt eszköze, ezen területen történő változások és fejlesztések elengedhetetlenek lennének.

4. *A Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet (továbbiakban: NCSSZI) főigazgatója és Konzorciumi Partnere az Apor Vilmos Katolikus Főiskola a TÁMOP-projekt keretében betöltött szerepe és feladatai alapján a nevelőszülők képzése vonatkozásában* arról tájékoztattak, hogy az Apor Vilmos Katolikus Főiskola által kidolgozott tananyagok a befogadó szülői ellátás területén tevékenykedő szakemberek képzési irányvonalaihoz kapcsolódnak. Összegző válaszukból kiolvashatóan a nevelőszülők számára nyújtott képzési területek egyaránt érintik a már működő és az újonnan bekapcsolódó befogadó szülőket, valamint a nevelőszülők kötelező továbbképzésének területét. Mindemellett a projektben külön figyelem irányul a roma-helyettes szülőkre és nevelőszülőkre – és a befogadó szülői ellátás alapvetően átmeneti jellegéből adódóan a gyermekek hazagondozásának céljával – a vér szerinti szülők felkészítésére is. A projekt keretében a nevelőszülők munkavégzését kísérő, támogató szakemberek is érintettek: a gyermekvédelmi gyámok és a befogadó szülőket segítő szakemberek (helyettes szülői tanácsadók, nevelőszülői tanácsadók) képzéseik és továbbképzéseik által célul tűzve ki munkájuk hatékonyabbá válását. A megvalósuló képzési irányvonalak teljességéhez a képzések oktatóinak felkészítése ugyancsak hozzájárul.

Arra a kérdésre, hogy mi volt a *célja és indoka a képzés 500 órára emelésének*, válaszul az ún. 60. sorszámú Nevelőszülő megnevezésű szakképesítés szakmai és vizsgakövetelménye dokumentuma a 37/2013. (V. 28.) EMMI rendeletben kiadott szakmai és vizsgakövetelmény 1.4. pontjára hivatkoztak. E szerint az „Iskolarendszeren kívüli szakképzésben az óraszám 500-600 óra”, a projektben megvalósuló szakképzés órászáma e jogszabályi pontra tekintettel került meghatározásra.

A magasabb óraszám biztosításának szakmai alapjai visszavezethetők a nevelőszülői szerepvállalás professzionalizálásának céljához. Hangsúlyos figyelem irányul például a szerepkörre való ráhangolódásra (ún. döntéselőkészítő szakasz), a jogi környezet aktuális változásain keresztül a tevékenység specifikumaira, valamint a szakképzés részévé válva kiemelt szerepet kap a különleges és a speciális ellátási igényű gyermekek ellátásával kapcsolatos ismeretanyag is. A kapcsolódó ismeretelemek szelesebb köre alaposabb feldolgozásra kerülhet, valamint a megnövekedett óraszám lehetőséget nyújt a hivatás beteljesítéséhez szükséges készségek (pl. elfogadás, empátia, problémaérzékenység, konfliktuskezelés) fejlesztésére, begyakorlására is. A magasabb órászámmal társuló, kibővült tartalmú képzés segítségével szolgál a nevelőszülői ellátás összetett tevékenységeire való felkészítésben, a gyermekek nevelőszülői családokban történő elhelyezésének, a testvérek egy családba kerülésének támogatásában.

*Az előzetes háttéranyag, igényfelmérés, modellkísérlet elkészítésére* vonatkozó kérdéssel kapcsolatban az NCSSZI igazgatója elmondta, hogy a TÁMOP-projekt 2013. február 1-jei kezdete előtt felkért szakemberek háttér tanulmányt készítettek, amelynek közvetlen szerepe volt a projekt megvalósíthatósági tanulmánya kidolgozásában. A helyzetértékelésnek részét képezte a kapcsolódó makrogazdasági, munkaerő-piaci folyamatok pontosítása, területi sajátosságok körvonalazása, illetve társadalmi-demográfiai sajátosságok, kiemelten az ún. magas kockázatú társadalmi csoportok helyzetének elemzése.



A megvalósíthatósági tanulmányban kerültek rögzítésre továbbá mindezen alapokra építve az Apor Vilmos Katolikus Főiskola tananyagfejlesztő tevékenységének közvetlen irányvonalai, az egyes képzési területek szakmai tartalmai is. Arra a kérdésemre, hogy a *képzési anyag összeállítása előtt egyeztettek-e képzést korábban és jelenleg végző intézményekkel, szervezetekkel, kértek-e szakmai véleményt*, azt a választ kaptam, hogy az Apor Vilmos Katolikus Főiskola a projekt képzési irányvonalainak területein több éves tapasztalatokkal, kidolgozott programokkal rendelkezik, a korábbi képzések dokumentációja a főiskolán rendelkezésre áll, így mindezeket hatékonyan alkalmazni tudták a jelenlegi célkitűzések megvalósításában. A projekt előrehaladásának folyamatában sor került egyeztetésekre további szervezetekkel is, akik a területen dolgoznak, közöttük kiemelendők például az Ágota Alapítvány, a Hajdúdorogi Egyházkerület és a Fővárosi Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat munkatársai, illetve katolikus nevelőszülői hálózat vezetője. A szakmai munkacsoport tagjává váltak továbbá olyan gyermekvédelmi szakemberek, akiknek elméleti és gyakorlati tudása ugyancsak beépült a tananyagfejlesztő tevékenységbe.

Az Apor Vilmos Katolikus Főiskolával közösen megvalósított TÁMOP-projekt keretében kidolgozásra került programok vonatkozásában azt a tájékoztatást kaptam, hogy a kiemelt projekt keretében négy képzési területen valósítanak meg továbbképzéseket, képzéseket, amelyekre új szemléletű tananyagokat fejlesztettek. Az első területen hét ellátotti területre (családvédelem, családgondozás: gyermekjóléti alapellátás: gyermekvédelmi szakellátás: idősek szociális ellátása: pszichiátriai és szenvedélybetegek szociális ellátása: fogyatékosok szociális ellátása, rehabilitációja: hajléktalan ellátás) épülő 49 féle képzési tematika került kidolgozásra, amelyek szociális, gyermekvédelmi minősített szakmai tanfolyamok formájában országos szinten elérhetők a személyes gondoskodást végzők számára. A második képzési terület a szakmaközi együttműködés fejlesztésére irányul, melynek keretében 16 féle programot dolgoztak ki. A harmadik képzési terület a vezetői kompetenciák fejlesztését tűzte ki célul, melyet egy 300 órás, 10 tananyag-egységből álló képzés formájában ismerhetnek meg a résztvevők. A negyedik képzési terület az első kérdésnél ismertetett befogadó szülői ellátás területét érintő képzéseket foglalja magában. A tananyagok kidolgozója, az Apor Vilmos Katolikus Főiskola, az utóbbi képzési területen a projekt konzorciumi partnere.

A *tananyagok kidolgozásával összefüggő kérdésemre* azt a választ kaptam, hogy az Apor Vilmos Katolikus Főiskola a nevelőszülői képzések (érintve az új és a már működő nevelőszülők képzési területeit is) tananyagfejlesztése során az ún. 60. sorszámú Nevelőszülő megnevezésű szakképesítés szakmai és vizsgakövetelménye dokumentumát követte. Az Országos Képzési Jegyzékben szereplő szakmai előírások tartalmazzák az egyes követelménymodulokhoz kapcsolódó szakmai ismereteket, készségeket, kompetenciákat, feladatprofilokat. Az Országos Képzési Jegyzékben rögzített, kötött rendű vizsgáztatási követelményekhez igazodva a főiskola szakmai munkacsoportja a modulokhoz kapcsolódó „szakmai ismeretek” rendjét követte, a tananyagok kidolgozása ezek alapján történt. A nem OKJ-rendszerű képzési területek tananyagainak kidolgozása során ugyancsak a vonatkozó szakmai, illetve jogszabályi előírásokat követték. A kidolgozás során *a korábbi, nevelőszülői témában már kidolgozott szakmai anyagokat hasznosították*, például a TÁMOP 5.4.1-08/1. „Szociális és gyermekvédelmi szabályozó rendszer kidolgozása” pillér, „Otthont nyújtó ellátás a nevelőszülői családban” című anyagát, a naprakész bemutatás részeként pedig a szakmai munkacsoport egyeztetései nyomán összegyűjtött gyakorlati tapasztalatokat. A vonatkozó pedagógiai és pszichológiai ismeretanyagok kidolgozása során – többek között – kiemelten a családpedagógia és a családpszichológia szemlélete került beépítésre, valamint a kötődélméletek modern tapasztalatai (pl. csecsemőkutatások, mentalizációs elmélet), a személyközpontú pszichológia irányvonalai, továbbá a különböző módszerspecifikus irányvonalak kapcsolódó gyakorlati tapasztalatai.

A nevelőszülők felkészítésének további specifikumát adja, hogy a jelenlegi tananyagok külön területet szánnak a nevelőszülők munkaerő-piaci felkészítésének (a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony változásaihoz igazodva), ennek keretében pedig külön modul rendel a munkajog, a munkavédelem, valamint az idegen nyelvi felkészítés területeihez is. Mindezek kidolgozása során a kérdéskörrel foglalkozó szakemberekkel történt egyeztetéseiknek részét képezte a nevelőszülői ellátással kapcsolatos specifikus ismeretelemek meghatározása, valamint a vonatkozó gyakorlati felkészítés területeinek kellő előkészítése. A tananyagok véglegesítésébe további szervezet is (Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Szociális és Gyermekvédelmi Hivatal) bevonható. A tananyagok mindegyike elérhetővé válik a főiskola honlapján létrehozott tananyagtárházban, így a felhasználók tapasztalatait is beépítve sor kerülhet a tartalom elemeinek átdolgozására, aktualizálására is.

A *képzés mikéntjére (tematika, óraszám) vonatkozó kérdésekre* a főigazgató elmondta, hogy a képzéseket a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet és az Apor Vilmos Katolikus Főiskola által megvalósított TÁMOP-projekt keretében a résztvevők számára pályázat útján hirdette meg. A képzési helyszínek és a képzési intenzitás (képzés nap/hét) a jelentkezők által kitöltött igényfelmérők alapján kerültek kialakításra. A képzésekre a speciálisan erre a célra kialakított elektronikus felületen (Pályázatkezelő Rendszer - PR) lehetett jelentkezni. Az egységes oktatói módszertan és a kidolgozott tananyag megismerése, elsajátítása érdekében az oktatóknak képzők képzésén kellett részt venniük. A képzők képzésének hallgatóit a NCSSZI delegálta, előzetes pályázati kiválasztás alapján: akik a képzés szakirányának megfelelő felsőfokú iskolai végzettség és tanári szakképzettség, vagy a képzés szakirányának megfelelő felsőfokú iskolai végzettség és 2 éves oktatói gyakorlattal rendelkező szakemberek voltak; az oktatói az Apor Vilmos Katolikus Főiskola szakmai munkacsoportjának tagjai voltak. A képzők képzése kiemelt célja „a nevelőszülői képzések egységes, standard minőségű lebonyolítása”, valamint „a képzéseken oktatók szemléletének, megközelítésmódjának egységesítése”. A résztvevők számára a kiemelt projekt keretében a képzések térítésmentesek.

Tájékoztatót kaptam továbbá arról, hogy a projekt nevelőszülői képzésének keretében 1800 fő került bevonásra: az első csoportok 2014. májusban vizsgáztak. A nevelőszülői továbbképzések, a helyettes szülői képzés, továbbá a helyettes szülői tanácsadók, valamint a nevelőszülői tanácsadók képzési és továbbképzési programjai a kiemelt projekt keretében várhatóan ősszel kezdődnek. A képzéseken résztvevők elégedettsége kérdőíves formában kerül mérésre, melyet az utolsó képzési modul lezárását követően értékelnek ki.

A gyermekvédelmi gyámi képzés és a továbbképzés tekintetében ugyanakkor szinte már teljes megvalósulásról számolt be a főigazgató. Összesen 18 csoportban, ebből 11 db 150 órás gyermekvédelmi gyámi képzési, 7 db 30 órás gyermekvédelmi gyámi továbbképzési csoportban folyt, illetve folyik a képzés, továbbképzés, összesen 455 fő részvételével. A csoportok 2014 februárjában indultak, az utolsó képzés 2014. május 29-én fejeződött be. 150 órás gyermekvédelmi gyámi képzésen 258 fő, 30 órás gyermekvédelmi gyámi továbbképzésen 197 fő vett részt. E képzések és továbbképzések 5 budapesti és 9 vidéki (Debrecen, Győr, Marcali, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok) helyszínen folytak. A helyszínek és a képzésekben, továbbképzésekben résztvevők körének meghatározása a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósággal folytatott partneri együttműködés keretében történt.

**5. A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat megbízott igazgatója** arról tájékoztatót, hogy a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat gyakorlatában az elmúlt évtizedekben a nevelőszülői ellátás minőségi fejlesztése volt középpontban. Fontos törekvésük volt, hogy a hosszútávon helyettesítő védelemre szoruló gyermekek részére biztonságos és jó minőségű családpótló ellátást biztosítsanak a nevelőszülői elhelyezésekkel.

Ez az igény hívta életre már az 1980-as években, az országban elsőként az akkori Fővárosi Gyermek- és Ifjúságvédő Intézet hivatásos nevelőszülői hálózatát. Világos volt, hogy a nevelőszülői feladatellátás professzionalizálódása, a nevelőszülők munkaviszonyban történő foglalkoztatása a fejlesztés legfőbb iránya. Már jóval a Gyvt. elfogadása előtt a Fővárosi GYIVI-ben elhelyezési tanácskozásokon és szakértői team megbeszéléseken születtek a döntések a gyermekek nevelőszülői családba helyezéséről. A team tagja és a döntéshozatal aktív szereplője volt maga a nevelőszülő is. Az elhelyezés legfőbb szempontja a gyermek szükséglete, hazagondozása, vérszerinti kapcsolattartása, valamint a nevelőszülői család készsége és képessége az ellátásra, illetve e két szempont illeszkedése volt. A Gyvt. és az ágazati végrehajtási rendeletek jogszabályi szinten is megerősítették gyakorlatukat. A törvény hatályba lépte után a gyermekek elhelyezésének a törvényben rögzített preferencia sorrendje határozta meg javaslatteteleiket, döntéseiket.

A gyermekek vizsgálatát végző Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság gondozási formára tett javaslatai mindig a gyermeki szükségletnek megfelelően, az alacsony életkorú és hosszútávú gyermekvédelmi gondoskodást igénylő gyermekek számára (a hazagondozás lehetőségének illetve az örökbeadhatóság hiányában), egyértelműen a nevelőszülői elhelyezést tartalmazták.

Saját nevelőszülői hálózatuk férőhely fejlesztésével valamint az egyházi és civil fenntartású nevelőszülői hálózatokkal való kapcsolat felvétele és megerősítése révén törekedtek a gyermekek nevelőszülői elhelyezésének biztosítására. A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Nevelőszülői Hálózatában 2013. december 31-én 357 gyermek és 73 nagykorú fiatal felnőtt élt, összesen tehát 430 gyermek és fiatal felnőtt kap ellátást a Hálózatban. A korábbi évek arányai nem változtak: hagyományos nevelőszülőnél 316 gyerek (átlag 1 gyermek), hivatásos nevelőszülőnél 114 gyermek (átlag 3 gyermek) került elhelyezésre 2013. december 31-ig.

Az összes nevelőszülői családba került fővárosi illetékességű gyermek közel 50%-a él a Szakszolgálat által működtetett hálózatban. 486 gyermek nem állami fenntartású nevelőszülői hálózat által működtetett nevelőszülői családban kap ellátást. A Szakszolgálat évről évre több gyermek elhelyezését tudta javasolni nevelőszülői családokba. A tavalyi év kiugróan magas létszámot mutat: 2013. december 31-ig összesen 207 gyermek került újonnan nevelőszülői családba, a tíz, velük kapcsolatban álló Nevelőszülői Hálózat férőhelyeire. Az egyházi fenntartású hálózatok, különösen a Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató fővárosi fejlesztései tették ezt lehetővé.

A Gyvt. 2014. január 1-jei módosítása szerint a 12 év alatti gyermekek otthont nyújtó ellátását néhány meghatározott kivétellel, nevelőszülői családban szükséges biztosítani. A gyermekek elhelyezésének szakmai prioritásában ez a törvényi rendelkezés nem okozott változást Szakszolgálatnál. Meggyőződésük szerint a jogalkotó a törvényben már korábban is meglévő szellemiséggel összhangban hangsúlyozta, immár életkori határt megjelölve, a családban nevelkedés elsődleges gyermeki jogot.

Nagy változás az ideiglenes hatállyal beutalt gyermekek elhelyezésével kapcsolatos eljárásaikban történt. Az ideiglenes hatállyal nevelőszülői családokban elhelyezett gyermekek befogadása a nevelőszülők speciális felkészítését, kiemelt szakmai támogatását igényli. Az azonnali veszélyhelyzetből menekített, igen gyakran tisztázatlan státuszú, ismeretlen előzményű gyermekek befogadása egy családba merőben más felkészültséget igényel, mint egy szükségletfelmérés után, közös döntést követően és barátkozási folyamattal családba kerülő gyermek befogadása. A fővárosban ez utóbbi nevelőszülői elhelyezések gyakorlatát folytatták korábban, meggyőződésük szerint szakmai módszertani megalapozottsággal. Az új gyakorlat szakmai kihívásait nap mint nap érzékelik, eljárásaik szabályozását, együttműködve a beutaló gyámhivatalokkal és a befogadó nevelőszülői hálózatokkal, kiemelten végzik.

A megbízott igazgató lényegesnek tartja, hogy *készüljön módszertani útmutató az ideiglenes hatállyal beutalt gyermekek nevelőszülői ellátására, valamint a működtetőkre háruló többletszolgáltatásokból adódó többletköltségek meghatározására*. Fontosnak gondolja, hogy *legyenek szakmai fórumok*, ahol az IH-s befogadások tapasztalatait megbeszélhetik egymással a nevelőszülők és tanácsadók, beutaló szervek és szakszolgálatok, ők folyamatosan működtetnek ilyen szakmai fórumokat, ez évben már hét alkalommal egyeztettek módszertani – szakmai kérdésekről a más fenntartású hálózatokkal, saját hálózatukban pedig a team megbeszéléseken hetente felülvizsgálják munkatársaik az ideiglenes hatállyal nevelőcsaládba helyezett gyermekek nevelőszülői ellátását.

Nevelőszülői Hálózat működtetőjeként, 2014. évben a foglalkoztatási jogviszonnyal kapcsolatos ügyintézés mellett a nevelőszülői képzések változásait emelt ki a megbízott igazgató. A kormányzati törekvés, amely szerint a nevelőszülők 2014-től foglalkoztatási jogviszonyban lássák el feladatukat, a korábban bemutatott fővárosi gyakorlat szerinti törekvés is. A foglalkoztatási jogviszony számos kérdése a gyakorlatban fog megmutatkozni. Példaként került említésre, hogy *az „egyetlen nevelőszülő sem járhat rosszabbul” elve egészen biztosan igényel majd menet közbeni módosításokat a korábban hivatásos nevelőszülőként dolgozó nevelőszülők vonatkozásában, vagy az állapotuk és oktatásuk okán hétközben diákotthonban elhelyezett gyermekek után járó díjazásban*. Az ezekkel kapcsolatos észrevételeiket folyamatosan megteszik a döntéshozók felé. A foglalkoztatási jogviszony bevezetésével kapcsolatban igen sok technikai jellegű nehézség mutatkozott az év elején, ezek azonban munkatársaik többletmunkájának és helytállásának köszönhetően nem veszélyeztették a gyermekek ellátását.

A nevelőszülők képzésével, továbbképzésével kapcsolatosan számos kérdés egyelőre megválaszolatlan. Nevelőszülő munkatársaik a következő problémákat fogalmazták meg:

- *bár volt lehetőség megfogalmazni véleményeket a képzés előkészítése során, nem igazán tapasztalták, hogy észrevételeik, tanácsaik meghallgatásra találtak volna;*
- *a nevelőszülők nem kaptak elegendő biztos információt a kötelező továbbképzésről, kényszernek érzik a 400 órás továbbképzés elvégzését, az egy évig tartó képzés nagyon nagy terhet ró a családokra, a gyermekek felügyeletét nehezen tudják megoldani, sokuk nevel olyan gyerekeket, akik nem bízhatóak hosszan más személyekre;*
- *a nevelőszülői díjazás úgy változott, hogy a nevelőszülők nem lesznek motiváltak a gyerekek hazagondozására, örökbefogadókhöz történő átgondozására, mert a gyermek elkerülése a családból egyben az alapdíj (bér) csökkenését jelenti;*
- *az új 500 órás felkészítő képzés nem tartalmaz lehetőséget arra, hogy a jelentkező átgondolja döntését és a kapott információk alapján visszalépjen. A támogatott képzésről való kimaradás – a megkötött tanulmányi szerződésben foglaltak szerint – az egyébként ingyenes képzés költségeinek (több százezer Ft) kifizetését jelenti.*

A nevelőszülői felkészítő és továbbképzések a megbízott igazgató álláspontja szerint a szakmai minőség biztosítékai. A Szakszolgálat mindenkor kiemelt fontosságú szakterületként tartotta számon ezt a területet, nevelőszülő és tanácsadó munkatársaik évtizedek óta a nevelőszülői képzések tananyagának kidolgozói, képzői, szupervízorai, tanárai voltak. A felgyűlt tapasztalat és módszertani tudás az országban igen értékes tudásbázissá tette intézményüket. Országos hatáskörű kijelölt módszertani intézményként kiemelt partnerük volt a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Módszertani Nevelőszülői Hálózata, valamint az Szent Ágota Gyermekvédelmi Szolgáltató, mint módszertani intézmény.

A nevelőszülői képzések és továbbképzések terén tervezett és bevezetett változtatásokkal kapcsolatosan számos alkalommal megfogalmazták észrevételeiket. Munkatársaik, csakúgy, mint más szakemberek, jelentkezhetek az oktatói névjegyzékbe, részt vehettek a képzők képzésein.

A jogszabály előírásainak megfelelően törekednek az újonnan jelentkezők, valamint a már működő nevelőszülők képzési kötelezettségeinek teljesítésére. Együttműködnek ennek érdekében a képzést szervező intézményekkel, helyszínt és képzőt biztosítanak például idén ahhoz, hogy elegendő létszámban legyenek kiképzett nevelőszülők a jövő évben is, mikor az 500 órás képzés válik mindenki számára kötelezővé.

A *képzések szabályozásával kapcsolatosan azonban igen sok a bizonytalanság.* Várhatóan a gyakorlat kiérleli az eljárások szabályait, ehhez szükséges a folyamatos visszajelzés. Hálózatukból jelenleg összesen 6 fő jár az 500 órás új nevelőszülői felkészítő képzésre, 16-an pedig a működő nevelőszülők számára szervezett 400 órás továbbképzésre. A 307 működési engedéllyel rendelkező nevelőszülők közül 111 fő kapott felmentést a képzési kötelezettség teljesítése alól, jól látható tehát, hogy működtetőként a jövő évben az újonnan jelentkezők képzései mellett közel 200 család támogatását kell megszervezniük a továbbképzések teljesítése érdekében. Éppen ezért a Szakszolgálatnál egy fő nevelőszülői tanácsadó nem végez terepmunkát, ő kizárólag a képzésekért, a nevelőszülői alkalmassági vizsgálatokért és a működési engedélyekért felel. Az ő észrevételei és javaslatai szerint: „A Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat a korábbi években akkreditált képzőintézményként indított OKJ-s nevelőszülő tanfolyamot.

A hivatásos nevelőszülői jogviszony eléréséhez 300 órás OKJ-s nevelőszülő képzést kellett elvégezni a minimum 2 év gyakorlattal rendelkező nevelőszülőknek. Ez is hosszú volt a nevelőszülők számára, de arra maguk jelentkeztek, s a képzés költségét is maguk állták. Mivel munkaviszonnyal nem rendelkeztek, vagy gyes-en otthon voltak, így a képzéseket hétköznap lehetett tartani. Motiváltak voltak rá, hiszen szerették volna a munkaviszony elnyerését, mellyel azt a feladatot vállalták volna, melyet már ismertek, amiben már tapasztalatot szereztek. A 10. osztály elvégzése minimális elvárás volt, de még így is nehézséget jelentett a tananyag elsajátítása. Az oktatók nagymértékben segítettek a jelentkezők felkészülését, a képzésnek alapvetően nem a nevelőszülői alkalmasság vizsgálata volt az elsődleges célja, hiszen ők már elvégezték a 60 órás nevelőszülői felkészítő tanfolyamot, a gyakorlatban is bizonyították alkalmasságukat, a képzésen a működtetőjük ajánlásával vehettek részt. A képzés a szakmai ismeretek bővítését, magasabb szinten való elsajátítását, s a gyakorlatban való alkalmazását segítette.

A tanfolyam foglalkozásainak időpontjait azonnal megkapták, szerződést csak ezután kötöttek velük, így annak ismeretében kezdték el a képzést, ezért a hiányzások is minimálisak voltak. A 300 óra lényegesen kevesebb a működként jelenleg kötelezett 400 órához képest. A jelenleg szükséges 500 órás képzésnél a működő nevelőszülők esetében a korábban elvégzett 60 órás nevelőszülői tanfolyam beszámításra kerül, valamint a nevelőszülőtársnál végzett gyakorlat elvégzése alól is felmentést kapnak, s így alakul ki a 400 óra, amely tulajdonképpen a 40 óra foglalkoztatás és munkahelyi egészség és biztonság és a 60 óra nyelvi képzéssel (összesen 100 óra) több mint a korábbi 300 órás nevelőszülői tanfolyam. A működő nevelőszülőknél a nevelt és saját gyermekek felügyeletének megoldása okoz nehézséget. A fővárosban többnyire munkahellyel rendelkező nevelőszülők csak szombati napokon tudnak a képzési kötelezettségnek eleget tenni, így hétköznap dolgoznak, szombaton vesznek részt a képzésen, miközben a gyermekek, családtagjaik otthon vannak. Gyakran szombaton a nevelt gyermeknek kapcsolattartása van. Tapasztalható a képzésen való nyitottságuk, aktivitásuk, de a szervezési nehézségek, a minden hétvégét érintő elfoglaltság megterhelő számukra. Korábban a nevelőszülői felkészítő képzés során a jelöltek átgondolhatták a nevelőszülői szerepkör komoly, nagy elköteleződést, nyitottságot igénylő feladatát, így néhányan elálltak a nevelőszülővé válástól, vagy a trénernek, megfelelően alátámasztott indoklással, nem javasolták azt számukra, ezért a képzések folyamán való lemorzsolódás természetes jelensége egy döntés előkészítő felkészítő folyamatnak.

A képzést nagyon hasznosnak tartották a nevelőszülők, és a szakemberek tapasztalatai szerint is fontos szemléletformáló szerepe volt, valamint a gyermekek nevelése során az élményszerűen, közös gondolkodással elmélyített tudás jól alkalmazható. A nevelt gyermekek fogadásához nagy elköteleződésre, toleranciára, nyitott, őszinte kommunikációra van szükség, amit a képzés jól közvetít, ill. a szűrő szerepe is elengedhetetlenül fontos. A készségszint eléréséhez persze a gyakorlati tapasztalat, a nevelőszülői tanácsadók támogató segítsége, szakértelme szükséges.

Az 500 órás nevelőszülő tanfolyam az új nevelőszülők számára sok új ismeretet ad, ám tematikájában nem jelenik meg a korábbi döntés-előkészítő rész, ami lehetővé tette, hogy a nevelőszülői feladatokra jelentkező és házastársa, vagy élettársa, a képző segítségével a gyermekvédelmi ismeretek befogadása, a nevelőszülői kompetenciák megismerése mellett, a képzésen végzett önismereti munka segítségével meghozhassák azt a döntésüket, hogy ők és családjuk tudja-e, akarja-e vállalni a nevelőszülői feladatokat, hogy a kompetenciák alapján alkalmasak-e rá. A gyermekvédelmi szakemberek tapasztalatai szerint a magyar gyermekvédelem rendszeréről hiányos, vagy téves nézetekkel rendelkeznek a jelentkezők, ezért megismerve a nevelőszülő összetett feladatait, átgondolva saját motivációjukat, többen elállnak annak vállalásától, vagy az örökbe fogadást választják. A képzésben történő változások miatt tehát sok a kérdőjel. Hosszabb távon szükséges lenne az 500 órás OKJ tanfolyam első moduljának szűrő szerepét megerősíteni, amihez fontos lenne két részletre bontani a képzés díját, hogy megmaradjon a tényleges alkalmassági szűrés, ill. a kimaradás lehetősége. A képzés e szakaszában a jelentkező és párja is résztvevő lehetne, ahogy ez a korábbi képzésekben is elvárás volt, szerintünk nagyon helyesen, hiszen mindkét szülő részt vesz a későbbiekben a nevelt gyermek gondozásában, nevelésében.

A Szakszolgálat Nevelőszülői Hálózata szakmai, módszertani fejlesztésére vonatkozó terveit, fő feladatait folyamatosan megfogalmazza, amelyek 2014-ben a következők:

1. Komplex és professzionális toborzási kampány folytatása a főváros és az agglomeráció területén;
2. A nevelőszülői képzések területén bevezetésre kerülő új képzési programok megismertetése a tanácsadó munkatársakkal, a nevelőszülők továbbképzésébe való beillesztése;
3. A Hálózat megjelenítése és képvisellete a közvélemény és a széles szakmai nyilvánosság számára;
4. A gyermekotthonokból nevelőszülői családokba történő átgondozások szakmai eljárásrendjének azonnali kimunkálása és a folyamat elősegítése a fővárosi szakellátási hálózatban, különös tekintettel a 3 év alatti gyerekek ellátását végző gyerekotthonokra;
5. Befogadó Szülői Házak kialakítása, fejlesztése. Alapvetően egyetértenek azzal, hogy a nevelőszülői feladatra jelentkező személy rendelkezzen biztos lakhatással, tehát saját tulajdonú házzal, lakással, vagy főbélőként bérlakással. Ezen túlmenően csecsemők ideiglenes gondozását ellátó befogadó szülők számára érdemes megfontolni Nevelőszülői ház/lakás működtetését is. Nevelőszülői ház/lakás lehet esetenként a megoldás nagyobb testvérsorok, 5-6 gyermek egy családon belüli elhelyezésére is, természetesen segítő biztosításával. A nevelőszülői házak egyben további foglalkoztatási lehetőséget jelentenének azoknak a szakképzett csecsemőotthoni munkatársaknak, akiknek az ilyen típusú intézmények kiváltását követően egzisztenciájuk veszélybe kerül;
6. Kapcsolatépítés más Nevelőszülői Hálózatokkal - együttműködési megállapodások megkötése;
7. Közösségformálás a már működő nevelőszülők körében;
8. A nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyból és az új képzési kötelezettségből eredő teendők megszervezése.

A megbízott igazgató létfontosságúnak tartja a Hálózat állami fenntartásban való továbbműködtetését, mivel ezáltal, mind a fenntartó, mind az ágazati minisztérium közvetlen információkat kaphat a nevelőszülői ellátás biztonságáról, a fejlesztési tendenciákról. Továbbá így biztosítható több száz gyermek egyenletes és fennakadások nélküli további ellátása, ami kiemelt feladatuk.

A fentiek miatt a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat Nevelőszülői Hálózatának működtetése kapcsán a 2014 évi hatékony feladatellátás érdekében folyamatos egyeztetéseket szorgalmaznak a döntéshozókkal, elsősorban a fenntartói feladatokat ellátó Fővárosi Kirendeltséggel.

*Igazi nagy nehézséget okoz azonban számukra, hogy a Gyvt. már kihirdetett és 2014. július 1-jétől hatályos módosítása szerint Szakszolgálatuk Nevelőszülői Hálózatot nem működtethet a továbbiakban. Álláspontja szerint ez olyan mérvű strukturális és szervezeti változást jelent, amit csak alapos felkészüléssel lehet véghezvinni. A jelenlegi körülmények között egyelőre nem látszik a biztonságos átalakítás lehetősége. 430 gyermek ellátását és 300 munkatársuk munkaviszonyát érintő kérdéstről van szó, akik joggal várják el a korrekt tájékoztatást és a lehetőséget a változásra való felkészüléshez.*

A megbízott igazgató egyetértett a hivatalból indított ombudsmani vizsgálattal mely a gyermekvédelmi rendszer átalakítását, benne különös hangsúllyal a nevelőszülői ellátást is érinti. Meggyőződése, hogy a gyermekek jogainak érvényesítése, érdekük képviselése a változó jogszabályi környezetben különös felelősséget ró mindannyiunkra.

**6. A Fészek Gyermekvédő Egyesület vezetője válaszában arról tájékoztatott, hogy az Egyesület 1999 óta folytat képzési tevékenységet. Elsősorban saját hálózatuk fejlesztésére indítanak csoportokat, de az utóbbi években egyre több külső megbízást is kapnak más nevelőszülői hálózatok működtetőjétől, illetve települési önkormányzatoktól – esetükben helyettes szülők képzésére. Képzési kapacitásukat az igényekhez rugalmasan tudják alakítani, 2013-ban pl. 17 csoportot képeztek ki (15 külső felkérésre, 2 csoport saját hálózatuk bővítésére). Ennél több jelentkezőt is képesek lennének felkészíteni a feladatra, azonban mégsem lehetséges, mert**

- a képzések gyakorlatilag önerőből történnek, erre semmilyen forrásuk hosszú évek óta nincs, így jelentősebb toborzást, kampányt nem tudnak finanszírozni; így elsősorban a honlapjuk a hirdetési felületük, alkalmanként egy-egy média-megjelenés, vagy a „szájhagyomány”.

– a hálózat bővítésének mértékét ahhoz is igazítják, hogy hol és mekkora igény van a munkára. Felelőtlenségnek gondolnák kiképezni családokat, ha nem tudnak számukra feladatot is biztosítani. Mivel a gyermekek kihelyezéséről a TEGYESZ-ek döntenek, akik egyúttal nevelőszülői hálózatot is működtetnek, és ezzel a helyzeti előnnyel gyakran élnek is, így a nem állami szolgáltatók számára bizonytalan, hogy éppen számítanak-e rájuk, illetve milyen feladatot kaphatnak.

– 2014-től, a törvényi változások hatására egyértelműen megcsappant a nevelőszülőség után érdeklődők száma, ennek két fő okát látják: a megnövekedett képzési követelmény, illetve a más kereső tevékenység korlátozása, így ha akarnák, sem biztos, hogy több alkalmas jelentkezőt sikerülne toborozniuk jelenleg.

*Az egyesületnek nincs tudomása arról, hogy a most bevezetésre került képzés szükségességéről bármiféle előzetes felmérés, háttér tanulmány, vagy modellkísérlet készült volna. Adatok bekérése viszont történt a szaktárca részéről, annak megállapítása céljából, hogy hány nevelőszülő nem rendelkezik semmilyen más jogviszonnyal. Ebből ki is derült, hogy országosan az 5000 nevelőszülőből kb. 3000-nak nincs, és 2000-nak van egyéb jogviszonya. Kétségtelen tény, hogy a nevelőszülők régi vágya volt, hogy a munkájukat valamilyen módon ismerjék el, és vegyék figyelembe munkaviszonyként.*

Ugyanakkor, aki rendelkezett munkaviszonnyal, azok körében viszont riadalmat váltott ki, hogy esetleg elveszíthetik a „rendes” munkájukat.

Meglátásuk szerint *szakmailag az lett volna indokolt, hogy a foglalkoztatási jogviszony bevezetésével egyidejűleg (ami kétségtelenül előre mutató intézkedés, ha hosszú távon van forrás a fenntartására) a választás jogát megengedve a régi „hagyományos” nevelőszülői jogviszony is megmaradjon.*

A foglalkoztatási jogviszony mellé került kötelező érvényű feltételként az OKJ-s képzés, melynek óraszámát 500-600 órában határozták meg. *A tananyag összeállítása során sem került felmérésre a szakma igénye, tapasztalata.* Az egyesület részéről annak próbáltak hangot adni, hogy frontális oktatásban nevelőszülőiséget tanítani nem célszerű, illetve, hogy nem a dömpingszerű sokórás képzés lenne a célra vezető, sokkal fontosabb a működő nevelőszülők szakmai kísérése, folyamatos továbbképzése, a problémákra fókuszáló célirányos feldolgozás, pl. esetmegbeszélőkön. Egyesületük jelenleg még az eddigi, FIKSZ-programra épülő 60 órás képzéssel dolgozik, mely saját élmény alapú, személyiségfejlesztő elemeket is magába foglaló tréning, és hatékony felkészítést ad a nevelőszülői feladatok ellátásához. Évek óta követik kérdőíves módszerrel a képzéseik eredményességét, és a résztvevők kivétel nélkül nagyon hasznosnak és hatékonyak tartják, többségében a saját gyermek neveléséhez is javasolnák az elvégzését. *Az OKJ-s képzési tematika elkészítésébe, az egyesület vezetőjének ismeretei szerint hivatalosan nem vonták be a működtetőket, a szakma képviselőit, sem a képzésben nagy tapasztalattal rendelkező oktatókat, és nem volt lehetőség a tananyag megismerésére, véleményezésére sem.*

A vezető jelenleg két kategóriáját látja az 500 órás nevelőszülői képzéseknek. Egyrészt megjelentek piaci alapon a különböző oktatási stúdiók ajánlatai. A tapasztalatok szerint ők azok, akik szintén EU-s pályázati források jóvoltából munkanélkülieket képezhetnek át nevelőszülővé. Több ilyen cég is kapcsolatot kezdeményezett már az egyesülettel is, amelyből az egyesület ügyvezetője a következő problémákat látta kirajzolódni:

- A képző cégeknek általában nincs semmilyen tapasztalata a nevelőszülői ellátásban.
- A képzések lebonyolításánál problémát jelent a gyakorlati hely hiánya.
- Nem megoldott a jelentkezők alkalmassági vizsgálata.
- A képzési kapacitások elosztása semmilyen ésszerűséget nem mutat, és nem veszi figyelembe a területi adottságokat (pl. Baranya megyében működő cég Kiskunhalason nyert képzési lehetőséget, nyíregyházi cég Érden szeretne képzést indítani, stb.)

*Előadta továbbá, hogy az egyesület minden alkalmat megragadott arra, hogy jelezze az ágazat vezetőinek a rapid módon és szinte titokban kidolgozott tematika veszélyeit. Ismereteik szerint zömében olyan szakemberek dolgoztak a tananyag kidolgozásánál, akiknek a nevelőszülői ellátásban semmilyen tapasztalatuk nincs. A képzések lebonyolításához pályázati úton kerestek oktatókat. A pályázati határidő lejárta előtt lezárták a jelentkezések fogadását, és megkezdték a leendő oktatók 10 napos felkészítését, ekkor azonban még a tananyag nem állt rendelkezésre. Az egyesülethez eljutott információk alapján, a pályázaton nyertes oktatók között többen nem rendelkeztek oktatói tapasztalattal, vagy nevelőszülői ismerettel, vagy egyikkel sem.*

Az egyesület ügyvezetője összességében úgy gondolja, ha egy év alatt kb. 1800 már működő nevelőszülő OKJ-s képzésére volt lehetőség (akiknek majd öszre zárul a képzése), és a jelenleg hatályos jogszabályok szerint 2014. december 31.-ét követően már csak 500 órás képzéssel lehet nevelőszülővé válni, akkor *gyakorlatilag egy teljes éven át nem létesül majd új nevelőszülői férőhely, ami az eddigi jogszabályok mentén sem tudna megfelelő számú és minőségű elhelyezést biztosítani a családjából kiemelt gyermekek számára, nem beszélve arról az irányelvről, hogy januártól lehetőleg egyetlen 6 év alatti gyermek se kerüljön intézményi elhelyezésre a szakellátásban.*



*Az OKJ-s képzéshez kötött nevelőszülői jogviszony tehát, még ha növelte is a nevelőszülőség presztízsét, de biztosan csökkentette a nevelőszülőség után érdeklődők számát, miközben a beáramlási adatok növekednek, a szakellátásba kerülő gyerekek egyre súlyosabb állapotban kerülnek be, a nevelőszülők és a működtetők ehhez pedig nem szakmai segítséget, hanem a munkajogviszonnyal együtt járó plusz adminisztratív terheket kaptak, miközben a gyámi jogok kapcsán bekövetkező változások még rugalmatlanabbá, életszerűtlenebbé tették az ellátást, intézményesítették a nevelőszülői családot.*

7. A Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület elnöke szerint az ENSZ Közgyűlése által elfogadott – és magyarul is elérhető – *Alternatív gondoskodás a gyermekekről* című útmutató, illetve az ennek alkalmazását segítő kézikönyv elkészült, ugyanakkor semmiféle nyoma nincs annak, hogy a szaktárca, vagy a szakemberek azon köre, akikkel vélhetően konzultált a kormányzat megismerte, elfogadta volna ezeket a gyermekjogi megközelítésű ajánlásokat, módszertani iránymutatásokat.

*A gyermekvédelem átalakításának egész koncepciója rendkívül szűkkörű, csak egy szegmensre fókuszál, nevezetesen a szakellátásban élő, illetve oda beutalásra kerülő gyerekek intézményi elhelyezésének kiváltására nevelőszülői ellátással.*

A gyermekjogi, a gyerekek jólétét, jóllétét és védelmét szolgáló elméleti és gyakorlati ismeretek, a nemzetközi egyezményekben, ajánlásokban és hazai jogszabályokban foglaltak, a szakpolitikai megközelítések, egyértelműen a gyermek és a család lakóhelyén történő megelőzésre, a vérszerinti családok támogatására és megerősítésére, illetve a kiterjedt, tágabb családban való elhelyezésére helyezik a fő hangsúlyt, és nem a családból való kiemelésre.

Az egyesület elnöke ismeretei szerint nem készült átfogó felmérés a jelenleg veszélyeztetettként, illetve védelembe vettként gondozott gyerekekről, és a helyi ellátások mennyiségéről, minőségéről a korábbi ombudsmani vizsgálatok, legutóbb a szigetszentmiklósi ügyben<sup>4</sup> folytatott vizsgálat megállapításainak, kutatások és szakmai jelzések, visszajelzések ellenére sem; ahogyan nem készült a szakellátásban élő gyerekek családi helyzetéről, kapcsolattartásáról, re-integrálási lehetőségeiről sem felmérés.

Ezekre vonatkozóan nincs is utalás semmiféle kormányzati anyagban, intézkedési tervben, nem szerepelt a jogszabály módosítás indoklásában.

Az egyesület elnöke szerint nyilvánvaló, hogy a kormányzati és ágazati döntésekben a hangsúly nem a megelőzésen, a gyerek és családja lakóhelye szerinti univerzális és szükség esetén célzott, illetve speciális szolgáltatások magas színvonalú interszektorális (ideértve az egészségügyi, szociális, oktatási és más lehetőségeket, a napközbeni ellátás, játék, szabadidő, stb. biztosítása érdekében) nyújtásán van. Nincs utalás arra, hogy az iskoláztatási támogatással alakított családi pótlék esetében a büntetésen, a juttatás elvonásán kívül milyen stratégia, program készült, hogy a gyerekek iskolába járását és sikeres iskola befejezését elősegítsék. Ebben a tankötelezettség felső korhatárának leszállítása és a szakiskolai oktatás lerontása nem segít.

*Az interszektorális szolgáltatás nyújtásán és ezáltal holisztikus gyermekjogi megközelítés alapján lényegesen jobb eséllyel lehetne a veszélyeztetést megelőzni, korán és megfelelő módon segítséget, támogatást nyújtani, és jelentősen csökkenteni azon gyerekek számát, akiknek átmenetileg vagy véglegesen a családból való kiemelését kell választani, miután a tágabb családban való elhelyezését és segítségét is számításba vették. Az intézmények kiváltására irányuló nemzetközi erőfeszítések során kiemelten fontos a szakellátásban élő gyerekek felmérése, minden szempontból, és annak mérlegelése, hogy esetükben hogyan lehet megvalósítani a családba való visszakerülést, végleges sorsrendezést.*

---

<sup>4</sup> Lásd AJB 7903/2013. számú jelentés

Az intézményrendszer kiváltásának fontos eleme a gondozási helyek felmérése, és az ott dolgozók lehetséges átképzésének, alkalmazásnak kérdése, hiszen érthető, de el nem fogadható okokból, ők mindent megtesznek az intézmények fenntartásáért, és ebben gyakran partnerek azok az intézmények, hatóságok is, akik a döntéseket hozzák (TEGYESZ, Gyámhivatalok), hiszen az egyéni felelősség és számonkérhetőség, átláthatóság jelentősen nőhetne. Ezt az érzékeny folyamatot megfelelően kell facilitálni, amint ezt a módszertani útmutatók szintén tartalmazzák.

Ugyancsak elemzendő lenne, hogy azokon a településeken, ahol a nevelőszülők élnek, vajon biztosítottak-e a nevelés, gondozás feltételei, mivel nem csak az jelent súlyos – és sok szakember által előre jelzett – problémát, hogy nem lesz elegendő számú nevelőszülő, részben a feltételek elégtelensége, részben az egész fejlett világban tapasztalható érdeklődés korlátozottsága miatt, hanem az is, hogy a nevelőszülők közel fele 2000 főnél kisebb településen él, ahol minimálisak az elérhető szolgáltatások, ha egyáltalán vannak, de más településeken is súlyos gondokat okoz a szakemberek, szolgáltatások hiánya, elégtelensége, amire pedig az érintett gyerekeknek kiemelkedően nagy szüksége lenne. Ez igaz az otthon élőkre is, ezért is a helyi alap- és célzott ellátásokat kellene minden módon erősíteni, ami költséghatékony és eredményesebb. A nevelőszülői rendszer pedig, ha szakmailag tisztességesen működtetik, nem (feltétlenül) olcsóbb, hanem hatékonyabb, eredményesebb, és a gyerekek érdekeit szolgálja. Súlyos problémát jelent, hogy a tervezett változások során a fogyatékosággal élő gyerekek és a többes testvérek esetében az intézményes elhelyezést a jogi szabályozás engedi 12 éveseknél fiatalabbak esetében is, annak ellenére, hogy az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága záró észrevételeiben az előbbi tarthatatlanságára külön is felhívta a magyar kormány figyelmét.

Az egyesület elnökének tudomása szerint *nem készült sem felmérés, sem modellkísérlet a tervezett intézkedések, ezen belül a nevelőszülői rendszer átalakítása érdekében sem, és a civilszervezetek, illetve a szakma képviselőivel nem folyt érdemi megbeszélés, egyeztetés.* Az elkészült – nagyon vázlatos és nem publikus – számítások, háttéranyagok csak a várható beáramlást számították anélkül, hogy akár a jelenleg gondozott családok és gyerekek adatait és körülményeit, szükségleteit, akár a bekerüléssel veszélyeztetettekét, illetve a trendeket vizsgálták volna, akár érdemi költségelemzést végeztek volna. Meg kell jegyezni, hogy informális értesülések és szakemberek elmondása szerint, a „gate keeping” funkció szakmai megvalósítása, vagyis a megfelelő megelőzési, korai segítségnyújtási stratégia helyett már most érzékelhető az a tendencia, hogy inkább ne utaljanak be gyerekeket a szakellátásba, csak ha végképp elkerülhetetlen, mert nincs elég nevelőszülő – a január elsején életbe lépett elhelyezési tilalmat sem tudják érvényesíteni a megyék, illetve a főváros sem.

Félő, hogy az államosítás ellenére egyre súlyosabb gondokkal küzdő gyerekek otthonok sem tudnak a minimális ellátási feltételeknek sem megfelelni, például az étkezési normák, ruházat stb. terén, sőt mint megfelelő gyógyszer, diéta, szemüveg, különóra, hazautazás stb. nem is jöhet szóba. Az elkészült háttéranyagokban az elnök tudomása szerint sem szakmapolitikai, sem a hazai vagy nemzetközi szakmai szabályokat, ajánlásokat említő, vagy figyelembe vevő információ nem szerepel.

*A képzési anyag összeállításakor sem a CSAGYI-val (aki az eddig országosan előírt és 15 évig megalapozásra szolgált FIKSZ programot adaptálta), más civil szervezetekkel, szakemberekkel nem folyt egyeztetés, vagy konzultáció.* Ez azért is probléma, mert az eddig használt tananyag továbbképzési anyagának adaptálását régóta javasolták, sok európai országban (Svédország, Finnország, Hollandia, Belgium, Szlovákia, Csehország, Lengyelország, stb. jelenleg bevezetés alatt, és az SOS Nemzetközi Egyesületében) eredményesen használják, s tervezik a kiterjedt családra (kinship care), és a továbbképzésekre vonatkozó modulok átvételét, adaptációját is.

A bevezetett 500 órás képzés nem szakmai megfontolásokon alapul, a nevelőszülők és leendő nevelőszülők alacsony iskolai végzettsége, időbeosztása, és az el sem készült, csak részleteiben ismert tananyag nem teszi lehetővé, de szükségessé sem ezt a fajta képzést. A nevelőszülőknek a jelenleginél lényegesen több szakmai és emberi támogatásra, elérhető szolgáltatásokra (főképp a gyerekek számára) lenne szüksége, és olyan kiegészítő lehetőségekre, mint például egy speciális hotline, internetes felület, stb. ahol megfelelő információt kaphatnak, akár anonim módon is. Ugyancsak szükség volna az őket segíteni hivatott nevelőszülői tanácsadók és gyermekvédelmi gyámok nagyon magas színvonalú felkészítésére, „karbantartására”, módszertani támogatására, szupervíziójára.

Szintén szükséges lenne a gyermekvédelem egészének, ezen belül a nevelőszülői rendszernek az átfogó elemzésére, eredményességnek, hatékonyságának mérésére, és ezek alapján a teendők megtervezésére, hosszú távú stratégia kialakítására, megvalósítására. Ehhez az Európai Unió, az Eurochild és más szakmai szervezetek messzemenő szakmai támogatást és segítséget nyújthatnak.

**8. Az UNICEF Magyar Bizottsága** gyermekjogi igazgatójának nincs tudomása olyan előzetes háttéranyagról, igényfelmérésről vagy modellkísérletről, ami a gyermekvédelem rendszerének /a nevelőszülői ellátás rendszerének átalakítását megelőzte volna. Ha készült is ilyen anyag, az nem jutott az érintett civil szervezetek tudomására - részvételükkel sem egyeztetés, sem vita nem zajlott.

A gyermekjogi igazgató kiemelte, hogy *gyermekjogi szempontból aggályosnak tartja a koherens gyermekvédelmi stratégia hiányát*. Jelenleg intézménykiváltás zajlik – még ha ez nem is hangzik el –, amihez követni kellene a megfelelő nemzetközi szakmai sztenderdeket. Ilyen anyagot az SOS Gyermekfalu Alapítvány magyar nyelven is közreadott 2013-ban, de ezen kívül az Eurochild, és az UNICEF is rendelkezik releváns szakmai dokumentumokkal.

Az AJBH korábban már elkezdett, „fogycsökkenéssel élő személyek jogainak védelmére” vizsgáló projektje<sup>5</sup> jelentéseihez kapcsolódóan az igazgató itt is kiemelte, hogy a *fogycsökkenéssel élő gyerekeket és nagy testvérsorokat diszkriminálja a jelenleg hatályos jogszabály azzal, hogy az ő esetükben nem kötelező a nevelőszülői elhelyezés*. Ez akkor is megengedhetetlen, ha nevelőszülők alacsony száma, és az intézménykiváltásra rendelkezésre álló igen rövid idő miatt gyakorlati oldalról indokolható is lenne ez a különbségtétel.

A fogycsökkenéssel élő gyermekeken kívül *az újszülött és csecsemőkorú gyermekek nevelőszülői elhelyezése is számos problémával terhelt az új rendszerben*, így például gondot okoz az anyatejes táplálás megvalósulása, de az anyás elhelyezések lehetősége és száma is igen csekély.

További problémának látják, hogy nincs egységes, országos protokollja a gyerekotthonból nevelőszülői családba történő kihelyezésnek, a nevelőszülői családba ideiglenes hatállyal történő befogadásnak. Ilyen egységes szakmai iránymutatás hiányában országosan igen eltérő gyakorlatok alakultak ki, továbbá igen magas a kockázata annak, hogy sérül a gyermek legfőbb érdeke.

Az UNICEF Magyar Bizottságát előzetesen nem keresték meg egyeztetés, vagy szakmai véleménycsere céljából, és Magyarországi szakmai partnereik (SOS Gyermekfalu Alapítvány, Kék Vonal Alapítvány) esetében is hasonló tapasztalatokról számoltak be.

**9. A Nevelőszülők Országos Független Érdekvédelmi Szakszervezete (NOFÉSZ) elnökének** részletes, és tagjaik véleményét összegző tájékoztatása szerint a kötelező, új képzés miatt már tavaly nyár elején nagy volt a káosz, mert akkor már lehetett jelentkezni a várhatóan 2013 őszén induló képzésekre, de nem volt egyértelmű iránymutatás arra vonatkozóan, egyebek mellett, hogy ki mentesül a képzés alól (pl. a vér szerinti hozzátartozó nevelőszülők).

<sup>5</sup> „Méltóképpen Másképp” Fogycsökkenési projekt. AJB Projektfüzetek. 2010/3. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/124840/fogycsökkenesi.pdf/7749cdf2-c4da-45ca-9de3-acb348b2bbac?version=1.0>

Problémaként jelezték a nevelőszülők, hogy az *500 órás képzés nem alanyi jogon ingyenes*, hanem a díjmentes képzésre a TÁMOP-projekt keretében lehet pályázni. A nevelőszülők, mint magánszemélyek pályázhattak, s 1600 fős keretszám volt a már működő nevelőszülőkre, és 200 fős keretszám az új nevelőszülőkre. Éppen ezért, mindenféle előzetes tájékoztatás nélkül, amint megnyílt a lehetőség a pályázat beadására, akit támogatott a működtető, az beadta a pályázatot, s a kapott tájékoztatás szerint a pályázatok fogadásánál csak a pályázat beérkezésének sorrendjét tudják figyelembe venni. Ekkor még a nevelőszülők képzésére, képzési kötelezettségére vonatkozó végrehajtási rendelet még nem született meg, azt sem lehetett tudni, hogy vannak-e olyan nevelőszülők, akik felmentést kapnak, esetleg türelmi időt a végzettség megszerzésére. Sokan nem akartak lemaradni az ingyenes képzésről, mert nem volt garancia arra, hogy a jövőben is lesz ilyen lehetőség. Így fordulhatott az elő, hogy olyan nevelőszülők is jelentkeztek, akiket később a jogszabály mentesített a képzés megszerzése alól. Míg az ország több részéről sok nevelőszülő arról tájékoztatta a NOFÉSZ-t, hogy szerettek volna a képzésre jelentkezni, de nem volt rá lehetőségük, mert a működtető nem támogatta a pályázatukat. Ezzel ellentétben több olyan panaszt is kaptak, amelyben a nevelőszülők azt sérelmezték, hogy habár nem akartak a képzésre jelentkezni, de burkoltan közölték velük a szakemberek, hogy akkor a jövőben ne számítsanak kihelyezésre. Továbbá az is előfordult, hogy a nevelőszülő, azért nem akart a képzésre jelentkezni, mert több különleges szükségletű gyermeket nevel, és nem tudja a felügyeletüket megoldani, de ezekben az esetekben is a szakemberek „nyomására” pályáztak, mert a nevelőszülők nem mertek ellenkezni.

A képzések 2013 őszén elkezdődtek, és a gyakorló nevelőszülők az 500 órás képzésből 100 óra felmentést kaptak, így 400 órás képzésen vettek részt. Sokan panaszkodtak arra, hogy a már évek óta működő nevelőszülőknél is el kellett menni terepgyakorlatra nevelőszülőtarshoz és naplót kellett írniuk esettanulmánnyal. Nagyon sok nevelőszülő azt is kifogásolta, hogy az *új nevelőszülőknél nem előírás – az eddig jól működött – FIKSZ képzés, amelynek része volt a döntéselőkészítő-tréning is*. Most már nincs meg az a lehetőség, hogy a résztvevők saját maguk ismerjék fel, alkalmasak lesznek-e a nevelőszülői feladatok ellátására (pl. korábban szinte minden csoportban volt önkéntes visszalépő).

A képzés miatt a *gyermekfelügyelet megoldása sok nevelőszülőnek probléma* és a beígért napi bruttó 1000 forintból nem tudják ezt fedezni, s az órák legfeljebb 20 százalékáról lehet hiányozni, aki ennél többet van távol, annak vissza kell fizetnie a tanfolyam díját, 390 ezer forintot. Nem kimentő indok a speciális élethelyzet, betegség, kórházi kezelés, vagy gyermek kihelyezés sem. 2014 tavaszán arról tájékoztatták a képzésre járó nevelőszülőket, hogy gyorsítani kell a képzésen, hogy év végére minden csoport végezzen és el tudjanak számolni az EU felé. Azok, akik dolgoznak, képtelenek több napot vállalni, mert a munkahelyek nem tolerálják a hiányzást. Nagyon sokan problémának jelezték a képzés helyszínére történő utazást, mert vannak, akiknek alkalmanként több mint 100 km-t kell utaznia, ami hatalmas anyagi teher a családnak. A tananyag miatt is sokan háborognak és nem értik, hogy nekik miért kell jogot, szociológiát, etikát, pszichológiát, kommunikációt, munkajogot, gyámügyi és dokumentációs feladatokat, munkavédelmet és nyelvet tanulniuk, hiszen évek óta hibátlanul ellátják a feladataikat és korábban nem volt feltétel az OKJ-s képzés megszerzése. A tananyag több nevelőszülő véleménye szerint használhatatlan és az órai jegyzeteiből készülnek a modulzáró vizsgákra. Sokan úgy gondolják, hogy a nevelőszülőknél kívül nincs még egy olyan munkavállaló, aki *ennyire ki lenne szolgáltatva a munkáltatójának*. A gyakorlati tapasztalatok szerint a személyi feltételek adottak, legalábbis oktató van elég, de például, aki elnökölné a záróvizsgán, nincs. A tárgyi feltételek viszont nem megfelelőek: van terem, de kivetítésre, filmvetítésre például jellemzően nincs lehetőség. A képzés témakörei ismétlődően visszatérnek, ezért a nevelőszülők véleménye szerint kevesebb óraszámban is elég lenne az oktatás.

A NOFÉSZ-hoz érkezett nevelőszülői panaszok tapasztalatai alapján a 2014-es változások pozitív hozadéka, hogy a nevelőszülőség „*jogviszonnyá vált a hagyományosoknak, mert akár hogy is vesszük, aki hagyományosként dolgozott az az állam fekete munkása volt, és ha nem volt más állása vagy bármilyen jogviszonya, akkor ő sehol sem jelent meg a munkaerő piacon, de azt hiszem, több pozitívumot nem tudnék felsorolni.*” Negatívum viszont annál nagyobb számban jelent meg a panaszokban: sokan egyenesen káosznak titulálták a kialakult rendszert, ami nem volt felkészülve a változásokra. „*Nálunk ... megyében nagyon hiányos a tájékoztatás. A MÁK az utolsó percben kapta a bérezéshez tartozó szoftvert tele hibákkal, sokunk programhiba miatt nem kapott jól fizetést. Egyébként ők (MÁK) segítőkésznek bizonyultak, nem úgy a működtetők.*”

Az aggodalmak szerint *ezzel a rendelkezésekkel nem lesz biztosítva hosszú távon az utánpótlás.* Az 500 órás tanfolyam a kezdőknek túl sok és túl hosszú idő. A már működők számára is megterhelő és csak a gyerekek miatt vállalják. Egyre többen fontolgatják, hogy befejezik a nevelőszülőséget. Munkanélküli párokat is toboroztak nevelőszülőnek: ők lesznek a „megélhetésiek”. Több helyről hallották, hogy probléma a csecsemők kihelyezése, kevesen vállalják őket. Ha a nevelőszülő dolgozik, akkor nem tud otthon maradni a babával, mert anyagilag ellehetetlenedik, mivel nem igényelheti meg a GYED-et.

*A NOFÉSZ elnökének nincs tudomása arról, hogy a tananyag elkészítés előtt milyen előzetes háttéranyag, igényfelmérés készült.* Először hallomásból, majd a médiából értesültek arról, hogy a tananyagot az Apor Vilmos Katolikus Főiskola Munkacsoportja dolgozta ki. A szervezet elnökségi tagjai valamennyien régóta gyakorló nevelőszülők, évekkal ezelőtt (2009-ben) önként, a saját költségükön mindhárman elvégezték az akkori OKJ-s 300 órás képzést. *Véleményük szerint a régi OKJ-s képzés óraszámja elegendő volt, valamint a tananyagot is csak részben kellett volna módosítani az új jogszabályokhoz igazodva.* Gyakorlati tapasztalataik szerint az esetmegbeszélések és az interaktív gyakorlatok fejlesztik legjobban a készségeket. Az egyesület elnöke tavaly októberben meghívást kapott a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Nevelőszülői Munkacsoportjába, ahol előterjesztette a képzéssel kapcsolatos javaslatait, amiből semmit sem vettek figyelembe.

A nevelőszülői levelekből leszűrt tapasztalatok azt mutatják, hogy *a gyermekek jogai gyakran sérülnek* (kapcsolattartások, testvérek együttes elhelyezésének hiánya, kihelyezések, áthelyezések során, stb.). Több esetben előfordult a családon belüli gyermek veszélyeztetése másik gyermek által, amikor a működtető figyelmen kívül hagyta a nevelőszülő jelzését, ezzel maga a rendszer veszélyeztette a gyermeket (*rendszerabúzus*). A jogszabály megnevezi, hogy a különleges szükségletű gyermekek fejlesztéséhez szükséges eszközöket a működtető biztosítja, a gyakorlatban viszont a nevelőszülő a saját jövedelméből vásárolja meg a szükséges eszközöket. A gyermek első gondozási helyre történő kihelyezésekor szükséges ruházati ellátmány (6 ezer – 12 ezer Ft. közötti összeg) nem fedezi a szükségleteket, s a jogszabály ellenére országosan sem egységes és van úgy, hogy a nevelőszülő nem is kapja meg az ellátmányt kihelyezéskor. A tartós beteg gyermek számára előírás a folyamatos egészségügyi ellátás biztosítása, a speciális gondozási előírások betartása, a gyermek egyéni, szükségletehez igazodó igényeinek (diéta, gyógyászati segédeszközök) megfelelő ellátás, ugyanakkor az ellátmányból képtelenség biztosítani az egyéni igényeket (pl. lisztérzékenység, halmozottan fogyatékos gyermek gyógyszerei, szemüveg, fogszabályzó, stb.). A tehetséges gyermek képességeinek kibontakoztatását iskolán kívüli tevékenységek formájában (sportkörök, egyesületek, tánc, művészeti képzések) a hat éve nem emelt ellátmányból nem lehet megoldani. A gyermekek szeptemberi beiskolázásával kapcsolatban kiemelték, hogy a jelenleg kapott összeg a gyermekek teljes körű ellátására már kevés, így havonta félretenni nem tudnak a nevelőszülők a szeptemberi tanévkezdésre. A tankönyvek drágák, az általános iskolai tankönyvcsomagok átlagosan 20 ezer forintba, a középiskolásoké 30-40 ezer forintba kerülnek.

A nevelőszülők többsége a tavalyi tanévkezdésre már hitelt vett fel, amire ez évben nincs lehetőségük, mert még az előző hitelt sem rendezték és többüknek vannak még a közüzemi tartozásai is. A gyermekek iskolai és kollégiumi étkeztetésével összefüggésben hangsúlyozták, hogy az oktatási-nevelési intézményekben 100%-os térítési díjat fizetnek a nevelőszülők az étkezésért. A kollégiumban lévő középiskolás gyermek után 25 ezer forintot kell fizetni a napi háromszori étkezésért. A fennmaradó ellátmányból lehetetlen kigazdálkodni az egyéb szükségleteket (bérlet, ruházat, zsebpénz, stb.). *A gyermekek kihelyezésénél az ellátmányt csak utólag kapják meg a nevelőszülők, így a család a saját jövedelméből előlegezi meg a gyermek tartását* (a nevelőszülők sok esetben ilyenkor is hitelért kénytelenek folyamodni).

A nevelőcsaládok ingatlanjaiban és tartós fogyasztási cikkeiben bekövetkező károkat (pl. hiperaktív vagy fogyatékossgal élő gyermekek, akiknek az önkontrollja változó és kiszámíthatatlan) nem téríti meg a működtető. Sajnos az egészséges gyermekek sem tudnak vigyázni a berendezésre, a lakóingatlanra, a nevelőszülő kocsijára, amelyet a nevelőszülő éveken, évtizedeken át megosztott velük, és a jelenlegi gazdasági helyzetben nincs miből felújítani, pótolni a berendezési tárgyakat, még egy egészségügyi festésre sem futja sok helyen. *A különleges szükségletű gyermekek nagykorúvá válásakor fontos lenne, továbbra is különleges ellátásban részesülhessen, hiszen a nagykorúság elérésével nem szűnik meg az a probléma, ami miatt kiskorúként különleges ellátásban részesült.* Véleményük szerint a tartósan beteg, fogyatékossgal élő fiatal felnőtt utógondozottak jogai sérülnek azzal, hogy a magasabb ellátmányt már nagykorúként nem kapják meg. A szükségleteiket nem fedezi az ellátmány, amit a nevelőszülők a saját jövedelmükből kénytelenek pótolni. A gyermekek üdültetése, nyaraltatása kapcsán kiemelték, hogy noha előírás, hogy a gyerekek nyaralását biztosítani kell, anyagi forrás hiányában viszont ezt nehéz megvalósítani. Van olyan megye, ahol a nyári hónapban számlákkal, nyugtákkal kell igazolni, hogy a nevelőszülő 20 ezer forintot költ a gyermek nyaralására, nyári kikapcsolódására.

Több nevelőszülő problémának érzi, hogy a nála elhelyezett gyermekeket látogató segítő szakemberek (nevelőszülői tanácsadó, gyámi-gondozói tanácsadó, hivatásos gyám, alapellátás családgondozója, szakmai vezető, gyámhivatal, védőnő, osztályfőnök) gyakori és összehangolatlan látogatásai miatt, sokszor átjáróhely a nevelőszülő otthona és ezzel a család intimitása sérül. Ezen kívül sokan fordultak az egyesülethez olyan panasszal, hogy a tanácsadók a családlátogatások időpontját nem egyeztetik előre a nevelőcsaládokkal és gyakori, váratlan megjelenésükkel ellenőriznek, de nem segítenek.

A nevelőszülők elismerik az ellenőrzés szükségességét abban az esetben, ha feladataik ellátásával kapcsolatban hiányosságok merülnek fel, de ilyen esetekben a jogszabályban foglaltak szerint rendkívüli felülvizsgálatot végez a nevelőszülői hálózat működtetője. Minden más esetben illene a tanácsadóknak tiszteletben tartani a család intimitását és előre egyeztetett időpontban lenne javasolt látogatni, segítő szakemberként, tanácsadóként és nem ellenőrként. Amennyiben a tanácsadó bejelentés nélkül érkezik és ellenőrzést kíván végezni, akkor javasolt lenne arról jegyzőkönyvet felvenni. A gyámi feladatokat az évek során a nevelőszülők jól végezték, pénzt ezen munkájukért nem kaptak, mégis önzetlenül látták el a feladataikat. *A törvénymódosítás megszüntette a nevelőszülők gyámságát, amiről velük senki nem egyeztetett.* A nevelőszülők többsége vidéken él, nem a nagy városokban és például, így több időbe és költségbe fog számukra kerülni a gyerekek gyámjának, vagy gyámjainak elérése. Továbbá a gyermekvédelmi gyámság bevezetésével gyakoribbak a nevelőszülőnél a szakemberek látogatásai, mivel korábban a gyámi tanácsadó kéthavonta, míg a gyermekvédelmi gyám 2-3 hetente jár a gondozási helyre.

*Gyakran zavar keletkezik az együttműködésben, mert a látogatások során a nevelőszülői tanácsadó és a gyermekvédelmi gyám nem ugyanazokat az elvárásokat közvetíti a nevelőszülő, illetve a nevelt gyermek felé.*

A nevelési díj-ellátmány felhasználására vonatkozó elszámoló-lap vezetését a törvény nem írja elő, mégis több megyében vezetni kell, ami 5-6 gyerek nevelésénél hatalmas teher és képtelenség kiszámolni, hogy melyik gyermek pontosan mennyit evett, mennyi vizet-, tisztálkodó szert-, stb. használt el. A nevelési díj-ellátmány felhasználásának ellenőrzése a tanácsadók feladata, akkor kérdésként merült fel, hogy miért ruházzák át a nevelőszülőkre az adminisztrációt. A ruházat nyilvántartás lapot sem írja elő kötelezően a törvény, mégis több megyében vezetni kell.

A tanácsadók a gondozási helyen bármikor ellenőrizhetik a szükséges ruhaneműk meglétét, ezért a ruházati nyilvántartási lap kitöltése és vezetése véleményünk szerint felesleges. Nem könnyű az 5-6 gyermeket nevelő nevelőszülőnek pl. egy-egy zokni vagy fehérnemű megvásárlásakor minden gyermek részére külön-külön számlát kiállítani.

A panaszos levelek kiemelten hangsúlyozták, hogy a nevelőszülők panaszait, bejelentéseit figyelmen kívül hagyják, és nem történik intézkedés, vizsgálat, ezzel gyakran a gyermekek jogai szintén sérülnek. *A gyermekvédelmi szakértői bizottságok vizsgálata sok esetben téves, mivel gondozás alatt derül ki, hogy a normál szükségletű gyermek valójában tartósan beteg, fogyatékos, különleges vagy speciális szükségletű.* A nevelőszülő a rendszert, a gyermek családját és a gyermek történetét is befogadja.

Ez veszélyekkel is járhat, ha az elhelyezés nem volt kellően körültekintő (pl. a nevelőszülő és a gyermek igénye eltérő) és ez aláaknázhatja a nevelőcsalád kapcsolatait (pl. válás). *A segítő szakemberek személye gyakran változik, nincs állandóság, nincs biztonság, sok esetben nincs segítség, a nevelőszülő egyedül marad a gyermek problémájával.* A szakemberek tudása sok esetben nem kielégítő (nem támogató, nem segítő) sokkal inkább utasító, parancsoló, fenyegetőző.

A NOFÉSZ tapasztalatai szerint *a legkritikusabb mégis az, hogy a gyermekek megfelelő életszínvonalához nincs biztosítva a szükséges anyagi fedezet* és ezzel a gyermekek jogai sérülnek. Az ellátmány nevelési díjből (az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 120%-a), valamint a külön ellátmányból (az éves nevelési díj 25%-a) tevődik össze, melyek 2008. január 1-je óta nem változtak. A nevelőszülői családok többsége évek óta nem volt nyaralni, nem tudta a nevelt gyermekek által elhasznált bútorait lecserélni, a lakását felújítani-átfesteni, mivel tartalékaikat felélték és havonta, rendszeresen a saját jövedelmükből pótolták/pótolják a nevelt gyermekek ellátásához szükséges hiányt.

A fenti problémák megoldására a NOFÉSZ évek óta próbálja felhívni az illetékesek figyelmét, de javaslataikat, kéréseiket nem veszik figyelembe.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetben**

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

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthoni nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

## II. 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 teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

*A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga vonatkozásában az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy: „Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”; valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”*

A Gyermekjogi Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – három ország kivételével – ratifikálták. Ezzel a Gyermekjogi Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az elsők között ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza a Gyermekjogi Egyezmény előírásait.

A Gyermekjogi Egyezmény 1. cikke alapvetésként rögzíti, hogy *„az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.”*



A gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét megfogalmazó 3. cikk szerint „1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb (mindenek felett álló) érdekét veszik figyelembe elsősorban... 3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.”

A családjuktól megfosztott gyermekek jogainak védelme vonatkozásában a Gyermekjogi Egyezmény 20. cikke kimondja, hogy „1. Minden olyan gyermek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.”

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. A gyermekvédelmi rendszer átalakításának más aspektusaival (gyermekvédelmi gyámság bevezetése) foglalkozó *AJB-1380/2014. számú jelentésben* hangsúlyoztam, hogy különösen a gyermekvédelem rendszerével összefüggésben fontos kiemelni, hogy szükséges az intézményi férőhelykiváltásról szóló stratégia olyan irányú felülvizsgálata és módosítása, amely a végrehajtás során határozott irányelveket rögzít a testvérsorok, és az érintett fogyatékossgal élő gyermekek Alaptörvényben, valamennyi hazai jogszabályban és nemzetközi, valamint európai uniós dokumentumban deklarált alapvető jogai érvényesülése vonatkozásában. E jelentésemben ismételten felhívtam a figyelmet arra, hogy intézményi ellátások kiváltásában nagyon fontos a folyamat vezetésének megtervezése, a különböző érintett szektorok közötti együttműködés és a szolgáltatások igénybevevőinek bevonása is, ami vonatkozik a gyermekekre is. Az átalakítás központi elemei a holisztikus, gyermekjogi szemlélet, a prevenció, a célzott, személyre szabott ellátások és szolgáltatások, az erőforrások átcsoportosítása az alternatív ellátási formákba, a gyereketthonok fokozatos felszámolása (és ezzel párhuzamosan az újak építésének moratóriuma), és az univerzális ellátások biztosítása, amelyekkel minden család elérhető, akinek segítségre van szüksége.

A rendszer hatékony átalakításához szükség van az egységes és átfogó tervezésre, monitorozásra és értékelésre. A szociális, egészségügyi területen és az oktatásban dolgozó szakembereknek több, jobb képzésre és magasabb fizetésre van szüksége.

A *gyermekvédelmi alapellátást* érintő korábbi ombudsmani vizsgálatok<sup>6</sup> is feltárták, hogy az alapellátásban dolgozó családgondozók a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermek családjának gondozásával, megerősítésével összefüggő feladataikra fordítják (tudják fordítani) a legkevesebb figyelmet. A gyermek hazagondozása érdekében a gyermekjóléti alapellátás és szakellátás együttműködését, a gyermekjóléti alapellátás fejlesztését kiemelkedő jelentőségűnek tartom. Ismét megerősítem azt, hogy egyetértek azzal, hogy a súlyos, összetett problémákkal küzdő családok számára csak komplex módon való segítségnyújtással kísérelhető meg a család eredeti funkciójának helyreállítása. Osztom a szakmai véleményeket a tekintetben is, hogy a szakellátásba kerülés lehetőség szerint prevencióval, illetve az alapellátás keretében tett intézkedésekkel kell elkerülni (pl. felnőttképzés, munkahelyteremtés, lakhatási segítség, egészségvédelem, szülői szerepre való felkészítés, családtervezés).

*Tekintettel arra, hogy mind a stratégia felülvizsgálatára, mind a gyermekjóléti alapellátás megerősítésének szükségességére a fent hivatkozott jelentésben is ajánlást tett az ombudsman már az emberi erőforrások miniszterének, azokat fenntartom és további külön intézkedést nem kezdeményezek.*

<sup>6</sup> Lásd OBH 4226/2006., 5158/2007., OBH 1905/2009. és AJB 2227/2010. számú jelentések.

2. A nevelőszülők és családjaik támogatása, a nekik szóló szolgáltatások korlátozottak, nem elegendő a szupervízió, és nincs egyértelmű felelősségre vonhatóság sem az elhelyezés megíúsulásakor, sem a valószínűsíthető abúzus vagy elhanyagolás esetében.

A nevelőszülők számára a jogszabályban meghatározott feladataik maradéktalan ellátásához elengedhetetlenül szükséges a tárgyi feltételek biztosítása is. Kritikus helyzetet eredményez az, ha a gyermekek megfelelő életszínvonalához nem biztosított a szükséges anyagi fedezet: az ellátmány nevelési díjból (az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 120%-a), valamint a külön ellátmányból (az éves nevelési díj 25%-a) tevődik össze, amelyek 2008. január elseje óta nem változtak. A gyermekek kihelyezésénél az ellátmányt csak utólag kapják meg a nevelőszülők, így a család a saját jövedelméből előlegezi meg a gyermek tartását (a nevelőszülők sok esetben ilyenkor is hitelért kénytelenek folyamodni).

Komoly gondot jelent a nevelőszülői családoknak a tartós beteg, vagy speciális szükségletű gyermek számára szükséges folyamatos egészségügyi ellátás biztosítása, a speciális gondozási előírások betartása, a gyermek egyéni szükségleteihez igazodó igényeinek megfelelő ellátás biztosítása, mint ahogyan adott esetben a gyermek képességeinek kibontakoztatása is. *Az ombudsman már korábbi jelentésekben is felhívta a figyelmet,<sup>7</sup> de itt is szeretném hangsúlyozni, hogy, a nevelőszülőnek járó juttatások jogszabályi előírásoktól eltérő (pl. határidőn túli) folyósítása visszásságot okozhat a gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekeket gondoskodáshoz és védelemhez való joga vonatkozásában. A munkavégzéshez szükséges tárgyi feltételek hiányossága, amely adott esetben a gyermekek képességének kibontakoztatását, rosszabb esetben megfelelő ellátását is akadályozhatják, állandósítja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság bekövetkeztének a veszélyét.*

3. A megkeresésemre adott válaszok szerint, az UNICEF Magyar Bizottságnak, a Család, Gyermekek, Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesületnek, az SOS Gyermekfaluk Magyarországnak, a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítványnak, a Fészek Gyermekvédő Egyesületnek, valamint a NOFÉSZ-nak lehetősége volt szakmai körben megfogalmazni véleményét a gyermekvédelmi rendszer átalakítása és az új nevelőszülői képzés előkészítése során. *A hivatkozott szervezetek tájékoztatása szerint nem volt lehetőségük a tananyag megismerésére és annak előzetes véleményezésére.* Jóllehet az NCSZI igazgatója beszámolt arról, hogy a TÁMOP-projekt keretében készült háttér tanulmány, az általam megkeresett fenti szervezetek egyike sem tud előzetes hatástanulmány, átfogó felmérés készítéséről. A Hivatalomban folytatott szakmai egyeztetés során a (nevelőszülői hálózatot működtető, illetve a nevelőszülői képzést is bonyolító) szakemberek kiemelten hangsúlyozták, hogy frontális oktatásban nevelőszülőiséget tanítani nem célszerű, illetve a dömpingszerű sokórás képzés sem célravezető. A NOFÉSZ összegző véleménye szerint, a nevelőszülők döntően nem kaptak elegendő biztos információt a kötelező továbbképzésről, így sok esetben kényszernek érezték a 400-500 órás továbbképzés elvégzését. *Vizsgálatom során nem kaptam egyértelmű választ arra a kérdésre, mi indokolta a képzés óraszámának ilyen nagy mértékű megnövelését, mint ahogyan az sem állapítható meg, milyen szakmai érvek indokolták a korábban jól bevált, saját élmény alapú, személyiségfejlesztő elemeket is magába foglaló tréning, a FIKSZ-program adaptálása mellőzését.*

Az egy évig tartó képzés nagyon nagy terhet ró a családokra, főként szombati napokon (vagy a különleges szükségletű gyermekek esetében egyébként is) a gyermekek felügyeletét nehezen tudják megoldani. Segítők hiányában nem méltányos, hogy a hiányzást csak nagyon kis mértékben engedélyezi a jogszabály, és még a gyermek betegsége, vagy kihelyezés esetén sem igazolt a távollét. A nevelőszülők lakóhelye és a képzési hely közötti sokszor nagy földrajzi távolságok további gondokat jelentenek.

---

<sup>7</sup> AJB 2478/2011., az AJB 3416/2011., az AJB 3488/2011., az AJB 6424/2010 és az AJB 680/2011 számú ügyek

Véleményem szerint mind az érzelmileg kiszolgáltatott helyzetben lévő, szakellátásban élő kiskorú gyermeket, mind a nevelőszülőt bizalmi légkör kell, hogy körül vegye, ennek hiányában ugyanis nem beszélhetünk a gyermek mindenképp felett álló érdeke maradéktalan megvalósulásáról, s ennek a megfontolásnak a nevelőszülők ellenőrzésének gyakorlatában is tükröződnie kell. *Álláspontom szerint – a szaktárca professzionalizációra törekvő, segítő szándékú törekvéseinek elismerése mellett – az intézménykiváltást célul tűző stratégia megvalósítását valamint a szakellátást veszélyeztetné, ha a képzés és a nevelőszülői rendszer átszervezése miatt az elkövetkezendő években tömegesen hagynák el a pályát a nevelőszülők, vagy maradnának el új jelentkezők. A jelenlegi – átmenetinek tartott – rendszer és képzési struktúra, elsősorban a jelenleg is a nevelőszülői hálózatban élő, vagy éppen kihelyezésre váró gyermekek jogainak védelme érdekében további finomhangolásra szorul<sup>8</sup>.*

4. A gyermekjogi képviselők feladatellátása vonatkozásában, az AJB 6579-2013. számú jelentésemben is egyetértettem az OBDK főigazgatójának azon álláspontjával, miszerint az OBDK az egészségügy területét érintő eljárásához hasonlóan, a gyermekjogi képviselők útján tájékoztatást kérhessen a gyermekvédelmi szolgáltató vezetőjétől, a fenntartótól, illetve az államigazgatási szervtől, valamint javaslatot tehessen a gyermekvédelmi intézmény, a fenntartó illetve a szociális és gyámhivatal részére intézkedés megtételére, amennyiben olyan tény, körülmény merül fel, vagy olyan intézkedés, mulasztás történik, amely gyermekjogi sérelmet okoz.

Hivatkozott jelentésekre reagálva az EMMI is kiemelte a gyermekjogok védelme megerősítésének szükségességét a gyermekvédelmi szakellátás során. *A gyermekjogi képviselők, mint a gyermekjogvédelmi rendszer kulcsszereplői, kiemelten fontos feladatot látnak el. Több korábbi jelentésemben (legutóbb 2013-ban, AJB-5863/2012. ügyszámon) foglalkoztam a gyermekjogi képviselői rendszer működésével, és tettem ajánlást a gyermekjogi képviselők megerősítésére. E megállapításaimat változatlanul fenntartva jelzem, hogy a gyermekjogi képviselők aktívabb – akár a fent javasolt módon történő – bevonása, létszámuk emelése mellett, hozzájárulhat az eredményesebb jogvédelmi munkához, a jó közigazgatás modelljének megfelelő, jobban működő gyermekvédelmi szakellátás rendszeréhez<sup>9</sup>.* Egyetértve az OBDK főigazgatójával, miszerint a gyermekjogi képviselők elérése a nevelőszülőknél élő gyermekek számára még nehezebb, mint az intézményben élő gyermekek esetében, *a fogadóóra tartási kötelezettség hiánya a nevelőszülői hálózatok központi/területi irodáiban, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság bekövetkeztéhez vezethet.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 31. §-a alapján, az általam vizsgált alapjogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

- fontolja meg a gyermekjogi képviselők jogkörének – a megállapításaimban foglaltaknak megfelelő – kiterjesztését, és létszámuk lehetőség szerinti növelését;
- fontolja meg, nem lenne-e szükséges a nevelőszülői képzési anyag és struktúra további finomhangolására.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

<sup>8</sup> A Gyvt. 2015. január 1-jétől hatályos módosítása főként a nevelőszülővé válás feltételeit, a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony megszüntetését és szüneteltetését, valamint a szabadság kérdését érintette.

<sup>9</sup> A Gyvt. 2015. január 1-jétől hatályos módosítása főként a gyermekjogi képviselők közfeladatot ellátó személynek minősítését, valamint a gyermekjogi képviselők gyermekvédelmi jelzőrendszeri taggá válását érintette.

1. számú melléklet

1. számú táblázat: A nevelőszülők száma 2013. december 31-én a nevelőszülői hálózat működtetőjének székhelye szerinti megoszlásban

KSH OSAP 2013. ÉVI ELŐZETES ADATOK				
Megyekód	Megyenév	Hivatásos nevelőszülők	Hagyományos nevelőszülők	ÖSSZESEN
1	Budapest	96	661	757
2	Baranya megye	23	190	213
3	Bács-Kiskun megye		362	362
4	Békés megye	11	126	137
5	Borsod-Abaúj-Zemplén megye	49	474	523
6	Csongrád megye	17	351	368
7	Fejér megye	6	186	192
8	Győr-Moson-Sopron megye	11	50	61
9	Hajdú-Bihar megye	19	845	864
10	Heves megye	6	74	80
11	Komárom-Esztergom megye	2	115	117
12	Nógrád megye		89	89
13	Pest megye		471	471
14	Somogy megye	10	217	227
15	Szabolcs-Szatmár-Bereg megye		682	682
16	Jász-Nagykun-Szolnok megye	10	191	201
17	Tolna megye	4	157	161
18	Vas megye	7	31	38
19	Veszprém megye	17	97	114
20	Zala megye	5	91	96
		<b>293</b>	<b>5460</b>	<b>5753</b>

**2. számú táblázat: A gyermekvédelmi szakellátásban részesülők száma  
gyermekkorú és nagykorú bontásban 2007-2013-ben az adott év december 31-  
én**

	2007. (fő)	2008. (fő)	2009. (fő)	2010. (fő)	2011. (fő)	2012. (fő)	2013. (fő)
0-17 éves	17 145	17 532	17 514	17 792	18 287	18 464	18 674
18-25 éves	4 102	3 970	3 902	3 626	3 162	3 070	2 954
<b>Összesen</b>	<b>21 247</b>	<b>21 502</b>	<b>21 416</b>	<b>21 418</b>	<b>21 449</b>	<b>21 534</b>	<b>21 628</b>

Forrás: KSH OSAP 2007 – 2012. 1209. sz. adatlap, 2013-ra 1209. sz. adatlap előzetes adatok

**3. számú táblázat: Gyermekvédelmi szakellátásban elhelyezettek 1988-2013.  
közötti gondozási formánkénti létszáma**

Tárgy év dec. 31-én	Nevelő- szülőnél elhelyezet- tek száma (fő)	Gyermek- otthonban és lakásotthonban, utógondozó otthonban, lakásotthonban elhelyezettek száma (fő)	Egyéb helyen (ápoló-gondozó otthonban, gyermekvédelmi külső férőhelyen elhelyezettek) száma (fő)	Összesen (fő)	Összesenből nevelő- szülőnél elhelyezettek aránya (%)
1988.	7.733*	18.910**		26.723	28,93
1998.	9.196	11.201	2.518	22.915	40,13
1999.	9.464	10.423	2.658	22.545	41,97
2000.	9.747	10.261	2.032	22.040	44,22
2001.	10.163	10.409	72	20.644	49,22
2002.	10.576	9.877	189	20.642	51,23
2003.	10.824	10.126	172	21.122	51,24
2004.	11.127	9.990	159	21.276	52,29
2005.	11.235	9.750	231	21.216	52,95
2006.	11.031	9.924	396	21.351	51,66
2007.	11.856	9.087	201	21.144	56,07
2008.	11.729	9.053	720	21.502	54,54
2009.	12.167	8.714	587	21.468	56,67
2010.	12.270	8.479	669	21.418	57,28
2011.	12.632	8.371	446	21.449	58,89
2012.	12.906	8.218	410	21.534	59,93
<b>2013. ***</b>	<b>13.457</b>	<b>7.770</b>	<b>401</b>	<b>21.628</b>	<b>62,22</b>

Forrás:

- Statisztikai Tájékoztató Gyermek- és Ifjúságvédelem, Gyámügyi Igazgatás 1989

Népjóléti Minisztérium Budapest, 1991.

- 1998. évi „Tájékoztató a család, gyermek- és ifjúságvédelemről” (Szociális és Munkügyi Minisztérium, Budapest 1999.)

\*1988-ban nevelőszülőnél, szülőnél elhelyezettek együttes adata

\*\*1988-ban valamennyi nem nevelőszülőnél, szülőnél elhelyezettek együttes adata (Tájékoztató 17. old. 2. tábla és 26. old. 18. tábla)

\*\*\* KSH OSAP 2013. 1209. sz. adatlap előzetes adatok



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

20  
éves

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

**a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös ellenőrzési  
gyakorlatnak, a helyi lakásrendelet és a Miskolc környéki települések rendeletei  
módosításának, valamint a helyi önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb  
intézkedéseinek vizsgálatáról**

az AJB-1474/2014. számú ügyben

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3268/2014., AJB-3647/2014., AJB-3649/2014., AJB-4404/2014.)

**Előadó:** dr. Varjú Gabriella  
dr. Láposy Attila  
dr. Baksa Zsuzsanna  
dr. Bogárdi Dóra  
dr. Fórika László  
dr. Rajzinger Ágnes  
dr. Sipos Beáta  
dr. Szajbély Katalin  
dr. Tóth László  
dr. Vuk Katalin

### **Érintett szervek:**

Miskolci Önkormányzati Rendészet  
Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata  
Miskolci Ingatlanszolgáltató Zrt.  
Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény  
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal  
Miskolc Rendőrkapitányság  
Miskolci Hőszolgáltató Kft.  
Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.

2015

## Tartalom

<b>A vizsgálat megindítása .....</b>	<b>3</b>
<b>Az érintett alkotmányos jogok és elvek.....</b>	<b>5</b>
<b>Az alkalmazott jogszabályok.....</b>	<b>6</b>
<b>A vizsgálat menete, módszertana.....</b>	<b>7</b>
<b>A megállapított tényállás .....</b>	<b>9</b>
<b>1. Miskolc város társadalmi, szociológiai helyzetképének rövid bemutatása .....</b>	<b>9</b>
<b>2. A Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos tények.....</b>	<b>13</b>
2.1. A közös hatósági ellenőrzések elrendelésének indoka, előzményei, valamint a közös ellenőrzés fogalmának értelmezése .....	13
2.2. A közös hatósági ellenőrzéssel érintett területek (bérlakások, magáningatlanok)....	18
2.3. A közös hatósági ellenőrzéseken részt vevő hatóságok és közszolgáltatók eljárásának jogalapja .....	18
2.4. A közös hatósági ellenőrzések szervezése, előzetes kommunikáció az ellenőrzést végző szervek között .....	21
2.5. A közös hatósági ellenőrzések lefolytatásának menete és módszere .....	22
2.6. A közös hatósági ellenőrzések során alkalmazott intézkedések, azok jogkövetkezményei, a közös hatósági ellenőrzések utóélete, panaszok kezelése .....	24
<b>3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság álláspontja.....</b>	<b>27</b>
<b>4. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeleti szabályozást érintő tények.....</b>	<b>33</b>
<b>5. A helyi lakásrendelet módosításával és tervezett végrehajtásával kapcsolatos tények .....</b>	<b>36</b>
<b>6. A Miskolc környéki települések rendeleteinek módosításával kapcsolatos tények..</b>	<b>41</b>
<b>7. Az önkormányzati szociális bérlakásokkal kapcsolatos intézkedések következményei, a lakcím-bejelentéssel kapcsolatos miskolci panaszok .....</b>	<b>44</b>
<b>8. A gyermekek jogai védelmének kérdésével összefüggő tények .....</b>	<b>49</b>
<b>A vizsgálat megállapításai .....</b>	<b>50</b>
<b>I. A hatáskör tekintetében .....</b>	<b>50</b>
<b>II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében .....</b>	<b>51</b>
<b>III. Az ügy érdeme tekintetében.....</b>	<b>59</b>
1. A Miskolci Önkormányzati Rendészet koordinálta közös ellenőrzési gyakorlat .....	59
2. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeletet érintő megállapítások ..	67
3. A Lakásrendelet módosításával és annak végrehajtásával kapcsolatos megállapítások .....	71
4. A Miskolc környéki rendeletek módosításával kapcsolatos megállapítások .....	73
5. Az önkormányzati szociális bérlakásokat érintő intézkedések következményei .....	75
6. A gyermekek jogainak védelmével összefüggő megállapítások .....	79
<b>Összegzés .....</b>	<b>82</b>
<b>Intézkedések.....</b>	<b>84</b>

## **Az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös jelentése az AJB-1474/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3268/2014., AJB-3647/2014., AJB-3649/2014., AJB-4404/2014.)

### **A vizsgálat megindítása**

A Társaság a Szabadságjogokért (TASZ) és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) 2014 márciusában közös beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához, amelyben **a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzések gyakorlatával kapcsolatban fogalmaztak meg alapjogi kifogásokat.**

A jogvédő szervezetek beadványukban leírták, hogy a Miskolci Önkormányzati Rendészet a különböző hatóságokkal, illetve intézményekkel közösen végez ellenőrzéseket Miskolc szegregált lakókönyezeteiben. A panaszbeadvány szerint ezek az összevont ellenőrzések kiterjedtek a lakcímbjelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak betartására, a személyszállítási szerződések, a bérleti szerződések vagy a tulajdonjogot igazoló dokumentumok meglétének vizsgálatára, sor került továbbá köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi és szociális igazgatási ellenőrzésekre is.

A panaszbeadványban szerepelt, hogy az elrendelt ellenőrzések alapvető céljaként az érintett szervek az önkormányzati vagyon védelmét jelölték meg. Az ellenőrzéseket szegregátumokban, vagy alacsony státuszú, főként roma nemzetiségű személyek által sűrűn lakott, elgettósodott utcákban, településrészekben tartották. Bizonyos helyszínekre a hatósági személyek több alkalommal is visszamentek és ismételt ellenőrzéseket végeztek. A különböző szervek munkatársai általában nagyobb létszámban keresték fel az érintett ingatlanokat. Az ellenőrzések során előfordult, hogy a hatóságok tagjai benéztek a hűtőszekrénybe, a mellékhelyiségbe és a fürdőszobába is. A panaszosok szerint az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten félelemkeltőnek, zaklatónak élték meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, összehangolt, razziaszerű ellenőrzéseket.

A panaszbeadvány az ellenőrzések jogi hátterével kapcsolatban azt jelezte, hogy az önkormányzati rendészeti szerv és társszervek által végzett átfogó ellenőrzések jogalapja Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelete volt, a hatóságok jellemzően az ebben foglalt előírások betartását ellenőrizték. A beadványozók azt is felvetik, hogy ezen önkormányzati rendelet bizonyos rendelkezései az Alaptörvénnyel ellentétesek, alapjogot sértenek, illetve túllépnek a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében, valamint a 143. § (4) bekezdés d) pontjában rögzített felhatalmazáson.

A beadvány szerint a TASZ a fentiekre hivatkozva 2013. október 25-én törvényességi vizsgálatot kérve a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Osztályához fordult.

Tekintettel arra, hogy **a különböző jogcímenek, de közösen végzett, tömeges jellegű hatósági ellenőrzések kapcsán több alapvető alkotmányos joggal**, így különösen az emberi méltósághoz, az önrendelkezéshez és a magánélet védelméhez, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelményével **összefüggő visszásság gyanúja is felmerült**, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani jogvédelmi kötelezettségnek is eleget téve – a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetttel közösen – a beadványozók jelzése alapján 2014 márciusában **hivatalból átfogó vizsgálatot indítottunk.**



A közös ellenőrzésekre vonatkozó hivatalbóli vizsgálat megindítását követően a TASZ újabb jelzéssel fordult hozzánk. Beadványában Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése **helyi lakásrendeletének 2014. május 8-i módosítását kifogásolta, amely hátrányosan érintette az alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakásokban élő, többségében roma lakosokat.** A lakásrendelet módosítása lehetővé teszi az alacsony társadalmi státuszú, mélyszegénységben élők, többnyire roma lakosok Miskolcon kívülre költöztetését. A TASZ azt kezdeményezte, hogy indítványozzuk a módosítás Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos kontrollját és megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál.

Emellett a panaszosok újabb jelzésükben az önkormányzati ingatlantulajdont kezelő Miskolci Ingatlan gazdálkodó Zrt. törvénysértő gyakorlatára, valamint **Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának** nemzetközi emberi jogi kötelezettségeiből fakadó **lakhatási, ellátási és gyermekvédelmi kötelezettségeire is felhívták a figyelmet.**

Ezt követően az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány (ERRC) és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány fordult közös beadvánnyal hivatalunkhoz Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata lakhatási, rendőrségi és egyéb hatóságainak diszkriminatív gyakorlata miatt, mely megítélésük szerint a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését, valamint a miskolci roma lakosság társadalmi kirekesztését eredményezi.

Figyelemmel arra, hogy **a helyi lakásrendelet módosítása, valamint az önkormányzat kapcsolódó, lakhatási feltételekkel összefüggő egyéb intézkedései újabb alapvető jogokat** – így a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, a tulajdonhoz való jogot, valamint a gyermeki jogokat – **érintő visszásságok gyanúját is felvetették, a hivatalból indított vizsgálatunkat e témakörökre is kiterjesztettük.**

A TASZ 2015 januárjában újabb, a miskolci lakásrendelet módosításával is összefüggő panaszbeadvánnyal fordult hozzánk. Alapjogsértőnek tartotta azokat a **Miskolc környéki településeken elfogadott helyi rendeleteket, amelyek korlátozzák – a más önkormányzat által nyújtott támogatással beköltöző hátrányos helyzetű személyek esetében – a szociális és önkormányzati ellátásokhoz, illetve az önkormányzati lakástulajdonhoz vagy bérleti joghoz jutást, valamint a közfoglalkoztatásban való részvételt.** A beadványozó kérte az ilyen jellegű önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatának kezdeményezését. Mivel az ügyben a TASZ már fordult a Kormányhivatalhoz, kérelme nyomán érdemi választ azonban nem kapott, annak vizsgálatát is kérte, hogy a felügyeleti eljárás lassúsága, hatékonyságának hiánya önmagában nem okoz-e alapjogi visszásságot.

Tekintettel arra, hogy a jelzett önkormányzati rendeletek több alapjogi visszásság, így a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének a gyanúját is felvetették, ezért a **hivatalbóli vizsgálatunkat erre a témakörre is kiterjesztettük.**

A miskolci közös hatósági ellenőrzések ombudsmani vizsgálatával összefüggésben említést kell tennünk **a sajtóban megjelent nagyszámú híryanagról** is. A cikkek többsége támogatta az átfogó ellenőrzéseket, megjelentek azonban olyan sajtóhírek is, amelyek az összevont ellenőrzések veszélyeire és hátrányaira hívták fel a figyelmet. A tudósítások ellentmondásos fogadtatásától függetlenül az ellenőrzésekkel foglalkozó sajtóhíradások jelentős hatással bírtak, és kétségkívül befolyásolták a közgondolkodást Miskolcon.

A beadványokban jelzett problémakör komplexitása és összetettsége okán, valamint arra tekintettel, hogy a vizsgálat tárgyát képező kérdések az alapvető jogok biztosa hivatalának több önálló szervezeti egységének a feladatkörét is érintették, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának Szervezeti és Működési Szabályzata 28. § (1) bekezdése alapján az **AJBH munkatársaiból álló ad hoc munkacsoportot hoztunk létre, amely folyamatosan figyelemmel kísérte, koordinálta és segítette a vizsgálat lefolytatását, a közös ombudsmani jelentés összeállítását.**

Az alapjogi szempontrendszer következetes felhívása és alkalmazása mellett egyúttal szeretnénk hangsúlyozni a vizsgálati **jelentés célzott figyelemfelhívó, konstruktív kritikai jellegét**. Az átfogó vizsgálatunk során ugyanis az alapjogi visszasságok feltárása és elemzése mellett kiemelt figyelmet fordítunk azon intézkedések bemutatására, illetve lehetőségek felkutatására, amelyek tényleges, valós segítséget nyújthatnak a Miskolcon található roma szegregátumokat érintő összetett problémák hosszú távú és preventív jellegű megoldásához.

## **Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- 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.*”];
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „*Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*”];
- A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”];
- A magánélet védelméhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*”];
- A tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*”];
- A személyes adatok védelméhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés: „*Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.*”];
- 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 (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”].

## Az alkalmazott jogszabályok

- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.);
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftv.);
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvt.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról (Rendészeti törvény);
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.);
- a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény (Tszt.);
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.);
- a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (Ltv.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.);
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet;
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.);
- a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtásáról szóló 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet (Tszt. Kormr.);
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (Vet. Vhr.);
- a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet
- Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelete a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről (Ör.)
- Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) önkormányzati rendelete (Lakásrendelet);
- Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának 22/2010. (VI. 30.) számú rendelete a pénzügyi és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályairól (Szoc. rendelet)

## A vizsgálat menete, módszertana

Az összevont, közös hatósági ellenőrzések gyakorlatával kapcsolatban indított hivatalbóli ombudsmani vizsgálat keretében **elsőként Miskolc Megyei Jogú Város jegyzőjét, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megye Kormányhivatalát vezető kormány megbízottat, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elnökét kerestük meg.** A NAIH elnöke az ügy adatvédelmi jellegű aggályai miatt hivatalból önálló vizsgálatot indított, amelyről részletes tájékoztatást nyújtott számunkra. Az adatvédelmi vizsgálat részleteit a jelentésünk későbbi fejezetében mutatjuk be.

Ahogy azt már jeleztük, a Hivatalunkhoz érkezett további megkeresések alapján a vizsgálatunk hatóköre folyamatosan bővült, a kiindulópontként felvetett **közös hatósági ellenőrzés** áttekintését a későbbiekben kiterjesztettük a **miskolci helyi lakásrendelet módosítására**, majd a helyszíni vizsgálatkor az **önkormányzat kapcsolódó, lakhatási feltételeket érintő intézkedéseire**, végül a **Miskolc környéki helyi rendeletek módosítására** is.

2014 júliusában a panaszokkal kapcsolatos háttérhelyzet megismerése érdekében a **nemzetiségi biztoshelyettes több jogvédő civil szervezet képviselőjét fogadta** személyesen. A megbeszélésen a jogvédő szervezetek munkatársai elmondták a tapasztalataikat és az észrevételeiket a miskolci eseményekkel kapcsolatban, illetve ígéretet tettek a rendelkezésükre álló dokumentumok, videók és újságcikkek későbbi megküldésére.

A rendelkezésükre álló információk alapján felmerült annak a szükségessége is, hogy a vizsgált területekre, kérdéskörökre vonatkozó adatok, információk és körülmények széles körű, hiteles megismerése és feltárása érdekében munkatársaink az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt felhatalmazás alapján **helyszíni vizsgálat keretében Miskolc városában tájékozódjanak.** A **2014. július 28-án és 29-én** megtartott helyszíni vizsgálatunk alapvető célja az ellentmondásos helyzet elemzése érdekében minél több adat és információ beszerzése volt. Munkatársaink a helyszíni vizsgálat alkalmával emellett személyes szakmai benyomást szerezhettek az érintett családok helyzetéről, és megismerhették a vizsgált hatóságok, valamint szervek véleményét, álláspontját a Miskolcon kialakult folyamatokról.

A helyszíni vizsgálatunk során munkatársaink **elsőként Miskolc Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának** elnökével és képviselőivel egyeztettek.

Az érdekképviseleti szerv meghallgatása mellett kiemelt fontosságú volt a **szegregált lakóköznyezetben élő, érintett állampolgárokkal való személyes találkozás.** Kollégáink három szegregátum területén (**a Számozott utcákban, Bábonyibércen és az Avas lakótelep** néhány elsősorban hátrányos helyzetű emberek által lakott tömbházában) végeztek helyszíni vizsgálatot. Olyan családokat kerestek meg, ahol a hatóságok korábban közös ellenőrzéseket tartottak, de más reprezentatív jellegű szempontokat (nagy családosok, jelentős tartozást felhalmozók, súlyos szociális helyzetűek, önkormányzati bérleményben vagy magántulajdonú ingatlanban élő lakosok) is figyelembe vettek a megkérdezett családok kiválasztásánál.

Munkatársaink emellett ellátogattak **Miskolc Rendőrkapitányságra, a Miskolci Ingatlan gazdálkodó Zrt.-hez, a Miskolci Hőszolgáltató Kft.-hez, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz, a Miskolci Önkormányzati Rendészethez, a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatához, valamint a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézménybe.** A helyszíni vizsgálatunk keretében a közös ellenőrzéseken részt vevő szervek vezetőinek, illetve az ellenőrzéseket konkrétan is végző munkatársaiknak a meghallgatására került sor.

A helyszíni vizsgálat során világossá vált, hogy **további adatok, információk és dokumentumok bekérése indokolt, ezért írásban is megkerestük a fentiekben felsorolt hatóságokat és közszolgáltatókat.**

Az összevont, közös ellenőrzésekről, az abban vállalt saját szerepköréről részletes tájékoztatást kértünk írásban az **Észak-Magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.-től** is, tekintettel arra, hogy a helyszíni vizsgálatunk során a szolgáltató képviselőjével nem lehetett közvetlenül egyeztetni. A jelentésben ÉMÁSZ alatt ÉMÁSZ Hálózat Kft. értendő, amely a szolgáltató leányvállalataként az ellenőrzéseket végezte.

A 2014. augusztus elején megkeresett szervek közül a helyszíni vizsgálatot követően írásban bekért információk, dokumentumok megküldési határidejére vonatkozóan Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata a helyi önkormányzati választások előkészítési feladataira hivatkozva kétszer, a Miskolci Önkormányzati Rendészet kétszer, a Miskolci Hőszolgáltató Kft. egyszer, a Miskolci Ingatlan gazdálkodó Zrt. szintén egyszer kért határidőmódosítást, amelyekhez minden esetben hozzájárultunk.

A megkeresett hatóságoktól és szolgáltatóktól az utolsó válaszlevél 2015 áprilisában érkezett a hivatalunkba.

**Eljárásunk menetének pontos megismerhetősége érdekében részletes dokumentum- és eseményjegyzéket készítettünk, amely kronológiai sorrendben rögzít minden beérkező és kimenő levelet, személyes egyeztetést, valamint a helyszíni vizsgálat időpontját.** A jegyzék a jelentés 1. számú mellékletében tekinthető meg.

A helyszíni vizsgálatunkat követően **bekért dokumentumok adatait minden esetben a 2014. június 10-én kelt jegyzői válaszlevél 1. számú mellékletében összesített adatokkal vetettük össze, amely a 2013. április 1. és 2014. április 17. közötti időszakban megtartott, közös ellenőrzések legfontosabb információit rögzítette.**

A jegyző által megküldött kimutatásban összesítés nélkül, helyszínenként tüntették fel a közös ellenőrzések időpontját, az ellenőrzésen részt vevő hatóságok és közszolgáltatók nevét, az ellenőrzés alá vont ingatlanok, személyek, kiskorúak számát, valamint a hatóságok által kezdeményezett intézkedéseket. A jegyző által megküldött ellenőrzésekre vonatkozó kimutatás, valamint a később eljuttatott dokumentumok összehasonlításakor elsődlegesen nem a konkrét szám adatok összevetésére, hanem az egyes alapjogi aspektusú megállapításaink megtételéhez nélkülözhetetlen arányok és a tendenciák meghatározására törekedtünk. Elkerülendőnek tartottuk és tartjuk ugyanis a konkrét szám adatok körüli viták kialakulását: meggyőződésünk, hogy a dokumentumok elemzése alapján a legfontosabb arányszámok érdemben mutatják be a vizsgálat során tapasztalt jelenségeket, folyamatokat.

Módszertani szempontból említést érdemel továbbá két, a vizsgálatunkhoz szorosan kapcsolódó találkozó is. **2014. szeptember 11-én a nemzetiségi biztoshelyettes fogadta a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökét**, aki részletes tájékoztatást adott Miskolc város három szegregált lakókörnyezetében (így különösen a Lyukóvölgyben, a Számozott utcákban és az Avas lakótelepen) folyó tevékenységükről.

**2014. szeptember 16-án Miskolc Megyei Jogú Város Roma Nemzetiségi Önkormányzatának elnöke és alelnöke, valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei elnöke személyesen keresték fel a nemzetiségi biztoshelyettest.** A megbeszélés minden vizsgált témakört érintett, de legnagyobb problémaként a Számozott utcákban élő roma állampolgárok lakhatását érintő helyi önkormányzati intézkedéseket, az időközben megnövekedett számú kilakoltatásokat emelték ki.

Figyelemmel a beérkezett nagy mennyiségű iratanyagra és a vizsgálat komplexitására a tényállás rögzítése során **az írásos információkat, valamint a helyszíni vizsgálatunk során feltárt tényeket tematikus egységekben összegeztük**, nem pedig szervek és hatóságok szerinti bontásban.

## A megállapított tényállás

### 1. Miskolc város társadalmi, szociológiai helyzetképének rövid bemutatása

A tényállás hiteles megállapításához elengedhetetlenül szükségesnek tartottuk Miskolc társadalmi környezetének és szociológiai helyzetképének rövid áttekintését. A város legfőbb jellemzőinek bemutatásához **az Önkormányzat Helyi Esélyegyenlőségi Programjának (HEP) és Integrált Városfejlesztési Stratégiájának (IVS), valamint az új Integrált Településfejlesztési Stratégiájának (ITS) az adatait és megállapításait használtuk fel.**

A HEP-ből, az IVS-ből és az új ITS-ből kiemelt mondatok maguk is utalnak a feltárt problémákra és a tervezett beavatkozási, fejlesztési lehetőségek irányaira. A jelentésünk megállapításaival való későbbi összevethetőség érdekében felidézzük e dokumentumok releváns részeit.

**Miskolc az észak-magyarországi régió közigazgatási, gazdasági, oktatási, tudományos központja, Borsod-Abaúj-Zemplén megye székhelye.** Bár a köztudatban az él, hogy gazdaságának a szocialista évtizedek nagyarányú iparosítása adta a legnagyobb lendületet, az ipar, a kohászat már több évszázados múltra tekint vissza. A város nehézipari központtá fejlődése az 1980-as években tetőzött, lakossága ekkor több mint 200 000 fő volt, a munkaképes korúak több mint kétharmadának a nehézipari cégek adtak munkát.

**A rendszerváltás utáni gazdasági visszaesés Észak-Magyarország iparvárosait érintette a legsúlyosabban,** a munkanélküliségi ráta az egyik legmagasabb lett az országban. **Miskolc lakónépessége 2007-2011 között 4 273 fővel fogyatkozott, ami 2,5 %-os csökkenést jelentett. A 2000-es évek elejére az átalakulás nagyjából befejeződött, és a város túljutott a gazdasági mélypontra.** Nőtt a szolgáltató szektor jelentősége, nemzetközi nagyvállalatok, hipermarketek jelentek meg a térségben. A városvezetés tudatosan igyekezett erősíteni Miskolc sokáig elhanyagolt idegenforgalmi és kulturális szerepét.

**A HEP-ben a szegénység, depriváció kérdéskörével külön is foglalkoznak.** A Programban utalnak a KSH és a TÁRKI kutatásaira, melyek szerint a keleti országrészben háromszor annyi szegény ember él, mint Közép-Magyarországon, és a szegénységi kockázat nő a gyerekszám emelkedésével.

Egy 2002-ben megjelent tanulmány<sup>1</sup> kimutatta, hogy országos szinten **a romák szegénységi rátája hétszerese, a tartós szegénységet nézve több mint tízszerese a nem romákénak.** A romák több mint fele tartósan szegény, de a tartósan szegények háromötöde nem roma származású, a nemzetiségi hovatartozás tehát nem jelent egyértelműen szegénységet.

A HEP szerint **a szegénységgel a kirekesztés mindig együtt járt.** A lakhatási kirekesztés legtöbbször spontán folyamatok eredménye, ritkábban, de mégsem példa nélkül, irányított folyamat. Miskolcon a szegények lakta szegregátumoknak több száz évre visszamenő történelme tárható fel, amely szerves előzménye a mai állapotoknak.

**A felszámolt szegregátumok lakossága gyakran más, szegények lakta terület népességét növeli. Azaz az elkülönülés, mint jelenség, nem szűnik meg, a felszámolt szegregátumok helyett újak keletkeznek.** Lyukóvölgy annak az országosan jelenlévő és erősödő folyamatnak a legmarkánsabb példája, amelyben a lakosság a belterületi megélhetési nehézségekre külterületre való költözéssel reagál. Az említett dokumentumok szerint mintegy 3500-4000 fős heterogén, de jelentős arányban mélyszegénységben élő népesség lakja a völgyet.

---

<sup>1</sup> Spéder Zsolt (szerk): *Demográfiai folyamatok és társadalmi környezet. Gyorsjelentés.* KSH-Népességtudományi Intézet. Budapest, 2002.

A HEP-ben említik egy 2006-ban készült vizsgálat<sup>2</sup> adatait, mely szerint a miskolci szegregált telepen élők átlagéletkora 42,3 év (legmagasabb a 30-39 évesek száma 3 vagy annál több gyerekkel).

A felmérés szerint az itt lakó felnőtt lakosság 65%-ának maximum általános iskolai végzettsége van, a bejelentett munkával nem rendelkezők aránya 83%. A díjhátralékkal, tartozással rendelkezők aránya az itt élők körében magas, 83%-os.

**Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata a 2013-2018 közötti időszakra megalkotott Helyi Esélyegyenlőségi Programja keretében célul tűzi ki a kiemelten hátrányos helyzetű társadalmi csoportok, mélyszegénységben élők és romák, a gyermekek, a nők, az idősek és a fogyatékos személyek lehetőségeinek, helyzetének javítását.** A HEP célja továbbá a szegénység, a szociális kirekesztődés újratermelődésének megakadályozása és a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi-gazdasági javakhoz történő egyenlő esélyű hozzáféréseinek javítása, a társadalmi összetartozás erősítése.

A HEP kiemeli a szegregációval veszélyeztetett programok közül a Lyukóvölgyben halmozottan jelentkező hátrányok felszámolása, enyhítése érdekében szociális, közösségfejlesztési, oktatási, egészségügyi, képzési és foglalkoztatási elemeket tartalmazó komplex programot, amely a Türr István Képző és Kutató Intézettel, valamint a Regionális Civil Központ Alapítvánnyal konzorciumi partnerségben indult. A beavatkozás alapja a célterületen zajló aktív, állandó (settlement típusú) szociális munka, és a célcsoport, valamint a helyi közösség minél teljesebb bevonása a fejlesztési folyamatokba. A beavatkozás komplexitása a különböző ágazatokban tevékenykedő (oktatási és nevelési intézmények, egészségügyi ellátórendszer, szociális és gyermekjóléti ellátórendszer, egyházak, civil szervezetek, roma nemzetiségi önkormányzat stb.) szakemberek munkájának összehangolását teszi szükségessé.

**A 2008-ban elfogadott Integrált Városfejlesztési Stratégia Antiszegregációs Terve 18 szegregátumot sorol fel Miskolc városában<sup>3</sup>, amelyek a következők:**

- Tatárdomb
- Puskin u.
- Miskolctapolca-kőfejtő
- Csermőkei út – Mésztelep
- Mura utca
- Számozott utcák – (Tizenegyedik u. - Ballagi u. - Andrássy u. - Hatodik u. - Vasgyári újtelep - sportpálya)
- Számozott utcák II. ütem – (Első u. - Negyedik u. - Hatodik u. - névtelen u.)
- Vasgyári út
- Tatár u.
- Békeszálló telep- Muszkás telep
- Kalló u.
- Nagyavas
- Gizella u.
- Tetemvár
- Álmos u.
- Szondi telep
- Bábonyibérc
- Vikend telep

---

<sup>2</sup> HEP 42. oldal – Rónaszéki és társai

<sup>3</sup> Az IVS adatait összegezve 2007. december 31-én a 18 szegregátumban az állandó népesség száma 4893 fő, a lakónépesség száma pedig 5351 fő volt, ebből a 0-14 éves korúak aránya megközelítette a 30 százalékot.

**Az Antiszegregációs Terv hangsúlyozza, hogy a gettósodott területek részleges vagy ad-hoc beavatkozásokkal nem kezelhetők.** Területi alapú beavatkozásokat kell tervezni, melyek elsődleges eszköze az alacsony státuszú népesség szétköltöztetése, a gettó felszámolása, a területi koncentráció csökkentése, magasabb státuszú csoportok területre vonzása. Ezzel párhuzamosan **pozitív irányú változás csak a társadalmi integrációt, reintegrációt szolgáló komplex eszközök – munkaerőpiac, oktatás, szociális hozzáférés, társadalmi kirekesztettség csökkentése – következetes, hosszú távú, fókuszált alkalmazásától várható**, az eddigi hazai és külföldi tapasztalatok bizonyossága szerint is.

Az antiszegregációs terv további célja az alacsony státuszú, főleg roma lakosság társadalmi, gazdasági integrációjának megteremtése, az életkörülményeik javítása, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítása, valamint a romák és nem romák életkörülményei között kialakult szakadék csökkentése, hosszú távon való megszüntetése.

Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése 2014. február 13-án elfogadta Miskolc 2030-ig szóló fejlesztési koncepcióját. Ennek alapján kezdődött el a város 2014-2020 közötti fejlesztési stratégiájának (Integrált Településfejlesztési Stratégia, ITS) az összeállítása. **Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése 2014. szeptember 18. napján tartott ülésén jóváhagyta Miskolc Megyei Jogú Város új Integrált Településfejlesztési Stratégiáját.**

**A stratégia részét képező antiszegregációs program a KSH szegregációs adatbázisát veszi alapul** (a KSH szegregátumnak tekinti a fizikailag egybefüggő, minimum egy háztömbből, négy utca vagy közterület között elhelyezkedő ingatlanokból álló településrészt, ahol a szegregációs index értéke eléri az 50%-ot).

**A KSH a 2011. évi állapotnak megfelelően Miskolcon 13 szegregátumot határolt le<sup>4</sup>**, amelyek a következők:

Vikend telep  
Szondi György u.  
Álmos u.  
Hadirokkantak útja  
Tetemvár  
Bábonybérc  
Muszkás telep  
Békeszálló telep  
Számozott utcák  
Puskin u.  
Várhegy u.  
Lyukóbánya,  
Lyukóvölgy

A szegregátumok száma tehát 2008-hoz képest (az ott élők alacsony lélekszáma miatt) csökkent (Tatárdomb, Csermőkei út- Mésztelep, Mura utca, Tatár út). Az Álmos utca, a Kassai utca, a Zombori utca és a Huszár utca által határolt szegregátum a KSH 2011. évi nyilvántartásában ugyan szerepelt, de azóta már felszámolták. A város 13 szegregátumából kettő külterületi (Lyukóbánya, Lyukóvölgy), a többi pedig belterületi. Kiemelendő, hogy a Nagyavast az új ITS önálló szegregátumént már nem tünteti fel, bár a helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint a lakótelepen több lakótömbben is élnek szinte kizárólagosan hátrányos helyzetű, köztük nagyszámban roma családok.

**Az ITS-ben rögzített városfejlesztési cél, hogy Miskolc belterületén megszűnjenek az emberhez méltatlan lakhatási körülmények, melyek elsősorban a szegregátumokra jellemzőek, és közbiztonsági, közegészségügyi és városüzemeltetési szempontból is komoly veszélyforrásokat rejtenek.**

---

<sup>4</sup> A KSH 2011. évi népszámlálási adatai alapján Miskolc belterületén 2470 fő, külterületén 2481 fő élt szegregátumban, összességében a város lakosságának 3%-a.



**Az ITS hangsúlyozza, hogy a szegregációs folyamatok kezelése többirányú, egymást segítő folyamat kell, hogy legyen, így:**

- a foglalkoztatás javítása,
- korai szocializáció és oktatás,
- a felzárkózásban előrehaladók célzott támogatása,
- hálózatosodás, önkormányzati területfelelősi rendszer bevezetése,
- az életveszélyes, gazdaságosan fel nem újítható épületek felszámolása,
- jogszabályi változtatások.

Egyidejűleg kell foglalkozni a szegregáció mérséklésével és a kiváltó okok megszüntetésével, a feladat tehát komplex jellegű.

A fejlesztések szegregációs hatásának kivédésére az ITS-ben többek között a következő intézkedéseket javasolták:

- **A szegregátumok felszámolása, az ott élők helyzetének érdemi megváltoztatása hosszú, időigényes folyamat.** Az integráció első lépése a szocializációs szempontú felzárkóztatás kell, hogy legyen, e nélkül az integráció nem járhat sikerrel.
- A szegregátumok fizikai felszámolása (bontás) nem oldja meg a szegregátumról szegregátumra vándorló emberek problémáit. **Fennáll a veszélye annak, hogy adott szegregátumban az épületek lebontása esetén egy másik szegregátum indul növekedésnek** (pl.: ez történt Lyukóvölgy-Lyukóbánya területén, ahová az utóbbi években megnőtt az illegális beköltözések száma, így egy városrésznyi ember él szegregátumban, integrációjuk nehezebbé és forrásigénye nagyobbá vált).
- **Miskolc anyagi forrásai egyedül nem elegendők a város bel- és külterületén élő hátrányos helyzetű családok integrációjához szükséges lépések megtételéhez.** Országos és uniós forrásokra, civil szervezetek (Máltai Szeretetszolgálat) és az egyházak bevonására (pl.: aktív tevékenységet vállaló szerzetesrendek) van szükség.
- Az elmúlt évek erőfeszítéseinek eredményeként elindult pozitív változások nem elégségesek, **további lépésekre van szükség**, ezek szegregátumként felsorolva az ITS „Beavatkozás javasolt irányai” című bekezdésében kerültek részletezésre.
- **Hosszú távon kiemelten kell kezelni a gyermekek szocializációját és oktatását.** A felzárkóztatás annál eredményesebb, minél fiatalabb korban kezdődik. A szegregátumokban működő alapintézmények (bölcsőde, óvoda, Biztos kezdet ház) segítik a későbbi integrációt. Az intézmények igénybevétele alapvetően függ az elérhetőségüktől. A felzárkóztatás/felzárkózás segítése magas humán erőforrás igényű, a személyes kapcsolat és bizalom kialakításának ugyanolyan szerepe van benne, mint a módszertannak.
- **Nagyon fontos a szegregátumban élő emberekkel foglalkozó munkatársak pszichés alkalmasságának, attitűdjének felmérése, továbbá rendszeres szakmai továbbképzésük és felkészítésük.** A szakemberek magas fluktuációja a programok szempontjából fontos személyes kapcsolatokat és bizalmat veszélyezteteti.

A 2008. évi IVS és az új, 2014. évi ITS, valamint a HEP-ben megfogalmazott fejlesztési irányokhoz, feladatokhoz kapcsolódóan rákérdeztünk a helyi önkormányzatnál, hogy a Miskolcon található szegregátumok felszámolása érdekében az elmúlt öt évben milyen európai uniós és állami támogatású programok indultak a városban. **A jegyző 2014. szeptember 26-án kelt levelében arról tájékoztattott, hogy a miskolci szegregátumok felszámolása érdekében az elmúlt öt évben nem került megvalósításra semmilyen európai uniós, vagy állami támogatású program, illetve projekt.** Kizárólag szegregált lakókörnyezetben élők felzárkóztatására, környezetrendezésre, közösségi ház építésére vonatkozóan valósítottak meg programokat (pl.: "Lyukó Közösségi Ház építése", "Szegregált lakókörnyezetben élők felzárkóztatását segítő komplex program", "Szociális célú városrehabilitáció Miskolc Avas-dél akcióterületen" c. projektek).

**Külön említést érdemel a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Miskolc városában folytatott tevékenysége.** Az Önkormányzat felkérésére 2014-ben kezdte meg **Jelenlét programját** Miskolcon az Avasi lakótelep kijelölt társasházaiban, a Lyukóvölgyben és a Számozott utcákban. A program legfontosabb eleme az állandó jelenlét tényleges biztosítása, ezért a szervezet irodái, illetve közösségi központjai az adott telep egyik lakásában találhatóak, könnyű megközelíthetőséget biztosítva a segítségre szorulóknak számára. A támogatási megállapodás alapján a városvezetés a hosszú távú helyszíni munkához elengedhetetlen közösségi tereket, infrastrukturális eszközöket adott a szervezet kezelésébe, valamint a programok beindítását segítő anyagi támogatást is nyújtott. Valamennyi helyszínen komplex programokról van szó, amelyek a felmerülő szociális problémákra ad hoc lépések helyett hosszú távú, fenntartható megoldási stratégiát kívánnak kidolgozni.

## **2. A Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos tények**

### **2.1. A közös hatósági ellenőrzések elrendelésének indoka, előzményei, valamint a közös ellenőrzés fogalmának értelmezése**

A hatósági ellenőrzésekkel összefüggésekben **elsőként az összevont, közös ellenőrzések fogalmát, az ellenőrzések elindításának indokait és előzményeit kívántuk tisztázni.** A vizsgálat során írásban, majd a helyszíni látogatások során munkatársaim szóban is rákérdeztek arra, hogy az állampolgároknak, illetve az ellenőrzést végző szervezeteknek a tudomása szerint mi volt az átfogó, közös ellenőrzések elrendelésének az oka és célja, ki és mikor döntött azok megindításáról, ezen túlmenően pedig próbáltuk a közös, összevont, átfogó jellegű ellenőrzések jogi hátterét, fogalmát is tisztázni.

Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának (a továbbiakban: Önkormányzat) jegyzője a 2014. június 10-én kelt levelében a jelzett ellenőrzésekhez kapcsolódóan kiemelte a Miskolci Önkormányzati Rendészet (a továbbiakban: MÖR) szerepkörét. Az ellenőrzések **legfontosabb céljaként a közterület-felügyelet jogszabályban meghatározott alapfeladatai közül az önkormányzati tulajdonban lévő lakások vagyónvédelmének biztosítását jelölte meg:** ezekben a lakásokban a Miskolci Ingatlanszolgáltató Zrt. (a továbbiakban: MIK Zrt.) és a bérlő közötti szerződés betartásának érdekében a lakcímbjelentési kötelezettség, a személyszállítási szerződések és az állattartási szabályok betartásának ellenőrzése történt.

A jegyző válasza szerint a MÖR munkatársai több esetben kizárólag a társszervek kérésének eleget téve vettek részt az általuk végzett ellenőrzéseken: segítséget nyújtottak az ellenőrzési célpontok felkutatásában és biztosították a társszervek munkatársainak testi épségét, zavartalan munkavégzését. A jegyzői válaszelevel *„a társszervek együttműködésével közösen végzett eseti ellenőrzések a jelenlegi mértékű szervezettséggel történő”* végrehajtásának kezdeteként 2013. április 1-jét, a MÖR megalakulását említi.<sup>5</sup>

A jegyző 2014. június 10-i levelében mindazonáltal rögzíti, hogy **összevont, közös hatósági ellenőrzések nem voltak:** *„előre megtervezett útvonal szerint haladó, közös hatósági ellenőrzések megszervezésére, illetve lebonyolítására egy alkalommal sem került sor”.*

A jegyző a levelében arra is utalt, hogy összevont ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/B. §-a alapján csak fővárosi, megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei tarthatnak.

---

<sup>5</sup> A helyszíni vizsgálatunkon több alkalommal is elhangzott, hogy a közös ellenőrzésekre a korábbi évek során is volt példa, ezt támasztja alá az alábbi felvétel: <http://old.minap.hu/mivid.php?ext.a33048>.

A MÖR a Kftv. 23. § (1) bekezdése értelmében összevont ellenőrzést nem végez, közterület-felügyeletet ellátó szerv esetében ez fogalmilag kizárt, hiszen a Ket. erre eleve nem is ad lehetőséget.

A Miskolcon folyó **közös ellenőrzésekkel** kapcsolatban a jegyző tehát hangsúlyozta, hogy azok **eseti jellegűek voltak, nem tervszerűen kerültek végrehajtásra, az egyes ellenőrzést végző szervek jogi értelemben külön-külön, saját feladat- és hatáskörükben jártak el. Nem vitatta azonban az egyidejűleg lezajló ellenőrzések tényét.**

A 2013 áprilisa óta rendszeressé vált ellenőrzések konkrét előzményeként az aljegyző a helyszíni meghallgatásán nem tudott beszámolni a MÖR részére előzetesen megküldött önkormányzati utasítás vagy elvárás megfogalmazásáról, a gyakorlatot azonban személy szerint helyesnek tartotta.

A helyszíni vizsgálatunkon folytatott beszélgetés során arra a kérdésre, hogy **a helyi közszolgáltatók közös ellenőrzésekbe történő bevonását mi indokolta**, illetve van-e tudomásuk az ellenőrzéseken való jelenlétükről, az aljegyző nem adott konkrét választ. A Szociális Osztály munkatársa, aki maga is részt vett közös ellenőrzéseken, elmondta, hogy előfordult, hogy alkalmanként találkozott például az ÉMÁSZ ellenőreivel.

Az ellenőrzési gyakorlat előzményeként és indokaként az aljegyző azt mondta el, hogy rendszeresen érkeztek és érkeznek panaszok, lakossági, illetve képviselői bejelentések egy-egy terület, akár konkrét személy vizsgálatára vonatkozóan, amelyeknek az ellenőrzése egyszerre több hatóság fellépését is igényelheti.

A jegyző a 2014. június 10-i levelében ezzel egybehangzóan azt hangsúlyozta, hogy az **egyes külön-külön hatáskörben végzett, egyidejűleg lezajló ellenőrzések elrendelésére állampolgári és különböző szervezetek részéről érkező bejelentések alapján kerül és került sor.**

A helyszíni vizsgálatunk során ugyanakkor az aljegyző részéről elhangzott, hogy **a beérkező panaszok és a lefolytatott ellenőrzések számát egybevetve, nem minden esetben vezethető vissza a panasz egy konkrét személy ellenőrzésére.** Ennek következtében felmerült, hogy **preventív jellegű ellenőrzési gyakorlatról** van-e szó. Ezzel összefüggésben az aljegyző azt is megjegyezte, hogy a MÖR megalakulása óta folytatott vizsgálatok hoztak eredményeket, azokat a lakosság jelentős része támogatta.

A bekért dokumentumok feldolgozása során **elemeztük a jegyző által 2014. október 14-én megküldött levél 1. pontjának mellékleteit**, azaz a Polgármesteri Hivatal rendelkezésére álló valamennyi állampolgári, képviselői beadvány, jelzés, panasz másolatát, amelyek nyomán ellenőrzések lefolytatására kerülhetett sor az érintett területeken. A rendelkezésünkre bocsájtott közel 60 panasz kétharmadát a Polgármesteri Hivatalnak, egyharmadát közvetlenül a polgármesternek címezték meg.<sup>6</sup> Ezek közül 6 panasz a vizsgált időszakot követően került benyújtásra.

---

<sup>6</sup> A bejelentések csoportosítása a beadványozó személye szerint:

- a beadványok közel egyharmada önkormányzati képviselői jelzés volt, amelyet közvetlenül a polgármesternek juttattak el;
- a MIK Zrt.-n keresztül egy darab leromlott állagú lakások, együttélés szabályainak be nem tartása, kutyatartás miatti panasz érkezett;
- a MÖR korábbi, 2014.03.22-i ellenőrzése során készült adat és cselekményrögzítő lap alapján egy darab panasz érkezett kutyatartás, lakcím bejelentési kötelezettség be nem tartása, gazon ingatlan miatt;
- a BAZ Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatala Népegészségügyi Intézete áttett egy darab állattartást kifogásoló panaszt;
- a panaszok kétharmada konkrét lakóközösségek, helyi lakosok bejelentése volt.

A becsatolt panaszok zöme konkrét személy, hely, terület ellenőrzését kérő állampolgári panasz ugyan, de **inkább a vendéglátóhelyek, boltok körüli zajpanaszokra, garázdaságra utalnak**, míg az önkormányzati és hatósági szervektől érkező, szintén konkrét jelzések határozottan a közös hatósági ellenőrzéssel érintett területekre vonatkoznak, és több hatóság hatáskörébe tartozó problémákörre irányítják a figyelmet.<sup>7</sup>

A panaszokban közel tíz esetben hivatkoznak kifejezetten vagy indirekt módon az érintettek roma származására („dolgos cigány” elhagyott ingatlanát foglalták el jogcím nélkül, segélyekből élés, „batyus társaság” ellenőrzése, „fészekrakós” család, „kisebbség által lakott rész”).

Az említett bejelentéseket, panaszokat összevetettük a jegyző 2014. június 10-én megküldött összesített adatokról szóló kimutatásával. E szerint a 2013. április 15. és 2014. április 17. közötti időszakban tartott 55 ellenőrzés megközelítően fele érintette a bejelentésekben, panaszokban megjelölt területeket, **de csak 9 esetben találtunk közvetlen idő- és térbeli kapcsolatot a bejelentésekben szereplő panaszok és az azokat követően szervezett, esetlegesen azokhoz is kapcsolódó közös ellenőrzések között.**

Az aljegyző a közös ellenőrzések indokaként elmondta, hogy korábban a közbiztonság és a közrend megteremtése érdekében lefolytatott ellenőrzések során felmerült olyan helyzet és esemény, amely több hatóság hatáskörébe is tartozott volna. Ezért célszerűbbnek tűnt kialakítani a közösen folytatott ellenőrzések gyakorlatát, ahol a jelenlévő hatóságok egyszerre intézkedhetnek egy-egy észlelt szabálytalanság esetén. Például egy problémás területen több hatóság külön-külön eljárva, de egyszerre, egy időben tudja kezelni az összetett problémákat.

**A közös ellenőrzéseken résztvevő szervek a helyszíni vizsgálatunk során eltérő módon értelmezték a közös, eseti ellenőrzés célját, fogalmát, illetve a saját szerepüket:**

- A **Miskolci Rendőrkapitányság vezetője** a helyszíni vizsgálatunk során a közös ellenőrzésekkel kapcsolatban elmondta, hogy véleménye szerint azok szervezését az országosan elrendelt közbiztonsági programon túl helyi érdekek is motiválják. Az Önkormányzatot gyakran támadják a közbiztonság betartásának hiányosságai miatt. A rendőrkapitány hangsúlyozta a 2013. április 1. és 2014. július 1. közötti időszak ellenőrzéseivel kapcsolatban, hogy a Rendőrség hasonló jellegű, önálló, előzetes ellenőrzést nem folytatott, a MÖR-rel közös hatósági ellenőrzéseket pedig csupán biztosította.
- A **Miskolci Hőszolgáltató (a továbbiakban: MIHŐ) Kft. igazgatója** elmondta, hogy amikor értesültek a közös ellenőrzés lehetőségéről, jelezték, hogy szeretnének részt venni azokon. Az igazgató a közös ellenőrzést eszköznek tekinti a kintlévőségek kezelésére. Álláspontja szerint a közös ellenőrzéseken valójában önálló ellenőrzést végeznek. A cél nem az, hogy együtt menjenek be más hatóságok tagjaival, hanem az, hogy a MIHŐ (műszakis) munkatársai elvégezzék a munkájukat.
- A **MIK Zrt. munkatársainak** tájékoztatása szerint a közös ellenőrzéseken eseti jelleggel vettek részt: akkor csatlakoztak a közös ellenőrzéshez, ha az nagyobb önkormányzati bérleményi területet érintett, például ezért voltak kint a Számozott utcai bérlakások ellenőrzésénél.

<sup>7</sup> A bejelentések típusai:

- szemétszállítás, szennyvízelvezetés, köztisztaság, fertőzésveszély, kéményellenőrzés
- közterületen szesz ital fogyasztás, randalírozás, kocsma bezárása, zajpanasz
- közterület-használati engedély nélkül közterületen árusítás
- kutyatartás
- illegális vállalkozás (autószerelő műhely, kisbolt stb.)
- vegyes panaszok: kutyatartás, lakcím bejelentési kötelezettség be nem tartása, gazos ingatlan, épület nem rendeltetésszerű használata, leromlott állagú lakások, együttélés szabályainak be nem tartása, jogcím nélküli lakásfoglalás, lakhatásra nem alkalmas ingatlan, kábítószer használat, rablás (MÖR, MIK Zrt. önkormányzati képviselő és egy helyi lakos útján tett bejelentések)

- A helyszíni vizsgálatunk során a **Kormányhivatal munkatársai** azt mondták, hogy a **közös hatósági ellenőrzésekről nem tudtak, ha voltak ilyenek, azokon nem vettek részt, a törvény adta keretek között végzik az összevont ellenőrzéseiket.**

A komplex, több szempontú összevont ellenőrzés a Kormányhivatal megalakulása óta elvárás, például a piaci ellenőrzések terén. Az a tény, hogy a hatóságok tagjai fizikailag együtt vannak, még nem jelenti azt, hogy hatáskörüket túllépve, erőt demonstrálva zaklatni akarnák az állampolgárokat. Az összevont ellenőrzések során a hatóságok munkatársai gyorsabban és szakszerűbben tudják lefolytatni az ellenőrzéseket.

Ha a Kormányhivatal a munkája során igénybe veszi más szerv tevékenységét, akkor együttműködési megállapodást kell kötnie azzal (ezt pedig kizárólag a kormány megbízott kötheti meg). Ilyen megállapodást a helyi önkormányzattal nem kötöttek, és a Kormányhivatal munkatársai nem tudtak arról, hogy a tervek között szerepelne ilyen jellegű együttműködés kialakítása. Miskolc Megyei Jogú Város autonóm, ezért a tevékenységéről nem tájékoztatja a Kormányhivatalt, az ellenőrzésekről is csak az újságokból értesültek.

A Kormányhivatal munkatársai megerősítették, hogy a közös hatósági ellenőrzésekről hivatalból nem értesültek, azokról csupán a sajtóból szereztek tudomást. Az azonban bizonyos, hogy a rendőri jelenlét a város egyes területein folyamatos. A főigazgató ígéretet tett arra, hogy utánanéznék az elhangzottaknak a hivatalon belül, és az alapvető jogok biztosának munkatársai által előadottakat jelzésként kezelve, kivizsgálják az esetleges jogszerűtlen gyakorlatot, eljárást.

A Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjának 2014. szeptember 12-én kelt levele szerint a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált, társhatóságokkal és más szervekkel közösen folytatott ellenőrzési gyakorlattal összefüggésben a **Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatalának vezetője belső vizsgálatot folytatott le.**

Ennek megállapításai értelmében a Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának vezetőjét a Miskolci Városi Önkormányzat Rendészeti Szerve 2014-ben húsz alkalommal értesítette a veszélyeztetett körülmények között élő gyermekeket érintő ellenőrzésekről. Ennek alapján a gyámhivatal tizenöt alkalommal vett részt az ellenőrzéseken azokban az esetekben, amikor a jogszabályi kötelezettsége arra fennállt, így különösen a Gyvt. és a Gyer. rendelkezéseire figyelemmel.

A Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete a miskolci rendészeti szervekkel közös ellenőrzéseken a jegyző által 2012. január 24. napján írt felkérés alapján vett részt. A Járási Népegészségügyi Intézet 2014. évben húsz meghívást kapott, melyből kilenc ellenőrzésen vett részt, ezek alapján öt esetben vált szükségessé eljárás lefolytatása az egészségügyi hatósági tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény, a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3) NM rendelet, valamint a Ket. szabályai alapján. A belső vizsgálat eredménye **az volt, hogy megállapították, a Járási Hivatal munkatársai a fentiekre tekintettel jogszabályi felhatalmazás alapján vettek részt az Önkormányzattal közösen szervezett ellenőrzéseken.**

- A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői** elmondták: nem volt előzetes tudomásuk a közös ellenőrzések bevezetéséről. Megerősítették, hogy tudomásuk szerint az ellenőrzések valóban összevontan, több hatóság részvételével történtek, általában jelen voltak az Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv, a Gyermekegészségügyi Szolgálat, a Gyámhatóság, a Szociális Osztály, a polgárőrök, a mezőőrök, valamint az egyes közműszolgáltatók (víz, áram) munkatársai is. Az ellenőrzésekre a MÖR épületéből indultak, és csatlakozott hozzájuk a Rendőrség is.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői a helyszíni vizsgálat alkalmával kiemelték, hogy nem az ellenőrzés tényével, hanem annak zaklató jellegével van gondjuk. Érthetetlen számukra, hogy miért mennek a hatóságok 3-4 hetente vissza ugyanazokhoz a családokhoz ellenőrizni.

A feltárt hiányosságokat az Önkormányzat a saját ingatlanjainál – noha a feladatok elvégzésére jogszabályban foglalt kötelezettsége fennáll<sup>8</sup> – nem orvosolta, úgy tűnt, mintha csak büntetni és megfélemlíteni szeretné az ellenőrzés alá vont családokat.

Például a Számozott utcákban patkány és fekália található, mert itt építették ki a város egyik szennyvízleeresztőjét (a másik kettő külterületen van), ezzel a problémával azonban nem foglalkoztak a hatóságok munkatársai.

A Roma Önkormányzat képviselői elmondták: tudomásuk szerint a közös ellenőrzések során az érintett lakosok jelezték az ellenőrzést végző hatóságok munkatársai számára, hogy az általuk lakott ingatlanokban, illetve a közterületeken milyen megoldatlan problémák vannak (pl. beázó tető, kimosott kapubejáró, parlagfű, közkifolyó csöpögése, nem záródó nyílászárók, aszfaltozott út hiánya), amelyekkel álláspontjuk szerint nem foglalkozott az Önkormányzat. A helyszíni vizsgálatunkon meghallgatott, a Szociális Osztály ellenőrzést végző munkatársa ezzel összefüggésben elmondta, hogy ilyen esetekben azt szokta javasolni az érintett lakosoknak, hogy forduljanak írásban a MIK Zrt-hez.

Az ellenőrzésekkel kapcsolatban **a Roma Nemzetiségi Önkormányzat levélben fordult a polgármesterhez, és a közös, zaklató jellegű ellenőrzések megszüntetését kérték.** Azt is jelezték, hogy **az ellenőrzésektől az ott élő lakosok, különösen a gyermekek félnek,** a kiszolgáltatott körülményeiket a fogvatartottak helyzetéhez hasonlították. Az Önkormányzat azt válaszolta, **ha az egyes szervek és szolgáltatók külön-külön járnának ellenőrizni, ezt sokkal inkább zaklatásnak tartanák az érintett lakosok.**

A helyszíni vizsgálatunk során **Bábonyiércen valamennyi interjúalany** arról számolt be, hogy a razziaszerű ellenőrzések már három éve tartanak, de az elmúlt időszakban a gyakoriságuk megemelkedett, visszatérővé vált. A lakosok elmondása szerint minden esetben nagyobb, akár 20-30 fős csoportokban, változó összetételben voltak jelen a különböző hatóságok, közszolgáltatók a közös ellenőrzéseken.

A **Számozott utcákban lakók** többsége szintén megerősítette a közös ellenőrzések tényét, szinte valamennyi családnál folytattak ilyen jellegű ellenőrzéseket. Elmondásuk szerint a sok esetben 20-30 főből álló csoportból 5-6 fő indul el egy-egy házat, lakást ellenőrizni. Az ellenőrzések során a lakók elmondása szerint legtöbbször nem találtak szabálytalanságot, ennek ellenére bizonyos helyekre 2-3 hetente visszatértek.

Az **Avason élők is elmondták,** hogy több éve folyik razziaszerű, nagy létszámban folytatott közös ellenőrzés a bérházakban. A helyszíni vizsgálatunkon meghallgatott emberek többsége nem értett egyet a razziaszerű, közös ellenőrzésekkel. Elmondták: felháborítónak tartják, hogy egy olyan világban, ahol nincs munka és az emberek mégis próbálják magukat valahogy fenntartani, megfélemlítik a kiszolgáltatott helyzetben lévő szegény családokat.

---

<sup>8</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:335. § (1) bekezdése alapján a dolog fenntartásával járó kisebb költségeket a bérlő, a többi költséget és a dologgal kapcsolatos terheket a bérbeadó viseli. A Ptk. 6:335. § (2)-(4) bekezdése értelmében a bérlő köteles a bérbeadót értesíteni, ha a dolgot károsodás veszélye fenyegeti vagy a bérbeadót terhelő munkálatok elvégzésének szükségessége merül fel. A bérbeadó jogosult arra, hogy az őt terhelő munkákat elvégezze, és a dolgot fenyegető károk elhárításához szükséges intézkedéseket tegye. A bérlő a bérbeadót terhelő munkálatokat a bérbeadó helyett és költségére elvégezheti, ha azokat a bérbeadó nem végzi el.

## 2.2. A közös hatósági ellenőrzéssel érintett területek (bérlakások, magáningatlanok)

A 2014. június 10-i jegyzői levél szerint az ellenőrzés alá vont utcák, területek kiválasztására a már említett állampolgári, illetve különböző szervezetek részéről érkező bejelentések alapján került sor. A vizsgálat során a rendelkezésünkre bocsátott – a polgármesternek közvetlenül vagy a polgármesteri hivatalba eljuttatott – bejelentések, panaszok száma 60 db volt.

A megküldött jegyzői összesítő táblázat adatait összegezve ugyanakkor az állapítható meg, hogy **a 2013. április 15. és 2014. április 17. között zajló ellenőrzések több mint 2700 ingatlant érintettek, ennek során közel 4500 főt (körülbelül ezer kiskorút) vontak ellenőrzés alá**, esetenként visszatérő jelleggel, ez azonban a számadatokban nincs külön feltüntetve. A megküldött adatok és bejelentéseket rögzítő dokumentumok tehát **számszerűen is jelentős eltérést mutatnak, a jelzett időszakban körülbelül 45-ször több ingatlant ellenőriztek, mint amennyi bejelentés érkezett.**

A jegyző véleménye szerint a megküldött összesítésből egyértelműen megállapítható, hogy a bejelentések megalapozottak voltak, hiszen az ellenőrzések alkalmával több olyan cselekményre is fény derült, amelyek nemcsak az állategészségügyi vagy köztisztasági előírásokba ütköznek, hanem közbiztonságot, sőt életet, testi épséget veszélyeztető körülményeket is előidézhetnek.

A **jegyző** összesítő kimutatásában szereplő, közösen ellenőrzött területeket összevetettük az Önkormányzat 2008-2014-re meghatározott IVS III. kötet szerinti Antiszegregációs tervében feltüntetett szegregált területekkel. **Ez alapján az állapítható meg, hogy több mint 90 %-ban a túlnyomórészt romák által lakott szegregátumokban folyt és folyik az ellenőrzés.** Ezzel a számadattal a helyszíni vizsgálatunk során a helyi önkormányzat jelen lévő munkatársai is szembesültek. A konkrét ellenőrzési helyszínek kiválasztási szempontjaira vonatkozóan azonban az aljegyző kitérő választ adott.

A **polgármesteri kabinet közrendvédelmi referense által kiküldött, ellenőrzést koordináló e-mailekből azonban az tűnik ki, hogy az ellenőrzések helyszínét előzetesen a polgármesteri hivatal határozta meg.** Ezt támasztotta alá az ÉMÁSZ levele is, mely szerint a hivatkozott területek, utcák ellenőrzéséhez – az erőforrásaik függvényében – csupán csatlakoztak, a konkrét címek kiválasztása nem általuk történt. Az ellenőrzések helyéről és időpontjáról a Miskolci Polgármesteri Hivaltól kaptak e-mailes értesítést.

A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői** a helyszíni vizsgálatunk alkalmával elmondták, hogy **nem rendelkeznek információval arról, hogy milyen módon történik az ellenőrzött területek kiválasztása.** Tudomásuk szerint azonban **leginkább a roma nemzetiségű személyek lakta területeken folynak az ellenőrzések.**

## 2.3. A közös hatósági ellenőrzéseken részt vevő hatóságok és közszolgáltatók eljárásának jogalapja

A jegyző 2014. június 10-én kelt levelében a kialakított ellenőrzési gyakorlattal, annak jogalapjával kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy **a MÖR részéről eljáró munkatársak hatáskörét** a Kftv. és a Rendészeti törvény határozzák meg. A MÖR eljárásával kapcsolatban jogszabályi háttérként a Kftv. 1. § (4) bekezdését, valamint a 22. § (1) bekezdését jelölte meg, valamint a törvény 1. § (6) bekezdése alapján Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése által megalkotott, a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendeletet. A jegyző válaszában hangsúlyozta, hogy az ellenőrzésekben együttműködő szervek, hatóságok saját, konkrét jogszabályban meghatározott hatáskörben eljárva végeztek ellenőrzést.

A jegyző a jogalapról szóló tájékoztatása során azt említette, hogy a **Rendőrség** az Rtv.-ben foglalt hatáskörében eljárva végzi az ellenőrzéseket. A helyszíni vizsgálatunk alkalmával a rendőrkapitány a rendőrség közreműködésének pontos jogalapjaként, egyben a részvételt megalapozó indokként a MÖR és a Rendőrség között született együttműködési megállapodás kiterjesztő értelmezését jelölte meg. A rendőri jelenlét célja véleménye szerint kizárólag a helyszínek biztosítása volt, ezen kívül a rendőrök a közös ellenőrzések során más tevékenységet nem folytattak.

A jegyző a válaszlevelében részletesen foglalkozott az összevont ellenőrzések jogi hátterével, jogalapjával. Leírta, hogy a **Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve és a Szociális és Gyámhivatal** (mint a Kormányhivatal szakigazgatási szerve) olyan állami ellenőrző szervek, melyek a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó rendelkezései, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/A. § és 6/B. §-ai alapján – az ágazati törvényekben, jogszabályokban biztosított feladat- és hatáskörükben eljárva – végeznek hatósági ellenőrzést és **összevont ellenőrzést, ezt azonban saját hatáskörükben látják el.**

A 2014. június 10-i jegyzői levél rögzíti azt, hogy a **MÖR** a Kftv. 6. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének teljesítése érdekében együttműködik az említett szervekkel, de a Kftv. 23. § (1) bekezdése értelmében **összevont ellenőrzést nem végez, hiszen a Ket. erre nem ad lehetőséget.** Összevont ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 6/A. és 6/B. §-ai alapján csak fővárosi, illetve megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei tarthatnak, a közterület-felügyeletet ellátó szerv esetében ez fogalmilag kizárt.

A jegyző a válaszlevelében kitért a közszolgáltatók ellenőrzési jogkörére is. A **közszolgáltatók az általuk nyújtott közszolgáltatásokra vonatkozó jogszabályokban előírt ellenőrzési feladat- és jogkör keretében járnak el,** így a **MIHŐ Kft.** a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény végrehajtása tárgyában kiadott 157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelt 3. mellékletének 15.1. és 15.2. pontjai alapján ellenőrizheti a felhasználási helyen lévő berendezéseket. Esetükben az egyéni és a közös ellenőrzéseknek is ugyanaz a jogalapja. A MIHŐ Kft. értékesítésért felelős munkatársa a helyszíni vizsgálatunkon elmondta, hogy jogalapjukat a fentiekben jelzett kormányrendeletre és a törvényre alapozzák, és segítő szándék vezérli őket. Ez abban is megnyilvánul, hogy a szankciók foganatosítása előtt mindenképpen felszólítják a fogyasztót tartozása megfizetésére és tájékoztatják a mulasztásának, fizetési késedelmének a következményeire (pl. a vízfogyasztás korlátozására).

Az **ÉMÁSZ** a fogyasztásmérő berendezések felülvizsgálatára jogosult. Az ÉMÁSZ válaszlevelében leírta, hogy a fogyasztásmérő helyek ellenőrzése az ÉMÁSZ jogszabályból eredő joga és kötelezettsége, így ezt akár külső kezdeményezésre, akár saját döntésük alapján, külső kezdeményezés nélkül is rendszeresen végzik. Az ÉMÁSZ alapvető feladata a Vet. 29. § (1) bekezdés a) pontja alapján a működési engedélyében meghatározott hálózat zavartalan és biztonságos működtetése. A Vet. Vhr. 2. sz. mellékletét képező Villamos hálózati csatlakozási és hálózathasználati szabályzat 12.1. és 12.3. pontjai szerint a rendszerhasználó a hálózati csatlakozási és a hálózathasználati szerződésben meghatározottak szerint jogosult villamos energiát a közcélú hálózathoz felhasználni vagy oda betáplálni. A hálózati engedélyes pedig jogosult a terhelést, a fogyasztásmérő berendezést, a mérőhelyet, a magánvezetékét, a felhasználói berendezést, valamint az erőművet, a termelői vezetékét, a közvetlen vezetékét a közcélú hálózat biztonsága és a többi felhasználó vagy erőmű biztonságos energiaellátása vagy betáplálása érdekében ellenőrizni. Az ÉMÁSZ álláspontja szerint tehát az egyes ellenőrzéseit a jogszabályi kötelezettségek teljesítése, illetve a tulajdonát képező fogyasztásmérő vagyonának védelme, a mérők ellenőrzése, megóvása, valamint a hálózati veszteségek feltárása és csökkentése céljából végzi.



A jegyző a közszolgáltatókkal kapcsolatos közös ellenőrzési jogalap kérdéskörénél összefoglalóan kiemelte, **a közszolgáltatók ellenőrzései nem minősülnek hatósági ellenőrzésnek, ezért nem tartoznak a Ket. hatálya alá.**

A **MIK Zrt. képviselői** a helyszíni vizsgálatunk során elmondták, hogy a közös ellenőrzéseken való részvételük eseti jellegű volt, az ellenőrzések lefolytatására pedig az Ltv. felhatalmazása alapján kerül sor.

A **Polgármesteri Hivatal Szociális Osztálya, valamint az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztálya**, illetve ezen osztályok munkatársai – jegyzői hatáskörben eljárva – a Ket. 12. §-a alapján hatósági ellenőrzést végeznek közigazgatási hatósági ügyekben. A Szociális Osztály a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. §-a és a pénzügyi és természetben nyújtott szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 22/2010. (VI. 30.) számú önkormányzati rendelet alapján végez ellenőrzést az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása érdekében. Az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály pedig a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 39. § (2) bekezdése alapján, és a Ket. 88. §-ában és 88/A. § (1) bekezdésében biztosított feladatkörében eljárva végez építményhasználattal összefüggő, települési szilárd hulladék-elhelyezéshez kapcsolódó előírások betartásának vizsgálata érdekében ellenőrzést.

A **Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat** a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.) 39. §-a értelmében gyermekjóléti szolgáltatást nyújt, amely 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.

Emellett a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat a Gyvt. 17. §-a szerint a település szintjén veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszert működtet.

Ha a MÖR munkatársa vagy az ellenőrzésben résztvevő más (főképpen a Gyvt. 17. § (1) bekezdésének hatálya alá eső) személy észlel olyan problémákat, melyek indokolják a Gyvt. 2. §-ának alkalmazását, akkor értesítik a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatot, mely a Gyvt. 39. § (3) bekezdés b) pontjában és a szakmai protokollban meghatározottak szerint köteles feltárni a veszélyeztetettséget előidéző okokat és ezek megoldására javaslatot készít az illetékes járási gyámhivatalnak. A jegyző válaszelevelében a jogalappal kapcsolatban rögzítette, hogy **a Szolgálat hatósági ellenőrzést nem végezhetett és nem is végzett.**

A Miskolc Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény 2014. augusztus 21-én kelt levele is azt erősítette meg, hogy a családgondozók nem vehetnek részt a közös ellenőrzéseken, az igazgató véleménye szerint a gyermekjóléti szolgálat szakmai tevékenységével, a Gyvt.-ben és a végrehajtási rendeleteiben rögzített feladataival nem egyeztethető össze a hatósági ellenőrzésben való részvétel, közreműködés.

Az intézmény családgondozói munkájuk jelentős részét terepen végzik, az ellátási területükhöz számos – tömegközlekedési eszközzel nem és gyalogosan is – nehezen megközelíthető hely tartozik. Ezekben a területeken gondot jelent a kóbor állatok nagymértékű elszaporodása is. A MÖR **a fenti okokból rendszeres segítséget nyújt a Szolgálat munkatársainak feladatuk ellátásához:** lehetővé teszik a nehezen megközelíthető helyekre történő eljutást, segítenek a nehezen beazonosítható területek felkutatásában és biztosítják a családsegítő szolgálat munkatársainak védelmét.

A jegyző a 2014. június 10-i leveleiben összegezve a jogalapokra vonatkozó észrevételeit, ismételten hangsúlyozta, hogy **az ellenőrzést végző szervezetek saját hatáskörben, önállóan jártak el, egyes szervezetek feladataik végrehajtásához segítséget kaptak, de összevont hatósági ellenőrzésekre nem került sor, hiszen az egyes szervezetek, hatóságok eltérő feladat- és hatásköre az együttes eljárást nem teszi lehetővé.**

## 2.4. A közös hatósági ellenőrzések szervezése, előzetes kommunikáció az ellenőrzést végző szervek között

A jegyző 2014. június 10-én kelt levelében a közös hatósági ellenőrzések szervezésével kapcsolatban azt válaszolta, tekintettel arra, hogy összevont, közös hatósági ellenőrzések nem történtek, így azok koordinálására sem került sor. Elismerte azonban, hogy az említett eseti ellenőrzések megszervezését a Polgármesteri Hivatal illetékes munkatársa végezte az állampolgári bejelentések alapján. A Kftv. rendelkezésein alapuló ellenőrzések végrehajtásának koordinálása pedig elsősorban a MÖR feladata volt, tekintettel arra, hogy a legnagyobb számú közterületi állomány hozzájuk koncentrálódik.

A jegyző 2014. október 10-én kelt levelének mellékleteként megküldött e-mailekből az derült ki, hogy a közös ellenőrzéseket a polgármesteri kabinet közbiztonsági referense szervezte, olyan formában, hogy előzetesen e-maileket juttatott el azoknak a szerveknek, amelyeknek a jelenlétére, tevékenységére az Önkormányzat számított.

A közös ellenőrzéseket szervező e-mail azzal a kezdőmondatral indult, hogy „*Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala más társhatóságokkal együttműködve ellenőrzést tervez*”, ezt követően az ellenőrzés időpontját és a helyszínét közölték.

Részletes tájékoztatást adtak arról is, hogy hol, mikor és ki tartja az „eligazítást”. A helyszíni irányítást, az ellenőrzések eligazítását a rendelkezésünkre bocsátott e-mailek szerint általában a MÖR vezető munkatársai tartották. Az „ellenőrzés” tárgyú e-mailek címzettei, a közös ellenőrzésre meghívott szervek a következők voltak:

- Miskolci Önkormányzati Rendészet,
- Polgármesteri Hivatal szervezeti egységei (például egészségügyi és szociális osztály, egészségügyi és szociális bizottság elnöke, sajtószóvivő, közbiztonsági referens),
- Miskolci Rendőrkapitányság,
- ÉMÁSZ,
- Miskolci Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete,
- Miskolci Járási Hivatal Járási Gyámhivatala,
- Digi Kft.,
- Miskolci Városgazda Városgazdálkodási Kht.,
- MIVÍZ Kft.,
- MIHŐ Kft.

A felsorolt szervek azonban nem minden esetben vettek részt minden ellenőrzésen (illetve kaptak meghívást azokra), az Önkormányzat szakembere a kiválasztott területtől függően döntött a résztvevők köréről. **A vizsgálat során összevetettük a megküldött, közös ellenőrzéseket koordináló e-maileket és az állampolgári bejelentéseket.** Bár az azonos időszakban beérkezett panaszbeadványok és az ellenőrzést koordináló e-mailekben megjelölt területek az eltérő cím meghatározások (utca vagy terület) okán nehezen összevethetőek, néhány eset (például a Számozott utcák, Bábonyibérc, Kabók, Kalapács, Böngér utca által határolt területek) kivételével **nem látható egyezés.**

**A közös ellenőrzéseken részt vevő szervek képviselői az ellenőrzések szervezésével összefüggésben a helyszíni vizsgálatunk során az alábbiakat mondták:**

- A Rendőrség képviselői részéről az hangzott el, hogy az ellenőrzéseken való közreműködésről a közbiztonsági referens döntött, aki az ellenőrzéseket is koordinálta. A Rendőrség az ellenőrzések megkezdése előtt előbb telefonon, majd e-mailben kapott tájékoztatást a terület megjelölése mellett az ellenőrzés időpontjáról. A Rendőrség, az önkormányzati referens és a MÖR munkatársainak kapcsolattartására a közvetlenség volt a jellemző. A résztvevő társhatóságok jelenléte kizárólag az ellenőrzés előtt tartott eligazítások során derült ki, tehát előzetes vizsgálati tervek nem készültek.

- A **Kormányhivatal** munkatársai a helyszíni vizsgálatunk során arra a kérdésre, hogy kaptak-e valamilyen tájékoztatást (pl. e-mailt) az ellenőrzésekkel, az azokba való bekapcsolódási lehetőséggel kapcsolatban egyöntetűen azt a választ adták, hogy a közös ellenőrzések szervezésével összefüggő elektronikus levelet személy szerint nem kaptak. A Kormányhivatal a későbbi írásbeli válaszában a Járási Hivatal Járási Gyámhivatal és Járási Népegészségügyi Intézete tekintetében már utal a helyi önkormányzati meghívásokra.
- A **MIHŐ Kft.** munkatársai elmondták, hogy a jegyző megbízásából e-mail útján kaptak tájékoztatást azokról a területekről, ahol a közös ellenőrzések folytak. E-mailben hívták fel a címzettek figyelmét arra is, hogy csatlakozhatnak a kezdeményezéshez. A kijelölt területeket megküldték azoknak a kollégáknak, akik a kintlévőségek kezelésével foglalkoznak, hogy tekintsék át, van-e olyan cím, ahol szükség lenne a személyes jelenlétükre (tájékoztatás, kizárás, kizárt fogyasztó ellenőrzése, hogy nem kötötte-e vissza a vizet). Az ellenőrzési hely tanulmányozása után a MIHŐ Kft. munkatársai listát készítettek.  
Erre azok a fogyasztási helyek (pontos név, cím) kerültek, ahol lehetséges a HMV (a meleg víz) kizárása, illetve, ahol annak az ellenőrzése szükséges, hogy történt-e szabálytalanság a kizárást követően. Csak ezek tekintetében csatlakoztak a közös ellenőrzésekhez. Ha találtak ilyen címet, visszajeleztek, hogy részt kívánnak venni az ellenőrzéseken. Ezt a listát az Önkormányzat felé is megküldték, legalábbis a 2014. szeptember 5-én kelt, részünkre eljuttatott levél mellékletében található e-mail másolat erre utal. („Gazdasági társaságunk a csatolt mellékletben feltüntetett felhasználási helyeken szeretné a HMV szolgáltatást megszüntetni, illetve az ellenőrzést elvégezni...”)
- A **MIK Zrt.** képviselői azt nyilatkozták, hogy a közös ellenőrzéseken való részvétellel kapcsolatban az Önkormányzat kereste meg őket, amikor az ellenőrizendő terület önkormányzati bérlakásokat érintett.
- Az **ÉMÁSZ** képviselője is azt nyilatkozta, hogy az ellenőrzések helyéről, időpontjáról a Miskolci Polgármesteri Hivaltól kaptak e-mailes értesítést.
- A **Polgármesteri Hivatal Szociális Osztályának** munkatársa elmondta, hogy csak akkor jelzett vissza a közbiztonsági referensnek, ha nem kívántak részt venni a közös ellenőrzésen. Az ellenőrzést megelőzően a MÖR-nél volt eligazítás, itt találkoztak a társhatóságok képviselőivel is, példaként említette az ÉMÁSZ, az ÁNTSZ, vagy a Járási Gyámhivatal munkatársainak a részvételét.  
A helyszínen rövid eligazítás után mindenki a saját munkáját végezte, ők kizárólag olyan ingatlanba mentek be, ahol konkrét ellenőrzést kellett végezniük.
- A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat** képviselőjének tájékoztatása szerint a MÖR osztályvezetője az adott helyszín egyik parkolójában, vagy a főterén igazította el a 20-40 fős ellenőrzést végző csoportot. Később megszüntették ezt, vélhetően annak érdekében, hogy a családok ne készülhessenek fel az ellenőrzésre. Az utóbbi időszakban tudomásuk szerint a MÖR helyiségében igazítják el az ellenőrzésben részt vevő hatóságok és szervek munkatársait.

## **2.5. A közös hatósági ellenőrzések lefolytatásának menete és módszere (előzetes bejelentés, ingatlanba, lakásba való belépés, időtartam, tájékoztatás és vizsgálati fókusz)**

Az összevont, közös hatósági ellenőrzések lefolytatásáról, azok menetéről többféle, egymásnak ellentmondó információt is hallhattak munkatársaink a helyszíni vizsgálat során. Az alábbiakban csak a leglényegesebb véleményeket, észrevételeket rögzítettük, ezek alapján rekonstruálható az az alap eljárási forma, ahogyan a közös ellenőrzések zajlottak, zajlanak.

Az ellenőrző szervek munkatársai és az ellenőrzött személyek egyaránt úgy nyilatkoztak, hogy **az érintett családokat az ellenőrzésekről előzetesen nem értesítették**. A jegyző 2014. június 10-i levelében rögzítette, hogy az ellenőrzések megtartására **előzetes bejelentés nélkül került sor**. Ennek indokaként a Kftv. és a Ket. szabályaira hivatkozott. A Kftv. 23. § (1) bekezdése értelmében a közterület-felügyelő eljárására az ügy jellegétől függően a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. 29. § (4) bekezdésére figyelemmel a MÖR közterület-felügyelői feladatokat ellátó szervezetként – amennyiben az veszélyeztetné az eljárás eredményességét – mellőzheti az eljárás (ellenőrzés) megindításáról szóló értesítést.

A helyszíni vizsgálatunkon a **Szociális Osztály** munkatársa is utalt a Ket. szabályra, amely lehetővé teszi az értesítés nélküli ellenőrzést abban az esetben, ha az előzetes értesítés az eljárás eredményességét befolyásolná. Az előzetes értesítésre pedig egyébként a nagyszámú érintett miatt nem is lett volna lehetőségük. A **MIK Zrt.** munkatársai is azt erősítették meg, hogy az ellenőrzésekről a bérlőket általában nem tájékoztatták előzetesen. Véleményük szerint az előzetes tájékoztatás, például áramlopás esetén, megghiúsítaná a bizonyíthatóságot.

Az **ÉMÁSZ** is jelezte a válaszlevelében, hogy az ellenőrzés céljára tekintettel előzetes értesítés nem történik, megítélésük szerint erre vonatkozóan jogszabályi előírás és egyéb kötelezettség sincs meghatározva.

A **Roma Nemzetiségi Önkormányzat** képviselői is elmondták, hogy tudomásuk szerint az állampolgárokat előzetesen nem értesítik az ellenőrzésekről, meglepetésszerűen keresik fel a családokat.

A közös ellenőrzést végző hivatalos személyek ingatlanra, lakásba való belépésével kapcsolatban az érintett családok arról számoltak be, hogy **az ellenőrzés okáról, céljáról, annak kimeneteléről általában nem kaptak tájékoztatást**.

A **helyszíni vizsgálaton meghallgatott állampolgárok** elmondták, hogy belépéskor az ellenőrzést végzők általában nem mutatkoztak be, nem jelölték meg az ellenőrzés célját, indokát. Amikor beléptek, vagy bekopogtak egy lakásba, a köszönést követően azt kérdezték meg a lakásban tartózkodó személyektől, hogy ott laknak-e. Ha igen, akkor elkérték a személyi igazolványukat és a lakcímkártyájukat. Az igazolványokat a közterület-felügyelő kérte el, de említettek olyan esetet is, amikor a rendőr igazoltatott. Az érintett lakosok beszámolója szerint az ellenőrzést végző hivatalos személyek általában nem igazolták magukat, az egyenruhájuk alapján azonban megkülönböztethetők voltak a különféle szervek és hatóságok munkatársai. Részt vettek az ellenőrzésen olyan hivatalos személyek is, akiket már korábbról, más eljárásokból is ismertek.

A MIHÓ Kft. tájékoztatása szerint az ügyfelekkel foglalkozó kollégáknak van igazolványuk és azonosítójuk, amelyeket az ellenőrzések alkalmával fel is mutatnak, és az is segíti az állampolgárok tájékozódását, hogy általában egyenruhában végzik a munkájukat.

A hatóságok képviselői a ruhájukon viselik az azonosításukra szolgáló jelvényt (Rendőrség, MÖR, ÉMÁSZ), illetve például a gyámhatóság képviselői az ellenőrzés során bemutatják az igazolványukat. Az ÉMÁSZ levele szerint a dolgozóik az ellenőrzéskor a köszönést követően fényképes igazolványokkal igazolták magukat, és közölték a jövetelük célját is.

A helyszíni vizsgálatunk alkalmával megkérdezett állampolgárok közül többen is sérelmezték az egyes **ellenőrző hatóságok képviselőiben eljárók beszédstílusát, annak udvariatlan, megalázó, kioktató jellegét**, erőszakos fellépésről azonban nem számoltak be.

Munkatársaink rákérdeztek a **közös hatósági ellenőrzéseken részt vevő hatóságok, közszolgáltatók munkatársainak a létszámára** is. Ezzel összefüggésben különböző számok hangzottak el, az összesen **20-40 fő jelenléte** azonban reálisnak tekinthető egy-egy közös ellenőrzés során. A nagyobb létszámú összevont ellenőrzés esetén is az volt azonban a jellemző, hogy egy-egy lakásba egyszerre általában **5-6 fő lépett be**.

Az érintett lakosok a nagyobb létszámú ellenőrzés lebonyolításának **módszereként** azt mondták el, hogy például Bábonyibércen **a közös razziák alkalmával az utcák két végéről indulva, valamennyi házat érintően végezték az ellenőrzéseket, minden házba bekiabáltak, bekopogtak.** Ahol nem voltak otthon, ott később, más időpontban ellenőrizték a családot. A lakosok beszámoltak arról is, hogy a rendőrök általában az utca végén álltak, és az ellenőrzést végző szervek csak szükséges esetben hívták be őket, például ha valaki tiltakozott az ellenőrzés miatt vagy annak jogszerűségét kérdőjelezte meg. Az Avason folyó ellenőrzésekkel kapcsolatban egy földszinti lakásban élő személy azt említette, hogy félelmetes volt, amikor az ablaka alatt 30-40 fő ellenőrzést végző személy gyülekezett. Általában az ellenőrzésben részt vevő személyek mindannyian bevonultak a lépcsőházba, a legfelső emeletre mentek fel először és onnan lefelé haladva minden lakásba bekopogtak.

A Rendőrség a konkrét ellenőrzések lebonyolítása kapcsán kiemelte, hogy az esetek 90 %-ában amíg a hatóság képviselői bementek a lakásba, addig a Rendőrség munkatársai megálltak a több szintes bérházak lépcsőházában, míg a kertes házas területeken az udvarban. Gyakran nem is várták meg az ellenőrzés végét, hanem továbbmentek a járőrszolgálatot végezni, ha szükség volt rájuk, visszamentek az adott ingatlanhoz.

Az ellenőrzések **különböző időpontokban zajlottak**, jellemzően **hétköznap délelőtt fél 8-tól délutánig**, de a megkérdezett állampolgárok hallottak olyan esetről is, amikor este 20 óra körül jöttek az ellenőrző szervek. Az ellenőrzések egy-egy családnál **körülbelül 10-15 percig tartottak**, ha azonban az ellenőrzést végző szolgáltatók szakmunkát is végeztek a lakásban (például elzárták a meleg vizet), akkor hosszabban is elhúzódhatott. Az ellenőrzöttek szerint a közös **ellenőrzés fő célja szinte minden esetben a lakcím bejelentési kötelezettség teljesítésének, az ebtartási szabályok betartásának és a személyszállítási szerződések meglétének ellenőrzése volt.**

**Sok esetben** azonban elmondták, hogy a vizsgálat kiterjedt a lakóház, lakás **higiéniai állapotára, a villanykábelek szabályosságára, az udvar rendezettségére. A gyermekeket nevelő családoknál a gyermekek helyzetét** (pl. megfelelő ételmezés, ruházat) is ellenőrizték, valamint vizsgálták, hogy **a tankötelezettség teljesítésének eleget tettek-e.** A lakosok elmondása szerint volt olyan alkalom az ellenőrzések során, amikor **belenéztek a hűtőszekrénybe, és ellenőrizték a fürdőszoba, valamint a mellékhelyiség tisztaságát is.**

Nagy felháborodást váltott ki az érintettek körében **a közös ellenőrzések ismétlődése, gyakorisága**, miszerint egy hónapon belül akár 2-3 alkalommal, de volt olyan család, ahol kiugróan magas számban, ötször is folytattak ellenőrzést. Az ismételt ellenőrzések a családok szerint a már korábban igazolt tényekre, adatokra irányultak, így ezeket zaklatásszerűen, célzottan a romák ellen irányuló intézkedésként élték meg. A jegyző által megküldött táblázat adatai is megerősítik, hogy **bizonyos területeket ismétlődően, többször is ellenőriztek.** A Szilvás utcai bérházakat például hat alkalommal egy év alatt. A rendelkezésünkre álló adatok szerint minimum háromszor mentek vissza ellenőrizni a Lyukóvölgybe, Bábonyibércre, Tetemvárra, a Hideg sorra, a Számozott utcákba és a Szentpéter kapui bérházakba.

## **2.6. A közös hatósági ellenőrzések során alkalmazott intézkedések, azok jogkövetkezményei, a közös hatósági ellenőrzések utóélete, panaszok kezelése**

A jegyző a válaszlevelében a megtett hatósági intézkedésekkel kapcsolatban is levele mellékleteként megküldött táblázatra hivatkozott. A táblázat a 2013. április 1-je és 2014. április 17-e közötti időszakban kezdeményezett intézkedéseket egy-egy időponthoz kapcsolódóan, ellenőrzésenként sorolta fel, azokat tehát nem összegezte semmilyen formában. A felsorolt intézkedésekből az sem derült ki pontosan, hogy azok hány családot érintettek, lehetséges, hogy egy ingatlanon belül, vagy egy személlyel szemben többféle intézkedést is kezdeményeztek a hatóságok. **Az intézkedések tartalmi meghatározásával kapcsolatban is merültek fel értelmezési problémák.**

A helyszíni vizsgálatot lefolytató munkatársaink rákérdeztek például a 2013. szeptember 10-i, Csermőkén folytatott ellenőrzésnek arra az elemére, mely szerint 9 kiskorú gyermek átvételére került sor a Szociális és Gyámhivatal részéről. A Kormányhivatal főigazgatója szakmailag értelmezhetetlennek tartotta azt a jegyző által 2014 júniusában megküldött táblázatban szereplő kifejezést, hogy „kiskorú átvétele”.

Az összesen 55 ellenőrzés intézkedéseit, azok pontos áttekintése érdekében, típusok szerint összesítettük.<sup>9</sup>

Ezek alapján megállapítható, hogy az ellenőrzések során legtöbb esetben lakcím-bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt intézkedtek a hatóságok. Emellett nagy számban előfordult a szemétszállítási szerződés hiánya, állattartási szabályok be nem tartása, védőoltás elmaradása, valamint az ingatlanon felhalmozott hulladék miatti intézkedés kezdeményezése. A jegyző által megküldött ellenőrzésekre vonatkozó kimutatást elemezve megállapítható, hogy a legtöbb intézkedést a Számozott utcákban, Bábonyibércen, Hidegsoron és Tetemváron kezdeményezték.

A táblázatban szereplő adatok összevetéséből és elemzéséből az is kiderült, hogy az ellenőrzések során feltárt szabálytalanságok száma az ellenőrzött személyek létszámához képest relatíve alacsony. A körülbelül 4500 ellenőrzött személy esetében a hatóságok közel 700 intézkedést kezdeményeztek. A megtett intézkedéseket összesítő adatokból azonban pontosan nem derült ki, hány esetben kezdeményeztek ugyanannál a családnál, illetve ugyanazzal a személlyel szemben többször is intézkedést.

A jegyző kiemelte, hogy az ellenőrzések során nem a helyszíni bírságok kiszabása, illetve a feljelentések megtétele volt az elsődleges cél, hanem az, hogy az ellenőrzések kapcsán felmerült problémák a leghatékonyabban eljussanak a hatáskörrel rendelkező, megoldást biztosító szervek felé. Ennek megfelelően indokolt esetben átiratok közigazgatási hatóság felé történő továbbítása útján történt az eljárás kezdeményezése. A Szociális Osztály munkatársa elmondta, amennyiben hiányosságot észleltek az ellenőrzés során, a Ket. alapján öt napon belül felhívták az érintett személyt a hiányosság megszüntetésére, és utána ismét ellenőrzést folytattak az adott ingatlanon, lakásban.

A helyszíni vizsgálatunk során megpróbáltuk tisztázni, hogy az ellenőrzések alkalmával készültek-e az érintett személyekkel aláíratott, részükre is átadott jegyzőkönyvek.

<sup>9</sup> Intézkedések összegzése a jegyzőtől 2014 júniusában kapott adatok alapján:

lakcím bejelentési kötelezettség elmulasztása:	256
igazoltatás megtagadása miatti feljelentés:	1
állattartási szabályok be nem tartása, védőoltás elmaradása:	83
állategészségügyi telep eb elszállítás:	4
csótányirtásra, rovarirtásra kötelezés:	9
allergén növények, gazos terület:	20
ingatlanon felhalmozott hulladék:	67
tűzveszélyes terület észlelése:	2
romos ingatlan, lakhatásra alkalmatlan épület számbavétele:	40
lakhatásra alkalmatlan ingatlan albérletbe adása:	4
lakásfoglalás, rendőri intézkedés:	1
áramlopás:	35
szemétszállítási szerződés hiánya:	141
bérleti szerződés hiánya:	1
vízdíjhátralék miatti kikötés:	13
illegális víz vételezés:	10
kiskorú veszélyeztetése, gyámhat. jelzés:	6 (össz: 18 kiskorú gy.)
csendháborítás miatti helyszíni bírság:	1
roncs autó:	3
falopás:	1

Munkatársaink találkoztak olyan véleménnyel, hogy az ellenőrzések során nem készült feljegyzés vagy jegyzőkönyv, és a lakók utólagosan sem kaptak semmiféle iratot, ezért nem is tudták bizonyítani, hogy volt náluk ellenőrzés, így a zaklatás tényét sem támaszthatták alá. Mások ezzel szemben arról nyilatkozták, hogy előfordult, hogy az ellenőrzést követően aláíratottak velük valamilyen iratot, de arról a megkérdezettek egyike sem tudott beszámolni, hogy milyen iratot írt alá. Utólag az ellenőrzésekről jegyzőkönyvet – a lakosok elmondása szerint – senki sem kapott.

A személyes beszélgetések alkalmával volt, aki azt mondta, hogy a hatóságok munkatársai felvettek valamiféle jegyzőkönyvet, hiszen „jegyzeteltek”, azt azonban csak kivételes esetben íraták alá velük, arról másolatot sem kaptak, utólagosan csak az esetleges szabálysértési bírságokról érkezett értesítés. A Roma Nemzetiségi Önkormányzat tudomása szerint is készült valamilyen jegyzőkönyvszerű irat az ellenőrzés során, de ebből a lakók nem kaptak. A jegyző által hozzánk eljuttatott, a MÖR által kezdeményezett intézkedést kérő átiratok szerint, azokhoz **minden esetben csatoltak egy „Adat- és cselekményrögzítő lapot”, amelyet az ügyféllel is aláíratnak.** A lapokon azonban nincs utalás arra, hogy abból másolati példányt adtak az érintett ügyfélnek.

Az Adat- és cselekményrögzítő lapot a rendelkezésünkre álló dokumentumok szerint intézkedés kezdeményezése esetén töltötték ki, ha nem észleltek problémát vagy szabályszegést, vélhetően nem készült hivatalos feljegyzés a közös ellenőrzésről. Az ÉMÁSZ a válaszlevelében azt jelezte, hogy szabálytalanságok feltárása esetén készült csak ténymegállapító jegyzőkönyv. Az ÉMÁSZ leírta, hogy a szerződött felhasználóit egyébként a szerződésszegés vagy szerződés nélküli vételezés jogkövetkezményeiről a jegyzőkönyvek feldolgozását követően írásos formában tájékoztatta.

A Rendőrség válasza szerint jegyzőkönyv kizárólagosan a rendőri intézkedést igénylő eseményekről készült. Arról, hogy a társhatóságok készítettek-e a helyszíni közös ellenőrzésekről összefoglaló jegyzőkönyvet, nem volt tudomásuk.

Munkatársaink rákérdeztek, hogy **készült-e a más hatóságokkal, közszolgáltatókkal való közös ellenőrzések lebonyolításáról utólagos értékelő jelentés (felterjesztés, beszámoló).** A Rendőrség képviselői a helyszíni vizsgálatunk során egyértelműen azt állították, hogy a közös ellenőrzésekről utólagos értékelő jelentés sem általuk, sem a közreműködésükkel nem készült, és ilyen összefoglaló jelentést nem is kaptak. Az ÉMÁSZ válasza szerint a közös ellenőrzések utólagos elemzésére, értékelésére nem került sor.

**Az ellenőrzésekkel érintett személyektől 2014. június 10-ig közvetlenül nem érkezett panasz sem az Önkormányzathoz, sem a MÖR-höz, sem a Kormányhivatalhoz.** Az Önkormányzatnál folytatott helyszíni vizsgálatunk alkalmával is azt a tájékoztatást kaptuk, hogy az ellenőrzésekkel kapcsolatban panasz nem érkezett.

A jegyző szerint ugyanakkor a lakosság (nem az ellenőrzött személyek) részéről – önkormányzati képviselőkön keresztül, közmeghallgatásokon – további ellenőrzések lebonyolítására, a már megkezdett ellenőrzési folyamat folytatására vonatkozó igényt jelző bejelentések érkeztek. A nem roma lakosok örültek az ellenőrzéseknek, mert a szubjektív biztonságérzetük növekedett, és tulajdonképpen az Önkormányzatnak ez volt a célja.

A szegregátumokban élő nem roma lakosok azt nyilatkozták a sajtónak, hogy jónak tartják az ellenőrzéseket. Szerintük folytatni kell a közös ellenőrzéseket, ehhez pedig növelni szükséges a rendészet létszámát és gépparkját, valamint ki kell szélesíteni a kamerarendszert is.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat ezzel szemben azt állította, hogy a razziaszerű ellenőrzések alkalmasak az előítéletes szemlélet és rasszizmus erősítésére, továbbá azt sugallják, hogy rendészeti erővel mindent meg lehet oldani, és ennek megfelelően, amíg a rendőrök száma növekszik, addig a szociális munkásoké stagnál vagy csökken.

### 3. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság álláspontja

Már a vizsgálat elején világossá vált, hogy a közös, összevont hatósági ellenőrzések vonatkozásában **a személyes, valamint különleges adatok kezelésével, az adatkezelés jogalapjával és célhoz kötöttségével összefüggésben aggályok merülhetnek fel.** Mindezek alapján összességében az információs önrendelkezéshez való jog sérelmének a gyanúja is felvetődött, így 2014 áprilisában az Ajbt. 36. §-a alapján arra kértük a **NAIH elnökét**, hogy az ügyben az Infó tv. 38. § (3) bekezdés b) pontja alapján **rendeljen el vizsgálatot.** A NAIH elnöke válaszlevelében az általa lefolytatott eljárás, vizsgálat alapján a következőkről tájékoztatót. A NAIH a vizsgálat során több kérdésben **tájékoztatót kért a MÖR igazgatójától**, amelyekkel az ellenőrzések, az alkalmazott intézkedések jogi háttérét, illetve az ezekkel együtt járó adatkezelés lényeges körülményeit kívánták tisztázni.

A NAIH elsőként **a lakcím-bejelentési kötelezettség ellenőrzésével** együtt járó adatkezelés jogszerűségét vizsgálta.

A MÖR igazgatója a NAIH részére eljuttatott válaszlevelében kiemelte, hogy az ellenőrzött lakások az Önkormányzat tulajdonában vannak és a Miskolci Ingatlanszolgáltató Zrt. kezelésében állnak, ebből fakad az Önkormányzat ellenőrzési jogosultsága. Az igazgató az ellenőrzés jogszabályi háttéréként a Kftv. 1. § (4) bekezdés e) pontját és a Kftv. 22. § (1) bekezdését jelölte meg, amely rendelkezések alapján a közterület felügyelők feladatai közé tartozik az önkormányzati vagyron védelme. Az igazgató a válaszában kifejtette, hogy az Ör. 12. § (1) és (3) bekezdései jogellenesnek minősítik azt, aki az ingatlan tulajdonosa, bérlője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lép arra nem alkalmas ingatlan birtokába. A lakcím-bejelentési kötelezettség kapcsán az igazgató utalt az Nytv. 26. § (1) bekezdésére, amely előírja, hogy a polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

Az igazgató álláspontja szerint **a közterület-felügyelők ellenőrzésének jogalapja az Ör. 13. § (2) bekezdése**, amely kimondja, hogy az önkormányzati rendeletben foglaltak betartását a közterület-felügyelők is ellenőrizhetik. Kiemelte, hogy a Kftv. 1. § (6) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az önkormányzat rendeletben feladatot állapítson meg a felügyeletnek, illetőleg közterület-felügyelőnek. Az Ör. megalkotásakor a Közgyűlés a Kftv. 1. § (6) bekezdésében meghatározott lehetőséggel élve állapított meg feladatokat a felügyelőknek. Emellett utalt az Rftv. 11. § (1) bekezdésére, amely intézkedési kötelezettséget ír elő a közterület-felügyelők számára, ha a jogszabályban meghatározott feladataik ellátása során jogsértő mulasztást észlelnek. Az igazgató kifejtette, hogy igazoltatásra az Rftv. 18. §-a alapján került sor, az ezzel összefüggő adatkezelés lényeges körülményeit az Rftv. 11. § (3) bekezdése és a 18. §-a és a Kftv.10-11. §-ai határozzák meg.

Az igazgató **a bérleti szerződéssel kapcsolatos ellenőrzés jogszabályi háttéréként** ugyancsak a Kftv. 1. § (4) bekezdés e) pontját, a Kftv. 22. § (1) bekezdését, valamint az Ör. 12. § (1) és (3) bekezdése jelölte meg. A MÖR igazgatójának elmondása szerint az ellenőrzés kiterjedt továbbá arra is, hogy kiszűrjék, az önkormányzati tulajdonban levő lakások esetében nem valósult-e meg a Szabstv. 167. §-a szerinti önkényes beköltözés tényállása.

Az igazgató az ellenőrzés, illetve az igazoltatás jogalapjaként ebben az esetben is az Ör., valamint a Kftv. korábban jelzett rendelkezéseire hivatkozott. Emellett az igazgató a Szabstv. 167. §-ával összefüggésben előadta, hogy az önkényes beköltözés elkövetőjével szemben feljelentést tettek a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szabálysértési hatóságnál, a rögzített személyes adatokat pedig átadták a szabálysértési hatóság számára.

Az **ebtartással összefüggő ellenőrzések** jogszabályi háttéréként az igazgató mindenekelőtt a Kftv. 1. § (4) bekezdés g) pontjára hivatkozott a Hatóságnak küldött válaszában: ennek értelmében a közterület-felügyelő feladata az állat-egészségügyi és ebrendészeti feladatok ellátásában való közreműködés.



Emellett az állattartással összefüggésben az Ör. 10. § (11)-(16) bekezdései és a 11. §-a is tartalmaz előírásokat. Az igazgató kiemelte továbbá, hogy a veszettség elleni védekezés részletes szabályairól szóló 164/2008. (XII. 20.) FVM rendelet 4. § (1) bekezdése számos kötelezettségeket ír elő az állattartók számára. Az ellenőrzés jogalapjaként az Ör. 13. § (2) bekezdését nevezte meg az igazgató, utalva arra, hogy az Ör. idézett rendelkezései több, konkrét előírást fogalmaznak meg az ebtartással összefüggésben. Leírta, hogy ha a közterület-felügyelők jogsértést tapasztaltak, akkor az érintettet igazoltatták, és a személyes adatokat – átírat formájában – Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci Járási Hivatal Járási Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatal számára továbbították hatósági eljárás lefolytatása céljából. Az igazgató a lakásban, illetve az ingatlanon felhalmozott hulladékkal összefüggő ellenőrzés vonatkozásában kifejtette, hogy a Kftv. 1. § (4) bekezdés f) pontja külön feladatként nevesíti a köztisztasággal kapcsolatos jogszabályok végrehajtásának ellenőrzését. Erre vonatkozóan az Ör. 5. § és 10. § (1)-(2) bekezdései, (7) bekezdése és a (9)-(10) bekezdései kötelezettségeket fogalmaznak meg a természetes személyek számára.

Az igazgató a válaszában ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy számos ellenőrzést nem a közterület-felügyelők végeztek, hanem a Polgármesteri Hivatal Szociális Osztálya, valamint az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztálya. A Szociális Osztály esetében az ellenőrzés alapját Szocvtv., valamint a Szoc. rendelet rendelkezései jelentik. A Szoc. rendelet 8/A. § (1)-(2) bekezdései ugyanis a támogatásra való jogosultság feltételeként előírja a tiszta, rendezett lakókörnyezetet. A Szoc. rendelet 8/B. § (1) bekezdése értelmében pedig ennek a feltételnek a teljesítését a Szociális Osztály – a MÖR munkatársainak szükség szerinti közreműködésével – hatósági ellenőrzés keretében helyszíni ellenőrzés során vizsgálta. Ennek kapcsán az igazgató kiemelte, hogy a Kftv. 6. § (1) bekezdése utal a közterület-felügyelet és az önkormányzat közötti együttműködésre. Az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály ellenőrzésének jogalapját a Hgt. és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendelet előírásai jelentették. Jelezte itt is, hogy az ellenőrzésen közrendvédelmi célból, a személy- és vagyonbiztonság megteremtése érdekében a MÖR közterület-felügyelői is részt vettek. Az igazgató kiemelte, hogy a lakásban, illetve az ingatlanon felhalmozott hulladékkal összefüggő ellenőrzéssel összefüggésben a MÖR maga semmilyen személyes adatot nem ismert meg és nem is kezel.

A **szemétszállítási szerződés ellenőrzésével** kapcsolatban az igazgató ismételt utalt a Kftv. 1. § (4) bekezdés f) pontjára, amelynek alapján a közterület-felügyelet közreműködik a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésében. Az igazgató elmondta, hogy az Ör. 5. §-a alapján a közösségi együttélés szabályait sérti az, aki belterületi ingatlanának rendben tartásáról, tisztán tartásáról, gyomtalanításáról, elgazosodásának megakadályozásáról nem gondoskodik, ingatlanán hulladékot raktároz, a rovarok, rágcsálók elszaporodását elősegíti. Az igazgató kiemelte, hogy az Ör. 13. § (2) bekezdése ebben az esetben is lehetőséget biztosít az 5. §-ában foglaltak ellenőrzésére is. Emellett az igazgató hivatkozott az Ör. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontjára is, amely a hulladék elszállításával összefüggésben további kötelezettséget állapít meg az ingatlanhasználó számára.

Az igazgató kifejtette, hogy azokat a személyeket, akik nem rendelkeztek szemétszállítási szerződés vagy a szolgáltatás igénybevételéről szóló igazolással, a MÖR közterület-felügyelője igazoltatta, majd a személyes adatokat közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása céljából, átírat formájában az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály számára továbbította. A MÖR igazgatója előadta, hogy az Osztály is folytatott ellenőrzést az ingatlanhasználót terhelő, hulladékkezelési közszolgáltatásra vonatkozó kötelezettség vonatkozásában. Ebben az esetben a MÖR közterület-felügyelői közrendvédelmi célból, az Építési és Környezetvédelmi Hatósági Osztály kérésére részt vettek az ellenőrzésen, azonban adatkezelést nem végeztek.

Az igazgató a **szociális és gyermekvédelmi tárgyú jogszabályok által előírt kötelezettségek** ellenőrzése vonatkozásában a Gyvt.-t jelölte meg jogszabályi háttérként. A Gyvt. 17. § (2) bekezdése alapján a gyermek veszélyeztetettsége, a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén bármely állampolgár jogosult jelzéssel élni, hatósági eljárást kezdeményezni. Az igazgató tájékoztatása szerint, ha a közterület-felügyelők a feladataik ellátása során a Gyvt. 17. § (2) bekezdése szerinti visszásságot tapasztaltak, akkor az érintett személyt igazoltatták, és a személyes adatokat – átirat formájában – a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat számára továbbították. Az igazgató kifejtette, hogy a Gyvt. alapján fennálló kötelezettségek teljesítése érdekében a Szolgálat is kérte a MÖR segítségét, hiszen a nehezen megközelíthető helyekre történő eljutás, illetve a családsegítő szolgálat munkatársainak védelme a MÖR közreműködésével oldható meg.

A NAIH elnöke válaszában jelezte, hogy a MÖR ellenőrzéseivel összefüggésben több kérdést tettek fel az igazgatónak a felvételek készítése kapcsán. Az igazgató válaszában elmondta, hogy a közterület-felügyelők csak a saját hatáskörben végzett helyszíni ellenőrzés alkalmával és kizárólag fényképfelvételt készítettek. Hangfelvétel vagy kép- és hangfelvétel az ellenőrzések során nem történt. A fényképfelvétel készítésének jogalapjaként az igazgató a Kftv. 7. § (2) bekezdését jelölte meg. Utalt arra, hogy ha az eljárás lefolytatás szempontjából jelentős adat, tény, egyéb körülmény jutott a MÖR felügyelőinek tudomására, **akkor a saját hatáskörű helyszíni ellenőrzések alkalmával a közterület-felügyelők digitális fényképezőgéppel képfelvételt készítenek az iratról, tárgyról, körülményről, valamint az ellenőrzött helyszínről.** Az igazgató válaszlevelében kifejtette, hogy a MÖR az adatbázisában nem tárol olyan felvételeket, amelyek a helyszíni ellenőrzéseken készültek. Ennek oka, hogy a közterület-felügyelők által észlelt jogsértések alapján szabálysértési, közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására más szervek rendelkeznek hatáskörrel. Így ezekben az esetben az átiratokkal együtt a felvételeket is átadták e hatóságok számára. **A MÖR a „saját hatáskörű” helyszíni ellenőrzések alkalmával nem indított eljárást, így a felvételek felhasználására sem került sor.** Az igazgató arról is tájékoztatta a Hatóságot, hogy a Kftv. 7. § (7) bekezdésével összhangban törölték mindazon felvételeket, amelyekkel kapcsolatban nem indult hatósági eljárás. Az igazgató elmondta, hogy a közterület-felügyelők az általuk végzett ellenőrzések alkalmával **minden esetben részletesen és egyértelműen tájékoztatták** az érintetteket az ellenőrzéssel együtt járó adatkezelés alapvető körülményeiről, valamint a képfelvétel készítésével kapcsolatos jogairól.

A felvételekkel összefüggésben az igazgató a válaszlevelében hangsúlyozta, hogy a MÖR **saját hatáskörében végzett ellenőrzései** a lakcím-bejelentési kötelezettségre, a személyszállítási szerződések és az állattartási szabályok betartásának ellenőrzésére irányultak. Az igazgató szerint közös ellenőrzést más hatóságokkal együtt nem végeztek, mivel erre a Ket. nem is biztosít lehetőséget. Az igazgató a NAIH kérdésére elmondta, hogy **az ellenőrzések eseti, „ad hoc” jellegűek voltak, azokat nem tervszerűen hajtották végre,** így az előzetes terv szerint haladó ellenőrzés megszervezésére, lebonyolítására nem került sor. **Ennek megfelelően az ellenőrzésekkel együtt járó adatkezelés folyamatát nem tervezték meg.** Arra is rámutatott, hogy a MÖR felügyelői az érintetteket az általuk végzett ellenőrzésekről az Info tv. 20. § (2) bekezdésével összhangban megfelelően tájékoztatták. Az adatkezelésről szóló tájékoztatásról azonban nem készült külön dokumentum. A NAIH elnöke a tényállással összefüggésben még egy lényeges körülményt kiemelt válaszában. Jelezte, hogy a TASZ panaszbeadványában megtalálható a polgármester 2012. augusztus 20-án kelt, „Beszámoló a „Fészekrakó” probléma megoldására irányuló intézkedések eredményességéről” című előterjesztése. Az előterjesztés IV. pont 2. alpontjában az szerepelt, hogy „2011. és 2012. évben több mint 5000 ingatlan ellenőrzésére került sor, ahol több személy esetében is kivizsgálásra került, hogy a törvényi előírásoknak eleget tettek-e.”

A TASZ a 2014. április 14-ei levelében továbbá becsatolta egy korábbi közterület-felügyelő 2014. március 31-ei levelét is. Ebben a **közterület-felügyelő kifejti, hogy az ellenőrzésekre, az intézkedésekre kifejezetten a lakások és az ingatlanok területén került sor.** Az elnök utalt arra, hogy emellett egy videofilm alapján **igazolható, hogy az ellenőrzések valójában lakások, ingatlanok területére is kiterjedtek.** A beadvány és a mellékletei, valamint az igazgató válaszai alapján a NAIH szerint is **egyértelműen megállapítható, hogy az egyes összevont hatósági ellenőrzésekre alapvetően lakások, ingatlanok területén került sor.**

**A NAIH elnöke a MÖR eljárásaival, a közös hatósági ellenőrzéseknek az információs önrendelkezési joggal kapcsolatos, illetve az Info tv. garanciáinak és előírásainak összhangjával kapcsolatos álláspontját** a következőképpen fejtette ki.

Az elnök mindenekelőtt utalt arra, hogy a MÖR közterület-felügyelőinek az ellenőrzéseik és az intézkedéseik során többszintű és szerteágazó szabályozásnak kell megfelelniük. Az eljárásaikra a Kftv. és az Rftv. eljárásjogi tárgyú rendelkezései vonatkoznak, a MÖR felügyelői számára feladatot alapvetően a Kftv., az Ör. és a Szoc. rendelet határoz meg, míg az általuk hozott intézkedésekre az Rftv. és a Kftv. szabályait kell alkalmazni. Felhívta a figyelmet arra, **hogy a közterület-felügyelők eljárására vonatkozó rendelkezések alkalmazása nem jár együtt személyes adatok kezelésével.** Önmagában az eljárás törvényi feltételeinek értelmezése és alkalmazása ugyanis még nem jelenti a feladat- és hatáskörök tényleges gyakorlását, amelyek már személyes adatok megismerésével és kezelésével járnak együtt, így például a MÖR vagy a közterület-felügyelő azzal még nem végez adatkezelést, ha a Kftv. és a Rftv. rendelkezései alapján dönt arról, hogy a közterület-felügyelő ellenőrizhet-e bizonyos körülményeket, tényeket, vagy a MÖR értelmezi azt, hogy a közterület-felügyelő eljárására milyen törvényi követelmények vonatkoznak.

A NAIH álláspontja szerint azonban **az eljárásjogi természetű rendelkezések is szerves részét képezik az adatkezelésnek,** hiszen e szabályok betartása esetén lehet szó arról, hogy – a személyes adatok kezelésével együtt járó – feladat- és hatáskörök gyakorlására az adatvédelmi követelményekkel összhangban került sor. **Az eljárásjogi tárgyú rendelkezések értelmezése és alkalmazása ugyanis döntő hatással van az adatkezelésre,** minthogy ezt követően nyílik meg a lehetőség a személyes adatok kezelésével együtt járó feladat- és hatáskörgyakorlásra. A MÖR-nek az eljárásjogi tárgyú rendelkezések értelmezése és alkalmazása során ezért **figyelemmel kell lennie** az Info tv. rendelkezésére, így különösen az Info tv. 4. § (1) bekezdésében szereplő **tisztességes és törvényes adatkezelés elvére,** amely kimondja, hogy az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. A NAIH álláspontja szerint erre az alapelvre már az ellenőrzés elrendelése, az adatkezelést érdemben befolyásoló döntéshozatal előtt figyelemmel kell lenni. Ennek megfelelően szükséges vizsgálni azt, hogy az adatkezelő által tervezett adatkezelésre a hatályos törvények lehetőséget biztosítanak-e.

Az elnök kiemelte, hogy a NAIH egy korábbi állásfoglalásában már egyértelműen kimondta: a tisztességes és törvényes adatkezelés követelményének különválasztása világossá teszi, hogy **az adatkezelés jogszerűsége nem szűkíthető le pusztán arra, hogy az adatkezelő formálisan betartja-e az adatkezelésre vonatkozó törvényi szabályokat,** illetve rendelkezik-e formális jogalappal a személyes adatok kezelésére, tekintve, hogy a törvényhozó ezen túl az adatkezelés egészének tisztességességét is beemelte a jogszerűség keretei közé. Az adatkezelés tisztességes volta a törvényességet is magába foglaló követelmény, az érintett személy információs önrendelkezési jogának, és ezen keresztül magánszférájának, emberi méltóságának tiszteletben tartását jelenti: **az érintett nem válhat kiszolgáltatottá az adatkezelővel, sem más személlyel szemben.** Az adatalany mindvégig alanya marad a személyes adatok kezelésével járó folyamatnak, és nem válik, nem válhat annak pusztá tárgyává.

A NAIH álláspontja szerint a MÖR ellenőrzéseivel együtt járó adatkezelés kiemelten **fontos összetevője és előfeltétele a tisztességes és törvényes adatkezelés követelményének érvényesülése.** Az elnök szerint ebben a vonatkozásban azt kell vizsgálni, hogy az ellenőrzés elrendelésével, mint az adatkezelés jogszerűségét érdemben befolyásoló döntéshozatallal kapcsolatban a MÖR betartotta-e a Kftv. és az Rftv. eljárásjogi tárgyú rendelkezéseit.

A MÖR igazgatója az ellenőrzés jogalapjaként több esetben a Kftv. 1. § (4) bekezdését jelölte meg, amely meghatározza a közterület-felügyelő feladatait. A Kftv. 3. §-a kimondja, hogy a felügyelő feladatait – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – **az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén,** valamint az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett **tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése során** látja el.

A Kftv. 27. §-a meghatározza mind a közterület, mind az illetékességi terület fogalmát. Ennek értelmében **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 **felügyelő illetékességi területe** a fenntartó önkormányzat, társulás illetékességi területén lévő közterület, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területe, az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő, illetve tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett vagyontárgy.

Az elnök tájékoztatása szerint a NAIH a fenti törvényi hivatkozások fényében nem ért egyet a MÖR igazgatójának álláspontjával, mivel a közterület-felügyelők eljárási jogosultsága a Kftv. 27. § a) és e) pontjában meghatározott törvényi definíciókhoz is kapcsolódik. A közterület-felügyelők intézkedéseire tehát alapvetően e fogalom-meghatározásoknak figyelembevételével kerülhet sor. A NAIH álláspontja szerint az ellenőrzésben érintett lakások, ingatlanok területe nyilvánvalóan nem tekinthetőek közterületnek vagy illetékességi területnek. **Így a közterület-felügyelő a feladatait főszabály szerint nem láthatja el lakások vagy ingatlanok területén, a MÖR nem hozhatott volna olyan döntést, hogy a beadványban szereplő ellenőrzéseket lefolytassa.**

A MÖR igazgatója hivatkozott az Rftv. 11. § (1) bekezdésére, amely kimondja, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személy köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha illetékességi területén, a törvényben meghatározott feladatai ellátása során jogszabálysértő tény, tevékenységet, mulasztást észlel. Az elnök ugyanakkor jelezte, hogy az Rftv. 11. § (1) bekezdése **az intézkedési kötelezettséget két konjunktív feltételhez köti:** a közterület-felügyelők illetékességi területéhez és a törvényben meghatározott feladatai ellátásához. **A NAIH álláspontja szerint tehát az Rftv. 11. § (1) bekezdésének alkalmazására akkor kerülhet sor, ha egyébként az eljárás megfelel a Kftv. rendelkezéseinek is.**

Az elnök megjegyezte, hogy elfogadható a lakásban vagy ingatlan területén a közterület-felügyelő intézkedése, ha folyamatban levő jogsértő cselekmény miatt kell beavatkozni. Az igazgató azonban ilyen körülményre nem hivatkozott.

A MÖR igazgatója több esetben önkormányzati rendeletet, **az Ör. 13. § (2) bekezdését jelölte meg az ellenőrzés jogalapjaként,** amely felhatalmazza a közterület-felügyelőket is arra, hogy az önkormányzati rendelet előírásainak betartását ellenőrizzék, hiszen a Kftv. 1. § (6) bekezdése értelmében a közterület-felügyelő számára az önkormányzat rendelete is megállapíthat feladatot. A NAIH azonban az elnök tájékoztatása szerint **itt sem értett egyet az igazgató álláspontjával.** A NAIH szerint az Ör. 13. § (2) bekezdésének értelmezése és alkalmazása során **tekintettel kell lenni a Kftv.-re, amely kizárja annak lehetőségét, hogy a felügyelők feladataikat lakások, ingatlanok területén lássák el.**

**A NAIH szerint az Ör. nem értelmezhető úgy, hogy az felhatalmazza a közterület-felügyelőt arra, hogy ellenőrizhessék az önkormányzati rendeletek azon előírásait is, amelyek a lakások, az ingatlanok területén történő ellenőrzéssel járnak együtt.**

Az elnök utalt arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése alapján önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, ennek megfelelően a NAIH úgy látja, hogy – a Kftv. 27. § a) és e) pontjából fakadóan – **a Kftv. 3. §-át sértené az önkormányzati rendelet olyan szabálya, amely lehetővé tenné, hogy a közterület-felügyelők a feladataikat a lakások, ingatlanok területén lássák el.** A NAIH szerint az önkormányzati rendeletek értelmezése és alkalmazása során az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésére is figyelemmel kell lenni.

A MÖR igazgatója több alkalommal is hivatkozott arra, hogy egyes ellenőrzések során a közterület-felügyelők az Önkormányzat más munkatársainak védelme érdekében jártak el. Ebben a tekintetben az igazgató utalt a Kftv. 6. § (1) bekezdésére, amely kimondja, hogy a felügyelet a képviselő-testület által meghatározottak szerint együttműködik más önkormányzati szervekkel. Az igazgató külön kiemelte a Szoc. rendelet 8/B. § (1) bekezdését, amelyben a Közgyűlés kimondta, hogy a Szociális Osztály a lakókörnyezet ellenőrzése során a MÖR közreműködését kérheti. A NAIH jogi álláspontja ebben a kérdésben is egyértelmű: **ellentétes a Kftv.-vel a Szoc. rendelet 8/B. § (1) bekezdése olyan tartalmú értelmezése és alkalmazása, amely feljogosítaná a közterület-felügyelőket arra, hogy magánlakások és ingatlanok területén is közreműködjenek.** A Hatóság szerint a közterület-felügyelők természetesen együttműködhetnek abban, hogy a Szociális Osztály munkatársai eljuthassanak az ellenőrzés helyszínére, illetve jelenlétükkel biztosítsák a munkatárs személyi védelmét, azonban a Kftv. 3. §-ából, valamint a 27. § a) és e) pontjából fakadóan magába az ellenőrzött lakásba, az ingatlan területére nem léphetnek be, ott nem láthatják el a feladataikat.

A MÖR igazgatója a hulladékgyűjtési közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendelettel összefüggésben is hivatkozott a Kftv. 6. § (1) bekezdésén alapuló együttműködésre a MÖR és más önkormányzati szervek között. **A NAIH ezzel összefüggésben azonban megállapította, hogy az ominózus önkormányzati rendelet nem tartalmaz a közreműködésre vonatkozó rendelkezést.** A Kftv. 6. § (1) bekezdése értelmében önkormányzati szervekkel való együttműködéshez pedig eleve szükséges a képviselő-testület erre vonatkozó, kifejezett döntése.

Az elnök összegzőként emelte ki a levelében, hogy a NAIH álláspontja szerint **a MÖR az ellenőrzéssel kapcsolatosan megsértette az Info tv. 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes és törvényes adatkezelés elvét, mivel a közterület-felügyelőkre vonatkozó eljárásjogi szabályok értelmében a felügyelőknek a későbbi adatkezelés alapjául szolgáló ellenőrzéseket nem hajthatták volna végre lakásban vagy ingatlanon.** A Hatóságnak az a határozott álláspontja, hogy a Kftv. 3. §-a, illetve a 27. § a) és e) pontja alapján **a közterület-felügyelők az adatkezeléssel együtt járó feladataikat eleve nem láthatták volna el lakások, ingatlanok területén.**

Az elnök hangsúlyozta azt is, hogy a tisztességes és törvényes adatkezelés alapelveinek sérelméből fakadóan a NAIH álláspontja szerint **nem voltak jogszerűek a közterület-felügyelők személyes adatok kezelésével együtt járó ellenőrzései és intézkedései sem.** A NAIH a MÖR igazgatójának nyilatkozata alapján megállapította azt is, hogy a MÖR az ellenőrzésekkel és az igazoltatásokkal összefüggésben **nem kezel személyes adatot.** Ha igazoltatásra került sor, vagy az eljárás lefolytatása szempontjából jelentős adat, tény, egyéb körülmény miatt fényképfelvételt készítettek, akkor ezeket a személyes adatokat átirat formájában továbbították az eljárásra illetékes hatóság részére. Az elnök hangsúlyozta, hogy **ez a körülmény csökkenti a személyes adatok védelmét érintő jogsértés súlyát.**

A NAIH álláspontja szerint szükséges felhívni a MÖR figyelmét arra, hogy a közterület-felügyelők eljárására, valamint a feladat- és hatáskör gyakorlására csak a Kftv. 3. §-ával, és a Kftv. 27. § a) és e) pontjával összhangban, e fogalom-meghatározások alá eső területeken kerülhet sor. Emellett a NAIH álláspontja szerint az igazgató figyelmét arra is célszerű felhívni, hogy a Kftv. 6. § (1) bekezdése alapján kifejezett képviselő-testületi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy a MÖR együttműködjön Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának más szerveivel. Ezért meglátása szerint a MÖR igazgatójának kezdeményeznie kell Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésénél mindazon önkormányzati rendeletek módosítását, amelyek esetében felmerül a lehetőség, hogy célravezető lenne az együttműködés a MÖR és Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának valamely szerve között.

A NAIH elnöke válaszában végezetül azt hangsúlyozta, hogy nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy **jelen ügyben az adatkezelés jogszerűsége járulékos jellegű, más alapjogok sérelmén keresztül lehet megítélni, hogy a tisztességes és törvényes adatkezelés elvének megsértése mekkora súllyal bír.** Ebből fakadóan valamennyi alapjog megfelelő érvényesülése érdekében a leghatékonyabb intézkedésről az alapvető jogok biztosa tud dönteni, mivel az Ajbt. rendelkezései alapján a biztosnak lehetősége van mindazon jogi eszközök alkalmazására, amelyek a személyes adatok védelméhez fűződő jogot érintő jogsérelem feloldásához is szükségesek.

#### **4. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeleti szabályozást érintő tények**

A Miskolcon zajló közös hatósági ellenőrzések jogi háttérével kapcsolatban már az eredeti panaszbeadvány is felvetette, hogy **az ellenőrzések egyik jogalapját Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló önkormányzati rendelete jelentette:** a hatóságok, de különösen a MÖR jellemzően az e rendeletben foglalt szabályok betartását ellenőrizték. A beadványozók felvetették, hogy az Ör. egyes rendelkezései, kiemelten a hivatkozott, életvitelszerű lakhatásra nem alkalmas ingatlanban való lakhatási lehetőség biztosításának szankcionálása (12. §) alaptörvény-sértő, illetve túllép a Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontjában és (2) bekezdésében és 143. § (4) bekezdés d) pontjában rögzített felhatalmazáson. A panaszos jelezte, hogy ennek alapján 2013. október 25-én a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalhoz fordult törvényességi vizsgálatot kérve.

A beadványban foglaltak nyomán áttekintettük az Ör. kifogásolt rendelkezéseit, amelyek a helyszíni vizsgálatunkból, valamint a megkeresésekre adott válaszokból kirajzolódó tapasztalataink szerint is a közös hatósági vizsgálatok hivatkozási alapjaként funkcionáltak.

Külön is kiemelendő az **Ör. 12. § (1) bekezdése**, amely arról rendelkezik, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást követ el és – természetes személy esetében kettőszázezer forintig, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében nyolcszázezer forintig terjedő – **közigazgatási bírsággal sújtható az ingatlan tulajdonosa, bérelője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult akkor, ha életvitelszerű lakhatásra nem alkalmas ingatlanban biztosít lakhatási lehetőséget más természetes személy számára.**

Az Ör. 12. § (2) bekezdésében foglaltak szerint **az életvitelszerű lakhatásra alkalmas az az ingatlan**, amely megfelel az Ltv. 91/A. § 6. pontjában meghatározott feltételeknek, továbbá **az ott lakó, illetve lakni kívánó személyek száma alapján az egy főre eső lakrész alapterületének mértéke eléri** a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 105. § (2) bekezdésében is meghatározott **hat négyzetmétert**.

Az Ör. 12. § (3) bekezdése pedig rögzíti, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző magatartást követ el és természetes személy esetében kettőszázezer forintig terjedő közigazgatási bírsággal sújtható az, aki az ingatlan tulajdonosa, bérlője, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lép arra nem alkalmas ingatlan birtokába.

Mindezek alapján – vizsgálatunkat erre a kérdésre is kiterjesztve – **tájékoztatást kértünk a Kormányhivatalt vezető kormány megbízottól** az Ör. egyes aggályos rendelkezéseivel kapcsolatos álláspontja, valamint az Ör.-t érintő törvényességi vizsgálat állása, eredményei vonatkozásában. Ezen túl a helyszíni vizsgálatunk alkalmával kívántunk meggyőződni a szabályozás alkalmazásáról és háttéréről.

A 2014. júliusi **helyszíni vizsgálatunk alkalmával** munkatársaink az Önkormányzat munkatársaitól tájékoztatást kértek az Ör. 12. §-ában foglalt **közösségi együttélési szabályok megalkotásának indokáról és annak alkalmazásáról**. A megbeszélésen a Hatósági Osztály vezetője elmondta, hogy mind az osztályuk munkatársai, mind pedig a közterület-felügyelők jogosultak az abban foglaltak betartásának ellenőrzésére.

A Hatósági Osztály vezetője jelezte, hogy az Önkormányzat korábbi rendeletét a Kúria megsemmisítette, így 2013. október 1-jét követően a közösségi együttélési szabályokról szóló helyi rendelet felhatalmazása alapján ellenőrzi a fenti követelmények megvalósulását. Elismerte, hogy a korábbi rendeletben megállapított hatásköri felhatalmazásnak nem volt törvényi jogalapja, ugyanakkor álláspontjuk szerint azt a közrend betartására vonatkozó lakossági bejelentések alapozták meg. A közösségi együttélést határozottan zavaró helyzetet teremt szerintük az ugyanis, hogy ha egy 10 m<sup>2</sup>-es ingatlanban 20 személy lakik életvitelszerűen, így ennek rögzítése indokolt volt a rendeletben.

Az Ör. 12. §-ában meghatározott minimum terület/fő követelmény megsértése miatt az osztályvezető szerint nem szabtak ki még bírságot, de elismerte, hogy ez a rendelkezés teremt közvetlen jogalapot az ingatlanba való belépésre a közterület-felügyelők számára is.

A helyszíni vizsgálatunk alkalmával **a Kormányhivatalban folytatott egyeztetés is érintette** az Ör. kapcsán zajló törvényességi vizsgálat állását és megállapításait. A Kormányhivatal munkatársai a megbeszélésen ismertették, hogy korábban sikeres törvényességi felülvizsgálatot kezdeményeztek a helyi lakcímbejelentési rendelettel összefüggésben, amelyet a Kúria megsemmisített. Visszaigazolták, hogy valóban érkezett panasz hozzájuk az Ör.-rel, ezen belül a lakhatásra alkalmatlan ingatlanban történő szállásnyújtás szankcionálásával kapcsolatban. A panasz alapján átfogó, komplex vizsgálatot végeztek, mely során nemcsak azt vizsgálták, hogy az Ör. összeegyeztethető-e magasabb szintű jogszabályokkal, hanem azt is, hogy miként illeszkedik a módosítás az Önkormányzat helyi rendeleti szintű szabályozásába.

Álláspontjuk szerint a miskolci önkormányzat egyfajta „gyűjtőrendeletet” alkotott meg, mintegy „össz-szankciós” rendeletté fordította át a korábbi, a közösségellenes magatartásokról szóló és más, például a lakcím-bejelentési rendeletét. A vizsgálatuk során különösen fontosnak tartották annak áttekintését, hogy a kettős szankcióval való fenyegetés ne valósuljon meg a helyi szabályozásban. Elmondták, hogy tudomásuk szerint a jegyző előzetes törvényességi aggályokat jelzett és előzetes hatástanulmány is készült, a jogszabályt azonban mégis ebben a kifogásolható formában fogadták el.

A Kormányhivatal munkatársai utaltak arra is, hogy az ügyben a törvényességi felhívás tervezetét már előkészítették, a jegyzővel is személyes szakmai konzultációt folytattak és véleményük szerint a 2014 őszi testületi ülésig volt ideje az Önkormányzatnak, hogy előkészítsék az előterjesztést, elsősorban a rendelet kifogásolt szakaszára vonatkozóan.

**2014 októberében a kormány megbízott arról adott tájékoztatást számunkra levelében, hogy az Ör. több rendelkezése vonatkozásában is a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörében eljárva törvényességi felhívással élt. A felhívásban indítványozta, hogy a képviselő-testület a rendeletet saját hatáskörben vizsgálja felül és annak kifogásolt rendelkezéseit a felhívásban foglaltak figyelembevételével módosítsa, illetve helyezze hatályon kívül.** A vizsgálat során ugyanis a Kormányhivatal megállapította, hogy az Ör. több rendelkezése – köztük az Ör. már ismertetett 12. §-ában foglaltak – sérti a jogbiztonság elvét, mivel nem egyértelműen határozza meg azokat a jogi helyzeteket, melyek fennállása esetén az Ör.-ben rögzített jogkövetkezmények alkalmazhatóak. A felhívásban a Kormányhivatal azt is aláhúzta, hogy a jogbiztonság követelményének megfelelően a jogalkotónak biztosítani kell, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A Kormányhivatal álláspontja szerint ennek, továbbá a Jat. 2. § (1) bekezdésében meghatározott normavilágosság követelményének sem felel meg a helyi rendeleti szabályozás. A vizsgálat során azt is megállapította, hogy az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdésében, valamint a Jat. 3. §-ában foglaltakkal ellentétben az Ör. több olyan rendelkezést is tartalmaz, melyeket magasabb szintű jogszabály már szabályoz.

Az Ör. 12. §-ának vizsgálatával összefüggésben a Kormányhivatal arra mutatott rá, hogy az Nytv. alapján a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás a polgárok személyi adatait és lakcímét a nyilvántartás deklaratív jellegének megfelelően – az Alkotmánybíróság 15/1991 (IV. 13.) AB határozatában foglaltak figyelembevételével – abból a célból tartalmazza, hogy felderíthető legyen egyes személyek tartózkodási helye.

A törvényességi felhívásban szerepel, hogy az **Nyvtv.-nek így nem célja a lakhatás körülményeit vizsgálni**, a jogalkotó csupán a tényleges helyzet rögzítését kívánja megteremteni. Erre tekintettel az Nytv. **nem is határoz meg semmilyen önálló vagy más jogszabályból következő lakás- vagy lakóhelyiség-fogalmat**, hanem az 5. § (2) bekezdése alapján minden olyan helyet ilyennek tekint, ahol valaki ténylegesen él. **Az Nytv. ennek megfelelően a Kormányhivatal álláspontja szerint nem ad felhatalmazást az önkormányzatok számára e tárgykörben szabályozás megalkotására, a személyi adat- és lakcímnnyilvántartás központi jellege pedig ezt nem is indokolja.**

A Kormányhivatal felhívja arra is a figyelmet, hogy **számos oktatási, szociális és egészségügyi ellátás feltétele a magyarországi lakóhely, az ilyen tárgyú önkormányzati rendeleti szabályozás pedig alkalmas arra, hogy a társadalmi helyzet alapján történő megkülönböztetésre vezessen**, amely ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód biztosításával. A Kormányhivatal a vizsgálata során úgy találta, hogy az Ör. 12. §-ának szabályai **túlmutatnak a helyi közösség által észlelhető, a közösségi együttélésrel kapcsolatos elvárásainak kritériumain, rendelkezései ugyanis behatolnak a magánszférába, ennek keretében pedig normatív módon kívánják meghatározni a tulajdonnal való rendelkezés részleteit.**

A felállított magatartási szabályok aggályos módon a lakhatás, és az ingatlannal való rendelkezés módját, a lakás céljául szolgáló ingatlan négyzetméterben meghivatkozott méretét határozzák meg. Az Ör. rendelkezései korlátozzák az ingatlan tulajdonosának, illetve birtokosának jogosítványait, így ellentétesek a Polgári Törvénykönyv 5:5. § (1) bekezdésében és az 5:13. § (1)-(3) bekezdésében rögzített, a birtokost és tulajdonost megillető jogokról szóló garanciális szabályokkal.



Tekintettel arra, hogy az Ör. hivatkozott szabályai ellentétesek a felhívott jogszabályi rendelkezésekkel, a kormány megbízott kezdeményezte, hogy a polgármester a következő testületi-ülésein a törvényességi felhívásban foglaltakat terjessze a Közgyűlés elé, melyen indítványozza az Ör. kifogásolt rendelkezéseinek szükség szerinti módosítását, hatályon kívül helyezését. **A Közgyűlés a Kormányhivatal törvényességi felhívásával részben, az Ör. 12. §-ának módosítását indítványozó törvényességi észrevétel kivételével értett egyet, ennek alapján pedig a felhívásban foglalt indítványnak rendeletmódosítás útján eleget tett.** Mindezek nyomán a **Kormányhivatal vezető kormány megbízott** 2015 februárjában érkezett tájékoztató levelében jelezte, hogy – a 2014 októberében kibocsátott törvényességi észrevétel részbeni eredménytelensége okán, az abban megfogalmazottaknak megfelelően – **a Kúriától kérte az Ör. törvényt 12. §-ának felülvizsgálatát és megsemmisítését.**

## **5. A helyi lakásrendelet módosításával és tervezett végrehajtásával kapcsolatos tények**

A TASZ 2014 júniusában újabb panaszbeadvánnyal fordult hozzánk (AJB-3268/2014. számon), amelyben **a helyi Lakásrendelet Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlése által 2014. május 8-án elfogadott módosításáról** számoltak be.

Jelezték, hogy a rendelet módosításában a már elrendelt vizsgálat tárgyát képező hatósági ellenőrzési gyakorlat sorába illeszkedő, szintén a helyi romák ellen irányuló, őket a városból elüldözni akaró jogalkotási lépést látják. Az általuk támadott rendelkezés értelmében ugyanis **az alacsony komfortfokozatú önkormányzati bérlakás bérleti szerződésének közös megegyezéssel történő megszüntetése esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant, és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat jegyez be az önkormányzat.** Álláspontjuk szerint a Lakásrendelet módosítása az érintett személyek tulajdonhoz való jogának, a cselekvési autonómia anyagi vetületének, valamint általában a magánéletéhez való jogának a korlátozását jelentik. A térítési díj, mint pénzügyi összeg ugyanis a bérlő tulajdonába kerül, aki azonban azzal szabadon nem rendelkezhet, hanem köteles az összeget lakóingatlan vásárlására fordítani, méghozzá a város közigazgatási határain kívül, továbbá köteles túrni, hogy arra az Önkormányzat elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztessen be.

A térítési díjnak lakhatási célra fordítását azonban olyan rendelkezésekkel is biztosítani lehetne, amelyek nem jelentenek ilyen súlyos beavatkozást a cselekvési autonómiába (tulajdonhoz való jog) és a magánéletébe.

A beadványban kiemelték azt is, hogy **a Lakásrendelet panaszbeadványban támadott rendelkezése társadalmi, vagyoni helyzet, illetve jövedelmi viszonyok, mint egyéb helyzet alapján közvetlenül diszkriminál az összehasonlítható helyzetben lévő csoportok között.** A módosítás a miskolci szegénytelepek – alacsony komfortfokozatú bérlakásait bérlő – lakóira vonatkozik, őket célozza meg. Mindezek alapján azt kezdeményezték, hogy indítványozzuk az Alkotmánybíróságnál a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének utólagos normakontroll eljárás keretében történő felülvizsgálatát.

A panaszbeadványban foglaltak alapján az átfogó ombudsmani vizsgálat keretében áttekintettük az Ltv. és a Lakásrendelet vonatkozó rendelkezéseit, kiemelten pedig a 13/2014. (V. 12.) számú önkormányzati rendelettel módosított Lakásrendelet új, 23. § (3) bekezdését.

Az Ltv. 23. § (3) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést **közös megegyezéssel** úgy szüntessék meg, hogy a bérbeadó a bérlőnek másik lakást ad bérbe, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett pénzbeli térítés is fizethető. Az Ltv. e rendelkezése alapján másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg.

Lényeges garancia, hogy az Ltv. 26. § (1) bekezdése alapján állami vagy önkormányzati lakás esetén a bérbeadó a **határozatlan időre szóló szerződést rendes felmondással**, írásban csak abban az esetben mondhatja fel, ha egyidejűleg a bérlő részére beköltözhető és megfelelő cserelakást ajánl fel ugyanazon a településen bérleti jogviszony létesítésére.

A Lakásrendelet 23. § (1) bekezdése – az Ltv. nyomán – kimondja, hogy bérbeadó és a bérlő a bérleti szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlő részére pénzbeli térítést fizet vagy a **lakásgazdálkodási érdekekkel összhangban másik bérlakást biztosít**. Másik bérlakás biztosítása esetén a térítési díjjal el kell számolni. Ha a cserelakás biztosítására életveszély elhárítása, az épület értékesítése, továbbá önkormányzati területrendezési, területfejlesztési okból kerül sor, akkor **a térítési díjjal nem kell elszámolni**. A bérbeadó lakásgazdálkodási érdekeire tekintettel a bérbeadó és a bérlő közös megegyezéssel **térítési díj fizetése nélkül** is megszüntethetik a bérleti szerződést.

A Lakásrendelet újonnan beépített 23. § (3) bekezdése értelmében a pénzbeli térítés maximális összegét az 5. számú melléklet határozza meg. A piaci alapon bérbe adott (korábban versenyeztetett) lakások esetében térítési díj nem fizethető. Az alacsony komfortfokozatú lakások esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által. Önkormányzati érdekre való tekintettel a komfortfokozatban korlátozástól a Városgazdálkodási, és Üzemeltetési Bizottság eltérést engedélyezhet.

Tekintettel arra, hogy a Lakásrendelet új 23. § (3) bekezdése nyomán felmerült az önrendelkezés szabadsága, az egyenlő bánásmód, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye sérelmének a lehetősége, ezért, valamint az alapvizsgálattal való szoros kapcsolódási pontokra figyelemmel átfogó vizsgálatunkat kiterjesztettük a rendelet megalkotásával, alkalmazásával és következményeivel kapcsolatos kérdésekre is.

A 2014. júliusi miskolci helyszíni vizsgálatunk során több alkalommal is rákérdeztek munkatársaink a helyi Lakásrendelet panaszos által is kifogásolt módosításának hátterére, következményeire, illetve akkor még friss alkalmazási tapasztalataira, az érintettek álláspontjára. A nemzetiségi önkormányzatnál elmondták, hogy **a Lakásrendelet módosításáról a miskolci önkormányzat előzetesen nem tájékoztatta őket, csupán utólag, annak elfogadását követően. 35 000 aláírást gyűjtöttek akkor össze a lakásrendelettel kapcsolatban, amelyet a miskolci nyomortelepek felszámolásával való egyetértésként kommunikáltak**. Tudomásuk szerint már elkezdték felajánlani a rendeletben foglalt lehetőséget. Jelezték, hogy **a MIK Zrt. kiküldte az első leveleket, és ezek alapján csak az érvényes bérleti szerződéssel rendelkező, tartozás nélküli bérlők számára ajánlják fel a jelzett lehetőséget**. A bérlőnek nyilatkoznia kell, hogy cserelakást vagy pénzügyi kompenzációt (a Lakásrendelet alapján maximálisan 1,5 millió forintot) szeretne. Úgy látták, hogy a Lakásrendelet egyértelműen megkülönbözteti a hátrányos helyzetű, alacsony komfortfokozatú bérlakások bérlőit a többi bérlakásban élő miskolci lakostól. A nemzetiségi önkormányzat határozott véleménye szerint a szegregátumok problémáit nem lehet más településekre áttelepíteni, áthárítani.

**A MIK Zrt. munkatársai** a helyszíni vizsgálatunk során azt emelték ki, hogy az Ltv. eddig is lehetőséget adott meghatározott térítési díj felajánlására. Jelezték, hogy nincs kapacitásuk a Lakásrendelet végrehajtására, a feladat ellátása ugyanis ingatlanforgalmazási teendőket is magában foglal, valamint a bérlők segítségét a megfelelő ingatlan felkeresésében. Elmondásuk szerint mindezt még a rendelet elfogadása előtt jelezték. Utaltak arra, hogy a korábbiakban alkalmazott tájékoztató levelet küldték ki a bérlőknek, mivel csupán a felkínálható összegek változtak.

A MIK Zrt. munkatársai a tervezetet látták, nem vettek részt azonban az előterjesztés kidolgozásában, előzetes hatásvizsgálatról sem volt tudomásuk. A rendelet előnye véleményük szerint, hogy a saját lakással biztosabbá válhatna a rászoruló lakhatása. Tapasztalataik szerint azonban inkább csereingatlanokat kérnek azok, akik élni kívánnak a lehetőséggel.

Az **Önkormányzat munkatársaival** folytatott beszélgetés során az derült ki, hogy nem látnak összefüggést a Lakásrendelet 2014. májusi módosítása, és az elavult telepeken található önkormányzati bérlakásokban élők esetében a határozott idejű bérleti szerződések tömeges felmondása között, amelyet az Önkormányzat hatósági szervein keresztül folytatott nyomásgyakorlása és a (látszólagosan) önkéntes kiköltözés következménye alapoz meg.

A jelenlévők egyike sem tudott arról nyilatkozni, hogy a rendelet végrehajtására az Önkormányzatnak rendelkezésére áll-e a költségvetésben elkülönített pénzügyi forrás. Elmondták, hogy véleményük szerint az ezeken a telepeken található önkormányzati bérlakásokat már nem lehet és nem is érdemes gazdaságosan felújítani.

Álláspontjuk szerint az érintettek érdekei és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve egyaránt indokolja, hogy az Önkormányzat a térítési díj kifizetését – amely korábban feltétel nélküli volt – most kifejezetten ingatlanvásárláshoz köti. Ezt a célt szolgálja az elidegenítési és terhelési tilalom ötéves kikötése, az Önkormányzat egyik munkatársa példaként itt a szociálpolitikai támogatás feltételrendszerére hivatkozott. A város közigazgatási határán kívüli ingatlanszerzést előíró kitételnek véleményük szerint az az alapja, hogy helyben ennyi pénzért a korábbi bérlők nem kaphatnak megvásárlásra alkalmas ingatlant. Nem tudtak választ adni arra vonatkozóan sem, hogy van-e olyan olvasata a Lakásrendelet módosításának, mely szerint az többségében az alacsony komfortfokozatú lakásokban élő szegény, főként roma nemzetiségű személyeket érintheti.

A megbeszélés során jelezték, hogy arról sincs tudomásuk, hogy a bérlők a módosítás megszületése óta jelentkeztek-e már a térítési díj igénylésével összefüggésben. A megvalósítással kapcsolatban utaltak arra, hogy ennek részletei még előttük sem világosak.

A helyszíni vizsgálatunkon a **Kormányhivatal munkatársaival** folytatott egyeztetés során a Lakásrendelettel összefüggésben az hangzott el, hogy már érkezett hozzájuk a módosítás alkotmányosságát érintő beadvány. A felvetett probléma komplexitására tekintettel átfogó vizsgálat van folyamatban, amelyről annak lezárását követően adnak tájékoztatást.

A kormány megbízott ezen ígéretének megfelelően arról tájékoztatott – a korábban már az Ör. kapcsán részleteiben is hivatkozott – 2014. októberi levelében, hogy **a Lakásrendelet vonatkozásában is a Mötv. 132. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörében eljárva törvényességi felhívással élt.** Ebben indítványozta, hogy a képviselő-testület a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdését **saját hatáskörben vizsgálja felül és a felhívásban foglaltak figyelembevételével módosítsa, illetve helyezze hatályon kívül.**

A kormány megbízott tájékoztatása szerint a Kormányhivatal által elvégzett törvényességi vizsgálat mindenekelőtt azt állapította meg, hogy a Lakásrendelet módosított szabályozása a komfortfokozatok tekintetében alapvetően összhangban van az Ltv. 91/A. §-a értelmező rendelkezéseiben meghatározottakkal, azzal a kiegészítéssel, hogy a komfort nélküli és félkomfortos lakásokra egyes esetekben az alacsony komfortfokozatú gyűjtőfogalmat használja. A **lakásbérlet** a Lakásrendelet értelmében **három alapon jöhet létre: szociális alapon, költségelven, valamint piaci alapon.**

A törvényességi felhívás rögzíti azt, hogy a Lakásrendelet 3. § (1) bekezdése szerint a bérbeadó **a szociális helyzet alapján bérbe adandó lakások pályázatán alacsony komfortfokozatú (komfortnélküli, félkomfortos) lakásokat hirdethet**, ennek megfelelően az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői tipikusan a szociálisan rászorultak köréből kerülnek ki.<sup>10</sup>

A Lakásrendelet módosított 23. § (3) bekezdése a közös megegyezésen alapuló **térítési díjra való jogosultságnak két különböző típusú korlátját állította fel**. Az egyik a **bérbeadás jellegéhez** kötődik, ennek értelmében a piaci alapon bérbe adott lakások esetén a bérlők nem jogosultak térítési díjra. A szociális és költségelven bérlakáshoz jutók számára tehát nyitva áll a közös megegyezés alapján fizetendő térítési díjhoz jutás lehetősége. A másik korlát **a lakások komfortfokozatához** kötött, mely **az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőit** érinti, ők a Lakásrendelet szabályai szerint **csak akkor jogosultak a térítési díjra, amennyiben a város közigazgatási határán kívül vásárolnak lakóingatlant** és arra 5 éves elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeztetnek be az önkormányzat javára.

A Kormányhivatal felhívta a figyelmet, hogy e bérlői kör a Lakásrendelet 3. § (1) bekezdésének alkalmazása következtében **a szociálisan rászorulóknak közül kerül ki**.

A második típusú korlátozás azonban a Kormányhivatal álláspontja szerint nem érinti azokat a bérlőket, akik adott esetben magasabb komfortfokozatú lakások bérleti jogviszonyáról mondanak le közös megegyezéssel. E csoport így a Lakásrendelet 23. §-a szerint jogosulttá válik a térítési díjra, azt pedig mindennemű kötöttség nélkül használhatja fel.

A Kormányhivatal törvényességi felhívásában kiemeli, hogy az Ebktv. hatálya kiterjed a helyi önkormányzatokra és szerveikre is, azok a törvény rendelkezéseit jogviszonyaik létesítésekor, jogviszonyaikban, eljárásaik és intézkedéseik során kötelesek megtartani.

Az Ebktv. 8. §-a értelmében közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amely eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt vagyoni helyzete, egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. A Kormányhivatal hangsúlyozta, hogy a törvény a hátrányos megkülönböztetéssel összefüggésben kiemeli a lakhatás kérdését.

Az Ebktv. 26. § (1) bekezdése szerint az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen **a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságok szerint egyes személyeket közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetéssel sújtani a lakhatást segítő állami vagy önkormányzati támogatások, kedvezmények vagy kamattámogatás nyújtásával kapcsolatosan, illetve hátrányos helyzetbe hozni az állami vagy önkormányzati tulajdonú lakások és építési telkek értékesítése vagy bérbeadása feltételeinek meghatározása során**. Az Ebktv. 26. § (2) és (3) bekezdései pedig azt tartalmazzák, hogy a használatbavételi és egyéb építési hatósági engedély kiadásának megtagadása, illetve feltételhez kötése sem közvetlenül, sem közvetve nem alapulhat a 8. §-ban meghatározott tulajdonságon. A lakáshoz jutási feltételek meghatározása nem irányulhat arra, hogy a törvény 8. §-ában meghatározott tulajdonságok szerint egyes csoportok valamely településen, illetve településrészen mesterségesen, nem a csoport önkéntes elhatározása alapján elkülönüljenek.

---

<sup>10</sup> A Lakásrendelet 2. § (3) bekezdése alapján a bérbeadó az önkormányzati lakásokat a bérbeadás jellegétől függően szociális helyzet alapján, költségelven vagy piaci alapon adja bérbe. A Lakásrendelet 3. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a bérbeadó *a szociális helyzet alapján* bérbe adandó lakások pályázatán *alacsony komfortfokozatú* (komfort nélküli, félkomfortos) lakásokat hirdethet. A Lakásrendelet 6. § (1) bekezdése értelmében a bérbeadó *a költségelven bérbe adandó lakások* pályázatán *magas komfortfokozatú* (komfortos, összkomfortos) lakásokat hirdethet. A Lakásrendelet 7. § (1) bekezdése szerint pedig a költségelvé bérlakások közül a Városgazdálkodási és Városüzemeltetési Bizottság a bérbeadó előterjesztésére esetenként jelölhet ki olyan lakásokat, vagy lakások meghatározott körét, amelyeket a *bérbeadó piaci alapon pályázat útján jogosult bérbe adni*.

A **Kormányhivatal arra az álláspontra jutott**, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások bérleti jogának megváltásával kapcsolatban a **Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében megfogalmazott korlátozó feltétel sérti az Ebktv. rendelkezéseit**. Úgy találta ugyanis, hogy a Lakásrendelet 3. § (1) bekezdését és 23. § (3) bekezdését összevetve a lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel való megszüntetése esetén a költségalapú és a szociális alapú bérleti jogviszony alanyai térítési díjra jogosultak.

A két csoport közül azonban a szociális helyzete alapján alacsonyabb komfortfokozatú lakásbérletet elnyerő személyek olyan megszorító feltétellel szerezhettek csak jogosultságot a térítésre, melyet a másik – velük összehasonlítható költségelven bérleti jogviszonyra szerződött – csoport esetén a Lakásrendelet nem kér teljesíteni.

A Kormányhivatal hangsúlyozta, hogy Magyarország az Alaptörvény XV. cikke értelmében elkötelezett az egyént illető alapjogok különbségtétel nélküli biztosításában, valamint az esélyegyenlőség elősegítésében. Az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői számára így – ha élni kívánnak a közös megegyezéssel történő lakásbérleti jogviszony megszüntetésének lehetőségével és igénybe kívánják venni az ahhoz kapcsolódó térítési díjat – az Önkormányzat a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének alkalmazásával olyan feltételeket állít fel, amelyek korlátozzák az érintetteket az Alaptörvényben garantált jogaik gyakorlásában.

A Kormányhivatal mindezek alapján azt állapította meg, hogy **az Önkormányzat a Lakásrendelet módosításának elfogadása során túllépte az Alaptörvény és az Ltv. által számára biztosított jogalkotási kereteket**.

Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése szerint az önkormányzat feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet.

A törvényességi felhívásban a Kormányhivatal utalt arra, hogy a lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel való megszüntetése esetén fizetendő térítési díj a bérlő bérleti jogának pénzbeli megváltását jelenti, aki az e jogcímen szerzett vagyonnal lakhatásának megoldása érdekében – vagy akarata szerint más célra, belátása szerint – szabadon rendelkezhet.

Az önkormányzat által alkotott szabályozás, az Ltv. 23. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás szerint e jog megszerzésének feltételeire terjedhet ki olyan módon, hogy az nem sértheti, illetve nem korlátozhatja az egyént megillető alkotmányos alapjogokat, valamint összhangban van az Ltv.-ben foglalt ágazati szabályozási célokkal. Az Ltv. 23. § (3) bekezdése kimondja, hogy a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlőnek másik lakást ad bérbe, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett pénzbeli térítés is fizethető. A másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg.

A Kormányhivatal törvényességi észrevételében továbbá rámutatott, hogy az **Ltv.** bevezető rendelkezéseiben deklarált **szabályozási célok** között kap helyet az **önkormányzatok bérbeadói jogainak erősítése és a bérlők méltányos érdekei védelmének érvényesítése**. Ezt összevetve a törvénynek a szabályozási tárgyra konkrét jogalkotási felhatalmazást adó 23. § (3) bekezdésével, megállapítható, hogy a közgyűlés a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének módosítása során túllépte a számára biztosított jogalkotási kereteket. Az a megkötés ugyanis, amely a pénzbeli térítés kifizetését a város közigazgatási határán kívüli lakóingatlan vásárlásához köti és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat rendel bejegyeztetni az önkormányzat javára, **sem a bérbeadó lakáshoz fűződő jogosítványait nem erősíti, sem a bérlő méltányos érdekeinek védelmét nem szolgálja**. Az önkormányzatok a rendelkezésükre álló lakásvagyonnal való gazdálkodás körében a törvényben kapott felhatalmazás szerint szabályozhatják a lakásbérleti jogviszonyokat.

A Kormányhivatal arra az álláspontra jutott ennek nyomán, hogy **a szabályozási tárggyal össze nem függő jogviszonyokat megfelelő törvényi felhatalmazás nélkül nem vonhatnak be szabályozási körükbe**, különösen úgy, hogy azok alapjogokat érintenek.

Mindezekre tekintettel a kormány megbízott indítványozta, hogy a Lakásrendelet törvénysértő rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése érdekében a polgármester terjessze a közgyűlés elé a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésére vonatkozó módosító javaslatát. **A Közgyűlés nem értett egyet a Kormányhivatal vezetőjének a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésének módosítását indítványozó törvényességi észrevételével.**

**A Kormányhivatalt vezető kormány megbízott** 2015 februárjában jelezte a Hivatalunkhoz érkezett tájékoztató levelében, hogy – a 2014 októberében kibocsátott törvényességi észrevétel eredménytelensége okán, az abban megfogalmazottaknak megfelelően – **a Kúriától kérte a Lakásrendelet törvénysértő, az Ebktv. és Ltv. rendelkezéseivel is ellentétes 23. § (3) bekezdésének felülvizsgálatát és megsemmisítését.**

## **6. A Miskolc környéki települések rendeleteinek módosításával kapcsolatos tények**

A panaszos 2015. január 20-i Hivatalunkhoz írt levelében kérte, hogy az Alkotmánybíróságnál kezdeményezzük a miskolci Lakásrendelet aggályos tartalmú módosítása (23. § (3) bekezdés) nyomán a környező településeken, így például Sátoraljaújhely Város Önkormányzata által elfogadott rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.

Álláspontjuk szerint ugyanis **a beadványban felsorolt egyes önkormányzati rendeletek alkotmányosan aggályos módon korlátozzák a településre költözők szociális ellátásokhoz való hozzájutását, illetve a közfoglalkoztatásban való részvételét.**

A panaszosnak válaszlevelünkben jeleztük, hogy – mivel erre a kérdéskörre már az eredeti panaszban is felhívták a figyelmünket – vizsgálatunk során külön is foglalkozunk a környékbeli települések önkormányzatainak a miskolci lakásrendeletre adott „válaszaként” megalkotott korlátozó rendeleteinek kérdésével.

Tájékoztattuk a panaszost, hogy a 2014 júliusában **Miskolcon tartott helyszíni vizsgálatunk során a Kormányhivatal munkatársaival folytatott megbeszélésen szóba kerültek az e helyi önkormányzati rendeletekkel összefüggő törvényességi, illetve alkotmányossági aggályok.**

A Kormányhivatal akkor arról tájékoztatta munkatársainkat, hogy nincs hivatalos tudomásuk ilyen tartalmú, válasz-korlátozó rendeletekről, azonban ha ilyenek születnének, akkor megteszik a szükséges intézkedéseket.

A 2015 elején érkezett panaszbeadvány példaként a válasz-korlátozó helyi önkormányzati rendeletekre kiemeli Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014.(VII.10.) számú rendeletét. A rendelet célja, hogy az évek óta életvitelszerűen Sátoraljaújhely közigazgatási területén élő személyekkel szemben más önkormányzat által nyújtott támogatást elnyert személyek ne részesüljenek előnyben abban az esetben, ha az utóbbiak Sátoraljaújhelyen kívánnak letelepedni, illetve telepedtek le. Ennek értelmében a rendelet 2. §-a alapján a rendelet hatálya kiterjed azokra a személyekre, és velük együtt lakó közeli hozzátartozókra, akik más önkormányzat támogatásával, pénzbeli térítésével vásárolnak Sátoraljaújhely város közigazgatási területén lakhatás céljára szolgáló ingatlant. A rendelet 3. § (1)-(3) bekezdései értelmében Sátoraljaújhely Város Önkormányzata és intézményei a rendelet hatálya alá tartozó személyek részére nem biztosítanak önkormányzati támogatást, önkormányzati segínyt és adósságkezelési szolgáltatást, a közfoglalkoztatásban e személyek nem részesíthetők előnyben, továbbá nem vásárolhatnak önkormányzati tulajdonban lévő ingatlant, nem szerezhetik meg önkormányzati lakásnak a bérleti jogát.

Ehhez nagyon hasonló módon járt el Szerencs Város Önkormányzatának képviselő-testülete, amikor 2014 szeptemberében megalkotta a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendeletét. Ez a rendelet is célként rögzíti, hogy a más településen beilleszkedni nem tudó személyek ne részesülhessenek semmilyen előnyben Szerencs közigazgatási területén évek óta életvitelszerűen élő személyekkel szemben, ha a nevezettek a városban más önkormányzat által nyújtott támogatás révén kívánnak letelepedni. Ennek érdekében a rendelet 3. § (1)-(3) bekezdései a más önkormányzat támogatásából a város területén lakhatás céljára szolgáló ingatlant vásárló személyekre, illetve közeli hozzátartozóikra korlátozásokat állapítanak meg.

A sátorlajújhelyihez hasonlóan a szerencsi rendelet is azt írja elő, hogy ezek a személyek nem kaphatnak önkormányzati segítyt, pénzbeli és természetbeni szociális ellátást, valamint lakhatási támogatást, továbbá a közfoglalkoztatásban nem részesíthetők előnyben.

Mindezek nyomán 2015 márciusában tájékoztatást kértünk a kormány megbízottól a Lakásrendelet módosításával összefüggésben a környező településeken elfogadott egyes, korlátozó jellegű önkormányzati rendeletekkel, az abban foglalt egyes tényállásokkal kapcsolatos álláspontjáról. Rákérdeztünk arra, hogy érkezett-e a Kormányhivatalhoz beadvány a környező településeken elfogadott rendeletekkel kapcsolatban, jelenleg milyen stádiumban van a vizsgálat, milyen megállapításokra jutottak, tettek-e valamilyen intézkedést.

A kormány megbízott 2015. április 20-án kelt válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy Borsod-Abaúj-Zemplén megyében mindeddig **kilenc önkormányzat képviselő-testülete alkotott rendeletet** a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedései tárgyában. Az érintett önkormányzatok rendeleteikben korlátozó szabályokat fogadtak el a szociális és más típusú önkormányzati ellátásokhoz jutás, valamint önkormányzati tulajdont érintő ingatlan, illetve lakásbérleti jog megszerzése körében.

A válasz kiemeli, hogy ezen önkormányzati rendeletekre kiterjedő törvényességi felügyeleti vizsgálat eredményeképpen **a Kormányhivatal megállapította, hogy a rendeletek számos jogszabálysértő rendelkezést tartalmaznak.**

A feltárt törvényességi aggály lényege az volt, hogy a vizsgált rendeletek **a szociális ellátások tekintetében a törvényben meghatározott juttatásokat, támogatásokat nem szociális szempontú feltételekhez és körülményekhez kötik**, melyre törvényi felhatalmazást nem kaptak, továbbá egyéb önkormányzati ellátásokat és az önkormányzati tulajdont érintően **diszkriminatív rendelkezéseket tartalmaznak.**

A **Kormányhivatal határozott jogi álláspontja** szerint továbbá e rendeletek alkalmasak arra, hogy **megbontsák a jogrendszer koherenciáját**, mivel a törvényi feltételek mellé önkormányzati rendeleti szinten további feltételeket támasztanak, ezzel pedig kiszámíthatatlanná és értelmetlennek teszik a címzettek számára az előírásokat.

A törvényességi felhívások, illetve az azok nyomán megfogalmazott kúriai indítványok egyaránt kiemelik, hogy a képviselő-testületek a Szoc. tv. felhatalmazása hiányában, illetve az önkormányzati segélyre vonatkozó jogosultságot kötelező jelleggel megállapító garanciális jellegű törvényi szabályok mellőzésével leszűkítették a szociális ellátásban részesítettek körét, illetve a törvényi szabályokon túlmenő korlátozó, illetve kizáró okokat állapítottak meg, túllépve ezzel az Alaptörvény és a Szoc. tv. által biztosított jogalkotási kereteket. A Kormányhivatal utalt arra is, hogy **a Kúria gyakorlata értelmében** önkormányzati rendeletben törvényi felhatalmazás hiányában nem lehet szociális támogatás feltételévé tenni nem szociális célú szempontokat, jelen esetben azt, hogy milyen támogatásból kívánnak a településen ingatlant vásárolni.

A Kormányhivatal kiemelte, hogy **a közfoglalkoztatás tárgykörét törvényi, valamint kormányrendeleti szinten szabályozzák, az önkormányzatok számára rendeletalkotásra felhatalmazást viszont a Kftv. nem ad**, így sem származékos, sem eredeti hatáskörben nem jogosultak a közfoglalkoztatásban való részvétel tekintetében normatív szabályok alkotására.

A Kormányhivatal azt is a törvényességi aggályok közé sorolta, hogy az érintett önkormányzatok az Ltv. adta felhatalmazás kereteit túllépve állapítottak meg a szociális helyzet alapján történő bérbeadás során olyan feltételeket, amelyek a szociális helyzettel egyáltalán nem függnek össze, amely ugyancsak felveti a jobbiztonság követelményének sérelmét. A Kormányhivatal mindkét rendelet vonatkozásában arra hívta fel a figyelmet, hogy azok az Ebktv. rendelkezéseivel ellentétes módon szabályoznak, valamennyi **önkéntesen megállapított korlátozások** (szociális támogatások, közfoglalkoztatás, szociális alapú lakhatási lehetősége biztosítása) **sértik az egyenlő bánásmód követelményét**.

A szerencsi önkormányzati rendelettel összefüggésben a Kormányhivatal arra az aspektusra is felhívta a figyelmet, hogy a „más településeken beilleszkedni nem tudó” kitétel arra az aggályos feltételezésre épül, hogy valamennyi más önkormányzat támogatásával a városba beköltözni szándékozó személy képtelen a beilleszkedésre, illetve a közösségi együttélési szabályok betartására, amely alkalmas arra, hogy **az érintettek jó hírnevét is sértse**.

A kormány megbízott tájékoztató, hogy **törvényességi felügyeleti jogkörükben tett intézkedéseik eredményeként** Hangony, Monok, Rudabánya, Sajókaza és Vilyvitány települések önkormányzatai törvénysértő **rendeleteiket már hatályon kívül helyezték**, míg Abaújszántó önkormányzata esetében **a törvényességi felügyeleti eljárás jelenleg is folyamatban van**. Taktaharkány Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a Kormányhivatal tudomása szerint ugyancsak alkotott ebben a tárgyban rendeletet, de **az ennek elfogadásáról szóló jegyzőkönyvet még nem terjesztették fel**.<sup>11</sup> A kormány megbízott jelezte, hogy az ugyancsak érintett Sátoraljaújhely és Szerencs Város Önkormányzatának **Képviselő-testülete a megtett törvényességi felhívást nem fogadta el az abban megjelölt határidőig**, ezért a **Kormányhivatal a Möt. 136. § (2) bekezdése alapján indítvánnyal élt a Kúria felé** a jogsértő önkormányzati rendeletek megsemmisítése iránt.

A Kormányhivatal által megküldött következő részletes táblázat tartalmazza a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről alkotott önkormányzati rendeleteket és az alkalmazott törvényességi felügyeleti eszközöket.

Település	Rendelet száma	Intézkedések
Abaújszántó	9/2014. (VI. 25.)	Ígéretet tettek a hatályon kívül helyezésre az időközi polgármester választást (2015. február 22.) követő ülésen.
Hagony	13/2014. (X. 21.)	A 2015. 02. 12. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Monok	16/2014. (X. 03.)	A 2015. 02. 27. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Rudabánya	7/2014. (V. 29.)	A 2015. 02. 27. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Sajókaza	9/2014. (VII. 08.)	A 2015. 02. 10. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.
Sátoraljaújhely	11/2014. (VII. 10.)	Nem fogadták el a törvényességi felhívásban foglaltakat. A kormányhivatal Kúriához fordult.
Szerencs	13/2014. (IX. 18.)	Nem fogadták el a törvényességi felhívásban foglaltakat. A kormányhivatal Kúriához fordult.
Taktaharkány	18/2014 (XI. 25.)	A jegyzőkönyvet még nem küldték be. A rendelet az Njt-re feltöltésre került.
Vilyvitány	7/2014. (VI. 18.)	A 2015. 01. 20. napján tartott ülésen hatályon kívül helyezték.

<sup>11</sup> A Kormányhivatal válaszában megérkezését követően a Taktaharkány Nagyközség Önkormányzata a weboldalán közzétette a 18/2014.(XI.25.) önkormányzati rendeletet a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről, amely azonos tartalmú a szerencsi és a sátoraljaújhelyi rendeletekkel.



A kormány megbízott tájékoztatása szerint a tárgyban alkotott **rendeletek szabályainak alkalmazására** – az érintett települések jegyzőinek szóbeli beszámolóit szerint – **eddig egy esetben sem került sor.**

Megkeresésünkre adott válaszában a kormány megbízott leírta továbbá, hogy az e tárgyban alkotott rendeletekkel, különösen a sátoraljaújhelyi rendelettel kapcsolatosan a TASZ részéről több beadvány érkezett, a következő időpontokban: 2014. szeptember 16-án, 2014. október 9-én, 2014. december 23-án és 2015. február 2-án.

Jelezte, hogy ezekre a megkeresésekre a törvényességi felügyeleti eljárás állásának megfelelően tájékoztatást adtak, a TASZ legutóbbi levelére válaszolva pedig a Sátoraljaújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének rendeletével szemben előterjesztett Kúriai indítványt rendelkezésükre bocsátották.

## **7. Az önkormányzati szociális bérlakásokkal kapcsolatos intézkedések következményei, a lakcím-bejelentéssel kapcsolatos miskolci panaszok**

A megkeresésünkre küldött **2014. július 31-i jegyzői válaszlevél szerint** Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata ebben az időpontban **összesen 4782 bérbbe adható lakással rendelkezik.** A bérlakás állomány jogosultság szerinti megoszlását az alábbi, a miskolci önkormányzat által megküldött táblázat jól szemlélteti.

lakás jellege	bérlati szerződés jellege		üres	összesen
	határozatlan idejű	határozott idejű		
<b>szociális</b>	465	229	45	<b>739</b>
költségelvű	1734	1705	432	3871
piaci	1	139	32	172
Mindösszesen	2200	2073	509	4782

A táblázat adatai alapján **2014-ben összesen 739 lakás volt kiutalható szociális alapon,** amely **számonként csökkenést mutat** a város – 2008. június 26-án elfogadott Integrált Városfejlesztési Stratégiája részét képező – Antiszegregációs tervében rögzített **2008-as adatokhoz képest.** Az IVS-ben a MIK Zrt. összesítése alapján azt rögzítették, hogy **2008-ban az 5627 bérlakásból 5018 lakás szociális alapon volt bérbbe adva, ez az akkori lakásállomány 90 %-át jelentette,** a jelzett arányra az Önkormányzat szociális érzékenységet, elkötelezettséget hangsúlyozva hivatkoztak. A város honlapján található jelenleg **hatályos Antiszegregációs terv is rámutat arra a tendenciára, mely szerint 2008-hoz képest a szociális alapú bérlakások száma 2014-re jelentősen, 4279 lakással csökkent.**

Az ITS kapcsolódó magyarázatában az olvasható, hogy az önkormányzati lakások jogosultság szerinti megoszlása az elmúlt időszakban megváltozott a költségelvű, illetve a piaci lakások javára. A tudatos átrendezés eredményeként az ingatlan bérbeadásából származó bevételek nőttek. Az **Antiszegregációs terv** utal arra, hogy **Miskolc a lakáspolitikájában évtizedek óta folyamatosan törekszik az alacsony komfortfokozatú, elégtelen lakhatási körülményeket biztosító lakásállomány megszüntetésére:** felszámolták a Szondi-telep, a Mésztelep házainak és a Békeszálló-telep lakásainak nagy részét, ezzel szemben újabb területek alakultak ki például a Lyukóvölgyben, illetve más telepen élő lakók létszáma is növekedett.

A Miskolcon tartott helyszíni vizsgálatunk során a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői elmondták, hogy az Önkormányzat a korábban felszámolt Álmos utcai telep lakóit egy másik szegregátumba, a Számozott utcákba költöztette, tehát **a telepek felszámolása sok esetben nem integrációt, hanem a problémák másik szegregátumba történő áthelyezését jelentette.**

A felszámolt telepek szociálisan rászorult, hátrányos helyzetű lakói ugyanis saját lakhatásukat csak egyre rosszabb körülmények között tudják megoldani: másik, hasonló sorsra váró telepre, vagy külterületre (Lyukóvölgy) való költözéssel.

A szociális alapon bérebe adható lakások csökkenő tendenciáját támasztja alá Miskolc 2013-2018-ra elfogadott Helyi Esélyegyenlőségi Programjának (HEP) lakhatással foglalkozó fejezete is, mely a 2011-es népszámlálási és önkormányzati adatokat elemzi. E szerint 2011-ben a városi lakásállomány 6,7 %-a bérlakás, a bérlakások 19 %-a pedig elégtelen lakhatási körülményeket biztosít. **A város szociális lakásállománya – 2011-ben 1040 db – komfortnélküli és félkomfortos bérlakásból állt.** A város szociális lakásállományát ezek a komfortnélküli és félkomfortos bérlakások alkotják. A bérlakás állomány területileg is koncentrálódik. 2011-ben **az Avas városrészen belül 19%-ot is elérte az önkormányzati tulajdonú lakások száma és jelentős a bérlakás-állomány más szegregátumok területén is.**

A MIK Zrt. munkatársai a bérlakás állomány csökkenését azzal indokolták, hogy a bérleti díjak bevételeiből nem tudják fenntartani a lakásokat. Elmondásuk szerint gazdaságtalan ezeket a lakásokat felújítani, és sok esetben lelakottságuk miatt nem tudják azokat ismét bérleményként kiadni. A MIK Zrt. képviselői elmondták, hogy több esetben tettek már rendőrségi feljelentést az önkormányzati tulajdon rongálása miatt. Kiemelték ugyanakkor, hogy a bérlemény állomány csökkenése megítélésük szerint – a város csökkenő lakosságához viszonyítva – nem okoz hiányt a piacon.

A lakáspolitikai változása maga után vonta a lakásrendelet módosítását is. Az ERRC Hivatalunkba eljuttatott beadványában hivatkozott arra, hogy a miskolci önkormányzat 2010. január 1-jei hatállyal módosította a Lakásrendeletét olyan formában, hogy a továbbiakban határozatlan időre nem ad bérebe lakást. A leghosszabb bérleti időtartam 5 év, a piaci elven bérebe adott lakásoknál pedig 1 év. Az így létrejött, **határozott idejű bérleti szerződések lejártá és a szerződések időközben történő felmondása további problémákat generált a szociális bérlakásokban élők számára.**

A helyszíni vizsgálat során a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői elmondták, hogy az állampolgárok tájékoztatása szerint több alkalommal is előfordult, hogy a MIK Zrt. ügyfélszolgálatán nem vették át a lakásbérleti szerződések meghosszabbítására irányuló kérelmeket. A kérelem be nem fogadásáról nem készült sem jegyzőkönyv, sem feljegyzés, a bérlők nem tudták meghosszabbíttatni a bérleti szerződésüket, sőt azt sem tudták bizonyítani, hogy kezdeményezték azt. Így váltak önhibájukon kívül jogcím nélküli lakáshasználóvá.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői a Hivatalunkban 2014 szeptemberében tartott megbeszélésen egy másik jelenségre is rámutattak. Az elmúlt években egyre gyakrabban fordult elő, hogy a határozatlan idejű bérleti szerződéseket – sok esetben 20-30 éves jogviszonyokat megszakítva (például amikor a telepfelszámolások során a Számozott utcákba költöztették át a családokat) – határozott idejűre módosította az Önkormányzat. **Tudomásuk szerint a határozott idejű szerződések jelenleg szinte kizárólag csupán egy évre szólnak, így annak lejártát követően a bérlők jogcím nélkülivé válhatnak.**

A helyszíni vizsgálatunkon az egyik lakó azt panaszolta, hogy 2014 májusában minőségi lakáscserét kért az Önkormányzattól. A MIK Zrt. a kérését elutasította, és arról tájékoztatta, hogy a 2015. szeptember 15-ig szóló bérleti szerződése ellenére jelenleg jogcím nélküli használó, mivel a korábban felhalmozott tartozásai miatt 2013. június 30-tól felmondták a bérleti szerződését. Az érintett azt állította, hogy jogviszonya megszüntetéséről semmiféle értesítést nem kapott, a tartozását (34 000 Ft) pedig korábban két részletben már befizette. Többet számoltak be hasonló problémáról, azaz, hogy a fennálló tartozásaik miatt – értesítés vagy előzetes írásbeli felszólítás nélkül – felmondták a bérleti szerződésüket, amelyről csak később az Önkormányzat által indított lakás-kiürítési per során értesültek.

A konkrét ügyek vizsgálatára ugyan e jelentésünk keretében nincs lehetőségünk, mindazonáltal fontosnak tartjuk felhívni a figyelmet erre a problémakörre is.

A MIK Zrt. munkatársai a helyszíni vizsgálatunk során a bérleti szerződések megszüntetésének leggyakoribb okaként – mind a szociális alapon, mind a piaci alapon bérbé adott bérlemények esetén – a bérleti díj meg nem fizetését jelölték meg.

Ezt követően említették a szerződésbe ütköző (például a lakókörnyezetet, az önkormányzati vagyont veszélyeztető) bérlői magatartásokat. Elmondásuk szerint minden esetben egyedi mérlegelés alapján döntenek arról, hogy a teljesítőképesség visszaállítására látnak-e bármilyen esélyt. Az elmaradások észlelése után figyelmeztetést, felhívást küldenek a bérlőiknek. A MIK Zrt. tájékoztatása szerint minden esetben felhívják a bérlők figyelmét az adósságrendezési eljárás kérelmezésének lehetőségére, illetve jelzéssel élnek a családsegítő szolgálat felé. A hátralékot felhalmozó bérlők esetében nyitottak arra, hogy a bérlő – akár saját kérésére, akár az adósságkezelési eljárás keretében – részletekben fizesse meg a tartozását.

Ha adósságkezelési eljárásban vesz részt a bérlő, akkor az eljárás eredményességében bízva nem bontják fel a szerződést, ha azonban az adósságrendezési eljárás nem vezetett eredményre, akkor nem késlekednek a bérlemény visszaszerzése érdekében megtenni a szükséges lépéseket.

**Az Önkormányzat által megküldött 2014. július 31-i levél adatai szerint 2014-ben 394, 2015-ben 350, 2016-ban pedig 430 határozott idejű szerződés lejárt várható. Mivel a lejárt bérleti szerződések esetében egyedileg vizsgálják, hogy köt-e a bérbeadó új bérleti szerződést vagy sem, így a határozott idejű lakásbérleti szerződések nagy számban történő lejártja továbbnöveli a hátrányos helyzetű emberek lakhatási feltételekkel kapcsolatos bizonytalanságát, kiszolgáltatottságát. Emiatt fennáll a veszélye annak, hogy az elkövetkezendő időszakban tucatnyi család kilakoltatására kerülhet sor.**

A MIK Zrt. munkatársai a helyszíni vizsgálatunk során elmondták, hogy határozott idejű szerződések lejártakor, a szerződés újrakötésének mérlegelése során elsődlegesen azt vizsgálják, hogy a bérlőnek van-e lakbér-, illetve közüzemi tartozása, valamint ha nem rendeltetésszerű használat történt, akkor óvadékfizetési kötelezettségeinek eleget tett-e. Nincs szó a szerződés automatikus újrakötéséről, minden esetben a bérbeadó dönti el, hogy új szerződést kíván-e kötni az adott bérlővel.

Amennyiben **az ügyfél valamennyi bérlői kötelezettségének eleget tett** (nem áll fenn tartozása sem a MIK Zrt., sem a közszolgáltatók felé, a lakás állapota nem kifogásolható), megvizsgálják, hogy **egyéb lakásgazdálkodási érdek indokolja-e, hogy ne kössék újra a szerződést.**

Amennyiben egyéb lakásgazdálkodási érdek áll fenn, amely megakadályozza az ismételt szerződéskötést, erről minden esetben előzetesen tájékoztatják a bérlőket. Elsődlegesen tehát a lakásgazdálkodási szempontok keretei között mérlegelik, mely szerződéseket kötik újra. Természetesen az Önkormányzat gazdasági érdekeivel az van összhangban, ha a kötelezettségeiket teljesítő bérlőiket tartják meg, gyakorlatuk szerint hasonló komfortfokozatú lakásokat kínálnak fel számukra, az azonban nem előírás, hogy a város azonos részében legyen a felkínált ingatlan. **A kilakoltatások veszélyét a jegyző által hozzánk eljuttatott, 2014. július 31-én kelt levél adatai is alátámasztják.** Ezek csak megközelítő adatok, de jól mutatják a helyzet súlyosságát. 2012-ben 485 lakás kiürítésére irányuló per volt folyamatban, 2013-ban pedig 540. A jegyzői levél keltének időpontjában 264 végrehajtási eljárás indult.

A Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői 2014 nyarán-őszén **jelentős problémaként** említették azt is, hogy úgy tűnik számukra, egyetlen hatóságot, szervet sem érdekel, hogy **a kilakoltatást követően mi lesz a hajléktalanná vált emberek sorsa.**

A helyi lakosok segítséget és megoldást várnak a Roma Nemzetiségi Önkormányzattól, azonban a lakhatási problémák rendezéséhez eszköztelenségük okán nem tudnak megfelelő támogatást biztosítani. Az emberek bizonytalanságban élnek, komoly félelmet jelent számukra az eddig megtett, illetve a várható intézkedések következménye.

A lejárt szerződéssel rendelkezők nem tudják, hogy kifessék-e a lakásukat, illetve, hogy mennyi tüzelőt vásároljanak, félnek az elkövetkező hónapoktól. A gyermekeik az adott körzet intézményeibe járnak, a kilakoltatást követően bizonytalanná válhat az iskolai, óvodai elhelyezésük is.

A **MIK Zrt. munkatársai** a helyszíni vizsgálat során elmondták, hogy az alkalmazott gyakorlatuk nem terjed ki arra, hogy nyomon kövessék a bérlők sorsát a szerződés megszűnte után. Nincs olyan kötelezettségük, hogy a bérlők nehéz szociális helyzetére figyelemmel intézkedjenek (akár a jelzőrendszer részeként), a családsegítő szolgálattal azonban jó a kapcsolatuk, előfordult, hogy bár **kifejezett kötelezettségük erre nézve nincs, de jelzéssel éltek a családsegítő szolgálat munkatársai felé.**

Munkatársaink a 2014 júliusában tartott helyszíni vizsgálat alkalmával rákérdeztek az Önkormányzatnál is arra, hogy a határozott időtartamú bérleti szerződések meghosszabbításának elmaradása esetén, a szociálisan rászoruló bérlők lakhatási helyzetének rendezése és hajléktalanságuk megelőzése érdekében megteendő lehetséges intézkedésekkel kapcsolatban készítettek-e tervezetet a MIK Zrt.-vel, valamint a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekvédelmi Intézménnyel együttműködésben.

A 2014. szeptember 26-án kelt, jegyzői válaszlevél szerint **a hatályos jogszabályok értelmében az Önkormányzatnak, mint bérbeadónak nincs elhelyezési kötelezettsége.**

Az Önkormányzat biztosított azonban bennünket arról, hogy a szociálisan rászoruló bérlők helyzetének rendezése, javítása és az esetlegesen szükségessé váló elhelyezésük érdekében az Önkormányzat jelenleg és a jövőben is szorosan együttműködik a MIK Zrt.-vel és a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekvédelmi Intézménnyel és biztosítja a két utóbbi szervezet összehangolt segítségnyújtását. A jegyző hangsúlyozta, hogy az Önkormányzat – átértékelve a probléma fontosságát – több szociális, társadalmi felzárkóztatást elősegítő program (pl. Avasi Jelenlét Program) indításáról és felkarolásáról döntött. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke is jelezte, hogy az Önkormányzattal egyeztetve segítséget kívánnak nyújtani a lakhatási feltételeik rendezésében azon hátrányos helyzetű családoknak, amelyek a szegregátumokban folyó kilakoltatások okán kerülnek előzetesen a látókörükbe.

A helyszíni vizsgálaton **a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény** (a továbbiakban: családsegítő központ) **munkatársait is megkérdezték munkatársaink arról, hogy a határozott időtartamú bérleti szerződések megszűnését követően a hajléktalanság megelőzése érdekében milyen együttműködést tudtak kialakítani az érintett szervekkel.**

Elmondták, hogy a felmondott szerződésekről – néhány esetet kivéve – a MIK Zrt. hozzájuk nem küldött jelzést, arról a kliensektől szereznek tudomást. Előfordult azonban olyan eset, amikor az ingatlankezelő – adatvédelmi okokra hivatkozva – a járási gyámhivatalt értesítette a kilakoltatás előtt álló családról, amely fölkerlte az intézményt a további intézkedések megtételére. Példaként említették, hogy a Fészekrakó Programból kiesett családok lakhatása kivétel nélkül megoldódott, amelyben nagy szerepe volt az intézmény munkatársainak.

Az családsegítő központ vezetője a 2014. augusztus 21-én kelt levelében a kilakoltatással összefüggésben a **következő problémákra** hívta fel a figyelmet. A **kilakoltatások kapcsán a végrehajtás kitűzött időpontjáról** – annak ellenére, hogy ott ahol kiskorú gyermek van, a járási gyámhivatal a rendelkezésére álló információt azonnal továbbítja a családsegítő központnak – **nem minden esetben kapnak előzetes értesítést, illetve sokszor csak megkésve**, a kilakoltatás előtt 1-2 nappal értesülnek arról.

Felnőtteket, nyugdíjasokat érintő kilakoltatásról a családsegítő központ csak elvétve, esetlegesen kap értesítést.

Több alkalommal a szomszéd lakosok jelezték, hogy idős vagy beteg embert lakoltattak ki, ezekben az esetekben is csak utólag tudtak intézkedni, elhelyezést találni. A családsegítő központ munkatársai fontosnak tartják, hogy a végrehajtás foganatosítását megelőzően 1 hónappal, de minimum két héttel korábban minden esetben kapjanak hivatalos értesítést a tervezett kilakoltatásokról, különös tekintettel az ingatlanokban lakó gyermekek és idős emberek helyzetének méltányos rendezése érdekében.

Megkereséseink nyomán az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnöke arról tájékoztatót, hogy a Hatóság közigazgatási eljárás keretében vizsgálja azt, hogy a Számozott utcákat érintő telepfelszámolást követően a kérelmező civil szervezet által megjelölt védett tulajdonsággal rendelkező személyek lakhatásáról az Önkormányzat hogyan kíván gondoskodni. A Hatóság panasz nyomán, közigazgatási eljárás keretében vizsgálja továbbá azt is, hogy a miskolci telepfelszámolással összefüggésben fennáll-e annak a veszélye, hogy az érintett személyek hajléktalanná válnak vagy más szegregátumokba kényszerülnek.

A vizsgálata során a Hatóság 2015. január 29-én tárgyalást tartott, amelyen meghallgatta a kérelmező és az Önkormányzat képviselőit, valamint a Számozott utcákban élők közül több személyt.

A helyszíni vizsgálatunkon **a lakcímbejelentéssel kapcsolatos sérelmek is kiemelt problémaként hangzottak el.** Az érintett állampolgárok jelzése szerint az önkormányzati vagyont kezelő MIK Zrt. több ízben is megtagadta a bejelentkezéshez való hozzájárulását egy-egy családtag, gyakran gyerekek esetében.

**Az AJB-3649/2014. ügyben, a helyszíni meghallgatáson a Számozott utcákban élő panaszos elmondta, hogy a MIK Zrt. nem járult hozzá gyermekei lakcímbejelentéséhez.** A MIK Zrt. a 2014. június 19-én beérkezett kérelmet – amelyben a kérelmező a befogadott házastársa és gyermekeinek önkormányzati tulajdonú bérlakásba történő bejelentkezéséhez kért hozzájárulást – elutasította, tekintettel arra, hogy a kérdéses ingatlan „az avult telepek folyamatos felszámolása következtében várhatóan bontásra kerül így ott további személyek lakhatása nem biztosított.”

**Az AJB-4404/2014. ügyben szintén egy, a Számozott utcákban élő család kérte a segítségünket.** A szóban forgó ingatlanrészre a nagyszülő rendelkezett határozatlan idejű bérleti szerződéssel. A 2014. április 24-én érkezett kérelemre válaszul a MIK Zrt. a nagyszülő a külföldről visszatérő fiának megengedte a bejelentkezést, de annak feleségének és közös gyermekeiknek már nem, arra hivatkozással, hogy a Lakásrendelet 14. § (1) bekezdés c) pontja alapján „**a hozzájárulás megtagadható, ha a bejelentkezéssel a lakásban lakók száma aránytalanul megnövekedne.**”

A hivatalunkhoz benyújtott beadványában az ERRC is kiemelte a lakcímbejelentés problematikáját, illetve az érintett szervek gyermekek jogait is fokozottan veszélyeztető intézkedéseit, különösen az egészségügyi szolgáltatásokhoz és az oktatáshoz való hozzáférés vonatkozásában.

A helyszíni vizsgálatunk során a családsegítő központ **munkatársai is jelezték, hogy több esetben észlelték az illetékességi területükön a gyermekek lakcím nélkülségét,** illetve – a fentiekben részletezett helyzetből adódóan – a település szintű lakcím-kártyával rendelkező gyermekek iskolai beiratkozásának ellehetetlenülését.

Az intézmény a 2014. augusztus 21-én kelt levelében részletesen is kitért a lakcímbejelentés hiányából adódó problémákra. 41 olyan eset került a látókörükbe, amikor a lakcím fiktiválása, a miskolci lakcímre való bejelentkezés elutasítása, valamint ellehetetlenülése miatt a gyermekek Miskolcon történő iskolai beiratkozása nehézséget jelentett, jelent.

## 8. A gyermekek jogai védelmének kérdésével összefüggő tények

Amint azt már korábban is jeleztük, a közös ellenőrzések nagy számban érintettek gyermekeket is. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése kiemelt ombudsmani feladatként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét, ennek megfelelően hivatalbóli vizsgálatunk során is át kívántuk tekinteni – a lakhatási helyzettel szoros összefüggésben – a gyermekek jogainak érvényesülését.

**A családsegítő központ a jelzőrendszer működésével összefüggésben is fontos, a gyermekek jogait érintő problémákra hívta fel a figyelmünket.** Az igazgató 2014. augusztus 21-i levelében részletesen leírta azt, amit a 2013. évi gyermekjóléti tevékenységről készült beszámolójuk is rögzít: a Gyvt. 17. §-a a gyermekek, fiatalok esetében, az Szt. 64. § (2) bekezdése, valamint az 1/2000. (1.7.) SzCsM rendelet 30.§ (1) bekezdése a családok, felnőttek esetében részletesen szabályozza a veszélyeztetettséget észlelő- és jelzőrendszer működését, feladatait és a kötelező jelzőrendszeri tagok kötelezettségeit. Ugyanakkor az egyes társszakmák (oktatási-nevelési intézmények, egészségügyi szolgáltatók) ágazati jogszabályaiban ezen feladatok, kötelezettségek nem jelennek meg. Ennek következménye, hogy egyes területekről a jelzések esetlegesen, megkésve, vagy egyáltalán nem érkeznek a családsegítő központhoz.

Az egészségügy területéről jelzések szinte kizárólag a védőnői szolgálattól érkeznek jelzések. Házi orvosoktól, gyermek házi orvosoktól elvéve – csak nagyon súlyos esetekben – kapnak jelzéseket. A védőnői szolgálattal való együttműködést, közös munkát jelentősen javította az, hogy 2013. január 1-től integrált intézményi keretben együtt dolgoznak. A közös szemlélet kialakítását belső képzésekkel, esetmegbeszélésekkel is segítik. Az oktatási intézmények a jelzőrendszer kiemelt szereplői, feladatuknál, helyzetüknél fogva a pedagógusok észlelhetik leghamarabb a gyermek veszélyeztetettségét, elhanyagolását. A családsegítő központ vezetője szerint Miskolcon az elmúlt 15 évben a jelzőrendszeri tevékenység folyamatosan javult, az elmúlt években pedig már kifejezetten hatékonyan, egyes esetekben példaértékűen működött.

Az Nkt. módosítása következtében az iskolai gyermekvédelmi felelősi státusz 2013 évben az oktatási intézmények többségében megszűnt, továbbá az iskolák állami fenntartásba kerülésével megszűnt az iskolai gyermekvédelmi tevékenység városi szintű koordinációja, ezzel együtt minden olyan fórum is, amely az iskolai gyermekvédelem és a gyermekjóléti szolgálat együttműködését az oktatási intézmények oldaláról erősítette.

**A családsegítő központ vezetőjének véleménye szerint jelenleg az oktatási intézmények többségében nincs, aki a gyermekvédelmi tevékenységet összefogja,** nehézségbe ütközik a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 15. §-a szerinti esetmegbeszélés, szakmaközi megbeszélés megszervezése, mert az oktatási intézmények részéről nincs olyan személy, aki erre eljönne.

Az iskoláktól az elmúlt 1,5-2 évben szinte kizárólag igazolatlan mulasztásokról kaptak jelzéseket. Az elhanyagolásról, bántalmazásról, függőség jeleinek észleléséről, magatartásváltozásról, beilleszkedési gondokról sokszor csak későn érkeztek jelzések. **Mindez megnehezíti a jelzőrendszer működését, a megelőző tevékenységet.**

A helyszíni vizsgálatunkon a családsegítő központ vezetője több olyan problémára is felhívta a figyelmünket, amelyek a családsegítő központ működését általánosságban, illetve a szegregátumokban folyó családgondozói munka során különösen is nehezítik.

**Nem biztosítottak megfelelően a személyi feltételek.** Ennek oka, hogy a jogszabály lakosságszám alapján állapítja meg a kötelező szakmai létszámot és nem veszi figyelembe a területi különbségeket, szociális és egyéb mutatókat.

A családsegítő és gyermekjóléti szolgáltatás finanszírozása szintén lakosságszám alapú, a normatíva nem súlyozódik az adott területen jelentkező szociális, gyermekvédelmi mutató alapján.

Az ellátási területükön pedig a jelentkező problémák nagyságrendje, mélysége és összetettsége meghaladja az országos átlagot. A gondozott gyermekek, családok jelentős része mélyszegénységben él. A problémákat kiváltó és fenntartó okok kezelése az esetek egy részében meghaladja a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat kompetenciakörét, pedig a szociális munka – jelenlegi eszközrendszere – a problémák eredményes és tartós kezeléséhez nem elégséges önmagában.

A családsegítő központ vezetője elmondta továbbá: **hiányosak a tárgyi feltételeik is.** Intézményük esetében a családsegítő és gyermekjóléti szolgálat működési feltételeit biztosító épületek, helyiségcsoportok nem e célra épültek, részleges átalakítással, illetve átalakítás nélkül kerültek át e feladatellátásba.

Az épületek egy részének alapterülete kicsi, az elfogadható munkafeltételek nehezen biztosíthatóak, a kollégák zsúfoltan dolgoznak, a feladatellátás precíz munkaszervezéssel és szigorú időbeosztással biztosítható. Jelentősen nehezíti a munkavégzést a számítógép-állomány elégtelensége, aminek biztosítására vonatkozóan semmilyen előírás nincs.

**A családsegítő központ gondként jelezte a szociális és gyermekvédelmi szakma és szakemberek társadalmi, anyagi megbecsültségének hiányát is.** Mindez pedig kulcskérdés, mert a szociális és gyermekvédelmi területen végzett szociális segítő munka rendkívül megterhelő mind fizikai, mind szellemi értelemben, a szakemberekre nagy felelősség és nyomás nehezedik.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint **hatóság**, ezen belül **közszolgáltatást végző szerv** tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, 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 nyomán a közigazgatási szerv, a b) pontja alapján a helyi önkormányzat, az f) pontja alapján pedig a rendvédelmi szerv egyaránt **hatóságnak** minősül.

A biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre jelen esetben Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata és szervei, így kiemelten a Miskolci Önkormányzati Rendészet, valamint a Miskolci Rendőrkapitányság, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal és járási szakigazgatási szervei hatósági tevékenysége esetén egyértelműen fennáll. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a **közszolgáltatást végző szerv** – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami, önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, továbbá a közüzemi szolgáltató.

A biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre így tehát valamennyi, a közös, összevont ellenőrzéseken résztvevő közüzemi szolgáltató tevékenységére kiterjed. Indokoltnak tartjuk a hatásköri kérdésekkel összefüggésben felhívni a figyelmet, hogy a **szociális bérlakásokkal való gazdálkodás, a rászorulóknak helyi lakhatásának megoldása** során a helyi önkormányzatok tulajdonosi és közszolgáltatói funkciója tartalmát tekintve nem választható szét.

Kétségtelen, hogy a helyi önkormányzati lakáspolitikai egyik dimenziója vagyoni- vagy ingatlangazdálkodás, amelyben tulajdonosi jogosítványok illetik meg az önkormányzatokat.

A rászorulóknak szempontjából ugyanakkor a szociális lakhatás biztosításával összefüggő, önkormányzati feladatellátás során hozott döntések **következményei** alapjogi szempontból súlyosak lehetnek (hajléktalanság, a gyermekek helyzetének ellehetetlenülése). Mindezek megfontolásával a közös vizsgálatunk keretében a szociális lakhatással összefüggésben **az egyedi határozatokat és ügyeket** – az önkormányzati tulajdonosi autonómia és rendelkezési jog tisztelete okán és – **hatáskör hiányában nem vizsgáltuk**. Vizsgálatunkat ugyanakkor kiterjesztettük a rászorulóknak lakhatásának biztosításával kapcsolatos **gyakorlat és következmények** áttekintésére, különös figyelemmel az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a), c) és d) pontjában foglalt kötelezettségeinkre.

A beadványt tevő civil szervezetek általános problémákkal, jogalkotási és jogalkalmazási visszasságokkal összefüggésben kezdeményezték az ombudsmani vizsgálatot, azaz nem az Ajbt. 18.§ (1) bekezdésében foglaltak szerint, saját alapjogsérelmük orvoslása érdekében nyújtottak be panaszt.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében **hivatalból** eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a **hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak**, mivel a miskolci közös hatósági ellenőrzések, illetve a szociális bérlakásokkal való gazdálkodás gyakorlata, valamint az ezt megalapozó rendeleti szabályozás egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az emberi méltóság és a magánszférához való jog, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, illetve az egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét idézhette elő. Az eljárás megindításához számos információt szolgáltatott a hivatalbóli vizsgálat indítására felhívó, a tényállásban több helyütt hivatkozott, jogvédő szervezetek részéről érkezett beadványok.

A **preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat** alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatokhoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, illetve alkotmányossági aggályokat.

A jelentést az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese közösen készítette. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, továbbá a gyermekek jogainak az érvényesítésére. A nemzetiségi biztoshelyettes pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

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

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló 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.



A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük **az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, XV. cikkében** foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, valamint az élethez és emberi méltósághoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná.

Így elvi megállapításaink megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintjük az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a **tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése** szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. **Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése** alapján **Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.** Anyaság, betegség, rokkantság, 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 alkotmánybírószági gyakorlatban végül az utóbbi álláspont vált uralkodóvá, azaz, hogy az Alkotmány szociális jogokról szóló szabályai az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, és legfeljebb csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény így e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi alkotmánybírószági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy **az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése** arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy **az emberhez méltó lakhatás feltételeit** és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig **az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése** azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését **az állam és a helyi önkormányzatok** azzal is segítik, hogy törekszenek **valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani**.

Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírószági gyakorlattal – egy **fokozott** szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

## 1.

**Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése** alapján Magyarország független, **demokratikus jogállam**. Az Alkotmánybírószág korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság**. Ahogyan arra az Alkotmánybírószág felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybírószági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybírószág 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. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félretétele, figyelmen kívül hagyása.

Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra, hogy közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. Mindebből az is 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. 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 egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre.

Jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási szerv az állampolgárokat feladatának félremagyarázásával, túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.

## 2.

Az **Alaptörvény II. cikke alapján** az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van **az élethez és az emberi méltósághoz**. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő 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 Alkotmánybírók 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.

Ennek során átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni.

A megélhetési minimum, mint gondoskodási, ellátási minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott **emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében** az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a **végző helyzetben** köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az **általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának** tekinthető. Az általános személyiségi jog anyajogi minőségű, szubszidiárius jellegű alapjog, amelyet mind az Alkotmánybírók, mind a bíróságok – mind pedig az ombudsman – minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

A gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságaként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.

## 3.

Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy **magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák**. Az Alkotmánybírók szerint alkotmányos védelemben részesül az emberek magánszférája, magántitkai, jó hírneve és személyes adatai is.

Ezeknek az emberi méltósághoz való jogból fakadó jogosultságoknak a sérelmét jelentheti, ha az állam indok nélkül avatkozik be az emberek magánéletébe. Az a jogi szabályozás, amely ezt akár csak potenciálisan vagy közvetve lehetővé teszi, arra való tekintet nélkül alkotmányellenes, hogy ez a jogkövetkezmény az ügyek hány százalékában következik be. A közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába. A magánszféra védelmének hagyományos alapeleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetve be se tekinthessenek.

Az Alkotmánybírók a 32/2013. (XI. 22.) AB határozatában értelmezte a magánszférához való jogot és annak viszonyát az emberi méltósághoz való joghoz.

Megállapította, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét. A magánszféra lényege tekintetében továbbra is fenntarthatónak tartotta az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában megfogalmazott – a magánélet fogalmának esszenciáját jelentő, általános érvényű – megállapítást, miszerint a magánszféra lényegi fogalmi eleme, hogy az érintett akarata ellenére mások oda ne hatolhassanak be, illetőleg be se tekinthessenek. Rávilágított arra, hogy az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon).

Ezen túlmenően önálló védelmet élvez az egyén életéről alkotott kép is (jó hírnévhez való jog).

#### 4.

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt egyenlő bánásmód követelményét. 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. Az Alaptörvény 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.

Az egyenlőség biztosítása voltaképpen a méltósághoz való jog egyik funkciója. Amint arra Sólyom László is felhívja a figyelmet a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában, „a „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképeséget jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. [...] erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképeséggént instrumentálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. [...]

Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségből és miért annyit.”

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmaz. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

Az Alaptörvény – ahogyan korábban az Alkotmány is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, az alkotmánybírósági gyakorlat szerint viszont az emberi méltóság sérelmére megvalósuló egyenlőtlen bánásmód 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.

## 5.

**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 alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat.

Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, mely szerint az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában – a korábbi gyakorlatát megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabályegyüttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg.

Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa. Lényeges rámutatnunk emellett arra, hogy a gyermekek jogait, legfőbb érdekeit érintő hatósági eljárások vizsgálata során nem csupán az Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódó, azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlat tekintendő mércének, hanem a Magyarország által aláírt nemzetközi egyezményekben – kiemelten az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében – deklarált jogokat és vállalt kötelezettségeket, továbbá az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának az Egyezményt értelmező állásfoglalásait, elvi véleményeit és kommentárjait is.

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése a szülők számára fogalmaz meg kötelezettséget: a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, e kötelezettség pedig magában foglalja gyermekük taníttatását. Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését.

Az Alkotmánybíróság eddigi határozataiban a **tankötelezettséget** az állami szerepvállalás szempontjából vizsgálta. Megállapítása szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A **tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része.**<sup>12</sup>

## 6.

Az **Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése** alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának **szociális biztonságot nyújtson**. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.

Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

A **szociális biztonság**hoz való **joggal** összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta: annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, amennyiben az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá. Amint arra az emberi méltósághoz fűződő jog kapcsán már utaltunk, 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 élelmondta ki, hogy a szociális biztonsághoz való jog **a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állam általi biztosítására terjed ki**. 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”*.<sup>13</sup> 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, ahol az **öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn**.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára **az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani**, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is.

<sup>12</sup> Lásd ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság 3046/2013. (II. 28.) AB határozatát.

<sup>13</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az alkotmánybírószági 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.

Másrészről azt az Alkotmánybírószág elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, feltétlen érvényesült igénylő központi eleme, 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 Alkotmánybírószág szerint a „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban az állam által korlátozható, így a rászorultságtól független, azon túlmutató feltételek teljesüléséhez köthető.

Az államnak, illetve az államnak betudható tevékenység folytatására felhatalmazott szervnek ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

## 7.

Az **Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése** tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy **ügyeit a hatóságok** – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, **tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék**, a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybírószág álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Amint arra a jogállamiság követelménye kapcsán már utaltunk, 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 Alkotmánybírószág számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. **A tisztességes eljárás követelménye** olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

## 8.

Az Alaptörvény a **jogorvoslathoz való jogot** az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az **Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése** szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybírószág 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 jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való **tájékoztatásra** is. A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, 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 érdeme tekintetében

#### 1. A Miskolci Önkormányzati Rendészet koordinálta közös ellenőrzési gyakorlat

##### 1.1.

A közös, összevont hatósági ellenőrzéseket jelentésünk tényállási fejezete 2. részében részletesen bemutattuk, ennek során a különféle szervek és személyek nyilatkozatai alapján számos tekintetben tapasztaltunk kisebb-nagyobb ellentmondásokat. Összességében mindazonáltal – az ellentmondó nyilatkozatok és körülmények ellenére is – álláspontunk szerint egyértelműen meghatározhatók azok a releváns **jellemzők**, amelyekkel az általunk vizsgált miskolci ellenőrzések rendelkeztek, rendelkeznek.

A rendelkezésre álló információk alapján az ellenőrzéseket **20-40 fő, különféle hatóságok és közszolgáltatók munkatársai közösen, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, a Polgármesteri Hivatala közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a MÖR vezetőinek közreműködésével, „eligazításával” bonyolították le.** A társhatóságoknak megküldött e-mailekben ugyan nem útvonalról, hanem ellenőrzési helyszínekről írnak, de a helyszíni vizsgálatunk során meghallgatott szervek és állampolgárok nyilatkozatai alapján összességében megállapítható, hogy egy adott területen szinte minden ingatlant, illetve lakást ellenőriztek, tehát a közös ellenőrzések helyszínének meghatározásával valójában azok útvonalát jelölték ki.

**Az ellenőrzések tehát – a jegyző állításával szemben – nem eseti jellegűek vagy elszigeteltek voltak, azokat előzetesen egyeztetve, szisztematikusan, szinte heti rendszerességgel szervezték meg.**

A rendelkezésünkre álló iratok alapján az az állítás is cáfolható, hogy **a közös ellenőrzések megszervezésére elsődlegesen, illetve kizárólagosan állampolgári bejelentések alapján került volna sor.** A megküldött állampolgári bejelentéseket összehasonlítva a jegyző 2014. június 10-én továbbított összesített adatokról szóló kimutatásával, valamint a 2014. október 10-én kelt jegyzői válaszevel mellékletében található közös ellenőrzések szervezésére vonatkozó e-mailekkel az **állapítható meg, hogy az összevont, közös ellenőrzések területi szempontból lényegesen szélesebb körűen, jóval nagyobb területen folytak, mint amelyek az állampolgári bejelentésekből közvetlenül következhettek volna.**



**Rá kell mutatnunk arra is, hogy álláspontunk szerint hiányzik az Önkormányzat által szervezett, a MÖR és más hatóságok, közszolgáltatást végző szervek közreműködésével lebonyolított, több hatóság együttes jelenlétében, állampolgári bejelentések alapján, vagy preventív célból lefolytatott közös ellenőrzési gyakorlat jogszabályi felhatalmazása.** (Még abban az esetben is, ha esetenként egyes szervek önmagukban, külön-külön rendelkeznek is valamiféle, egymástól eltérő jellegű jogszabályi felhatalmazással az egyes témakörökben való ellenőrzésre.)

**A Miskolcon folyó közös ellenőrzések tartalmukat és rendszerüket tekintve – bár ennek lehetőségét a jegyző elvi jelleggel kizárta – a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendeletében szabályozott összevont ellenőrzésekhez hasonlatosak.** A kormányrendelet 6/B. § (1) bekezdése éves összevont ellenőrzési terv alapján összevont ellenőrzés megtartását azoknak az ellenőrző hatóságoknak biztosítja, amelyek feladat- és hatásköre az együttes eljárást lehetővé teszi. Tipikusnak tekinthető összevont ellenőrzési forma, amikor például az idegenforgalmi időszak vendéglátásának ellenőrzésére a Fogyasztóvédelmi Felügyelőség, a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv, a Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv együtt ellenőriz.

Ezekben az esetben azonban **a kormányhivatal éves összevont ellenőrzési tervét előzetesen, naptári évre vonatkozóan adják ki.** Azt a főigazgató a szakigazgatási szervek vezetőinek közreműködésével készíti elő és terjeszti fel jóváhagyásra a kormány megbízott részére. A következő évi összevont ellenőrzési tervet minden év december 15. napjáig hagyják jóvá és ezzel egyidejűleg megküldik a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és az összevont ellenőrzésben részt vevő ellenőrző hatóságok szakmai irányítói részére.

**A fent ismertetett kormányrendeleti szabályozási megoldás kétséget kizáróan nem terjed ki az önkormányzati szervek és közszolgáltatók ellenőrzési gyakorlatára.**

**Összevont hatósági ellenőrzésekre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazást a Ket. maga nem tartalmaz.** A Ket. 50. § (2) bekezdése csak annyit rögzít, hogy törvény vagy kormányrendelet a tényállás tisztázása és az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme és előmozdítása érdekében az eljárás és a hatósági ellenőrzés során **együttműködési kötelezettséget írhat elő a feladat- és hatáskörükben érintett hatóságok részére.** Az együttműködés formája lehet különösen a hatóságok közötti egyeztetés, valamint az **ellenőrzési tevékenység összehangolása.** Lényeges felhívni a figyelmet arra, hogy az ellenőrzési tevékenység összehangolása csak **célhoz kötötten** – e körben hangsúlyozottan például az ügyfél jogainak védelme érdekében – történhet, és semmiképpen nem jogosítja fel az érintett hatóságokat az összevont, közös, több, előre pontosan meg nem határozható ellenőrzött személyhez köthető, így bizonytalan célú ellenőrzések szervezésére.

*A vizsgált közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatban elsőként tehát az állapítható meg, hogy azok de facto megszervezésére és lebonyolítására jogszabályi háttér nélkül, törvényi felhatalmazás hiányában került sor, amely sérti a jobbiztonság követelményét.*

Megítélésünk szerint **a tisztességes hatósági eljárás alapkövetelményének megfelelően a Ket. előírásai alapján nincs jogi lehetőség eltérő profilú, hatáskörű, eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók és más államigazgatási szervek összevont, közös ellenőrzéseinek törvényes lebonyolítására.** A közös ellenőrzések ilyen formája ugyanis nem egyeztethető össze a Ket. alapelveivel.

**A razziaszerű, közös hatósági ellenőrzések gyakorlata az Alaptörvény XXIV. cikkében szabályozott tisztességes eljáráshoz való joghoz kapcsolódóan sérti a közigazgatás olyan alapelveit is, mint az arányosság és a polgárbarát hozzáállás.**

A Ket. 1. § (2) bekezdésében foglalt alapvető rendelkezései szerint a közigazgatási hatóság a **hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza,** hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos, ideértve gazdasági érdekét szem előtt tartva jár el.

Mindezek kapcsán arra is rá kívánunk mutatni, hogy az **Európai Unió Alapjogi Chartájának** 41. cikke jogot biztosít a „jó közigazgatáshoz” és felsorolja az alapvető elemeket: mindenkinek joga van hozzá, hogy ügyét pártatlanul, tisztességes eljárás keretében, ésszerű határidőn belül elbírálják, joga van, hogy meghallgassák, saját irataihoz hozzáférjen, a közigazgatási hatóság pedig döntését indokolni köteles. Az **Európai Ombudsman gyakorlata** szerint mérlegelési jogkörén belül ezeket az elemeket – függetlenül azok kötelező jogi erejétől – alkalmazza és az ezeknek ellentmondó magatartást „visszásságnak” minősíti<sup>14</sup>. A pontosítás érdekében kifejlesztette a „A helyes hivatali magatartás európai kódexét”, melyet az Európai Parlament 2001-ben fogadott el.

A fent taglalt eljárási elvek mellett a kódex meghirdet általános elveket (például megkülönböztetés tilalma, arányosság, tényyszerűség, tisztesség), valamint polgár-barát hozzáállást (például udvariasság, közérthető megfogalmazású levelezés, iratok átvételének nyugtázása vagy a hatáskörrel bíró hivatal megjelölése)<sup>15</sup>.

*A fenti alkotmányos garanciák és törvényi rendelkezések, valamint az európai uniós, valamint az európai jogközösség által elismert standardok tükrében a miskolci szegregátumokban lefolytatott összevont, együttes hatósági ellenőrzések gyakorlata nincs összhangban a Ket. alapelveivel, így különösen a hatósági jogkörrel való visszaélés tilalmával, amelyek a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog elemi összetevőinek minősülnek. A direkt törvényi felhatalmazás nélkül, annak hiányában végzett közös, összevont ellenőrzések pedig álláspontunk szerint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével is ellentétes helyzetet eredményeznek, nem felelnek meg a közigazgatási eljárás törvényhez kötöttségének és kiszámíthatóságának, az arányosság, a tényyszerűség, a tisztesség és polgár-barát hozzáállás követelményeinek sem.*

## 1.2.

**A Miskolcon folytatott közös, összevont hatósági ellenőrzések konkrét lebonyolítása több alapjogi visszaállítás sérelmének a lehetőségét is felvetette.** A rendelkezésünkre álló információk alapján egyértelműen megállapítható, hogy az állampolgárokat az ellenőrzés időpontjáról **előzetesen nem értesítették.**

A Ket. 92. §-a szerint a helyszíni ellenőrzésre e törvény szemlére vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A Ket. 57. §-a szerint a szemletárgy birtokosát, azaz az ellenőrzött személyt a szemléről előzetesen értesíteni kell. Az értesítést – ha az ügy körülményeiből más nem következik – úgy kell közölni, hogy azt a szemletárgy birtokosa legalább öt nappal korábban megkapja.

Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.

A tények ismeretében cáfolható az a bevett önkormányzati hivatkozás, amely szerint a szemle eredményességét veszélyeztette volna az előzetes értesítés, vizsgálatunk során nem szereztünk tudomást semmilyen olyan konkrét és meggyőző évről, amely mindezt alátámasztotta volna. A helyszíni vizsgálatunk tapasztalataiból az a kép rajzolódik ki, hogy azért nem lehetett előzetesen értesíteni az ellenőrzött személyeket a helyszíni ellenőrzésekről, mert azokat – ahogyan arra az előző pontban már utaltunk – többségében nem egyedi, konkrét állampolgári bejelentés alapján, hanem „preventív célból” folytatták egy adott területen: így a konkrét nevek és címek – amelyeken a lakosokat előzetesen, hivatalosan értesíthették volna – nem bírtak igazán relevanciával.

<sup>14</sup> P. Nikiforos Diamandouros, The Role of the Ombudsman, in: The European Ombudsman. Origins.Establishment.Evolution, 2006 p.227

<sup>15</sup> A helyes hivatali magatartás európai kódexe 2013  
<http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1>

Abban az esetben, ha rendszeresen, illetve előre ütemezett módon folytak a közös ellenőrzések, amit a rendelkezésünkre álló, szervezést koordináló e-mailek alátámasztanak, akkor a Ket. 91. §-ra<sup>16</sup> figyelemmel az egyes hatóságoknak eleve **ellenőrzési tervet** kellett volna készíteniük, amely tartalmazza az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések pontos ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. A hatóságoknak ezen túl az ellenőrzési terv készítése mellett az is kötelességük lett volna, hogy az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt **ellenőrzési jelentést** készítsenek, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

A megküldött dokumentumok szerint a közös, összevont hatósági ellenőrzésekkel összefüggésben egyáltalán **nem készült ilyen előzetes ellenőrzési terv, illetve utólagos ellenőrzési jelentés sem. Jeleznünk kell, hogy mindezen körülmények nem azt támasztják alá, hogy nem került sor közös, összevont hatósági ellenőrzésekre, csupán arra hívják fel a figyelmet, hogy az érintett szervek az ellenőrzéseket nem a Ket. rendelkezései szerint hajtották végre.**

Álláspontunk szerint ellentmondások és kétségek merültek fel annak kapcsán is, hogy az ellenőrzések során az érintett hatóságok, szervek, közszolgáltatók minden esetben **adtak-e tájékoztatást** az ellenőrzések okáról, céljáról és menetéről az érintett állampolgároknak, ha pedig igen, akkor **milyen részletességgel és milyen formában** került erre sor.

Alapjogi és jogbiztonsági problémát jelentett továbbá az is, hogy az eljárásokban érintett személyek az ellenőrzések **jogszabályi háttérét, jogalapját a több, párhuzamosan zajló ellenőrzések esetében nem tudták megnyugtató módon értelmezni és követni**, ami megkérdőjelezte az ilyen típusú eljárások jogszerűségét, tisztességességét és ügyfélbarát jellegét. Fontos kiemelni, hogy a megfelelő információk hiánya, a közösen zajló, átláthatatlan párhuzamos ellenőrzések **a jogorvoslati jog érvényesítését is akadályozta.**

Alkotmányossági és törvényességi szempontból különösen **aggályos a közös ellenőrzéseknek az az eleme, hogy az EMÁSZ, a MIHÓ Kft., valamint a MIVÍZ Kft. munkatársai „kvázi hatóságként” részt vehettek az ellenőrzéseken:** ez a Ket. közigazgatási eljárásra vonatkozó, illetve az egyes hatóságok önálló eljárási szabályaival sem fér össze.

Vizsgálatunk nem támasztotta alá azt sem, hogy **az ellenőrzést végző szervek saját hatáskörükben, kizárólag önállóan jártak volna el.** A rendelkezésünkre álló információk alapján az eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságok ugyanis **a közös ellenőrzések során ugyan véletlenszerű összetételben, de adott esetben együttesen tartózkodhattak az ellenőrzött személyeknél.** Komoly problémaként merült fel, hogy különböző hatóságok az egyidejűleg lefolytatott ellenőrzések esetében hogyan tudják a saját eljárási szabályukat megfelelően alkalmazni, egymáshoz igazítani, az egyes eljárások eltérő ügyféli jogait megfelelően biztosítani, különös tekintettel a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jog érvényesülésére.

---

<sup>16</sup> Ket. 91. § (1) A hatóság ellenőrzési tervet készít, amely tartalmazza legalább az előre ütemezett ellenőrzések tárgyát, az ellenőrzési időszakot, az ellenőrzések ütemezését, eszközét, az ellenőrzések szempontrendszerét, valamint a hatóság vezetője által meghatározott egyéb adatokat. Az ellenőrzési tervben nem kell megjeleníteni a folyamatos ellenőrzési feladatot.

(2) A hatóság az ellenőrzési tervben foglaltak, valamint az ellenőrzési tervben nem szereplő, de az ellenőrzési időszakban lefolytatott hatósági ellenőrzések végrehajtásáról, a levont következtetésekről a következő ellenőrzési időszak lezárása előtt ellenőrzési jelentést készít, amely tartalmazza legalább az ellenőrzések számát, az ellenőrzések eredményét, a megállapított jogsértések típusait, továbbá a hatóság vezetője által meghatározott egyéb statisztikai adatokat.

(3) Az ellenőrzési tervet és jelentést a hatóság a honlapján és ügyfélfogadásra nyitva álló helyiségében közzéteszi. Az ellenőrzési tervet úgy, illetve azon részeit kell közzétenni, hogy az ne veszélyeztesse az ellenőrzések célját.

Nem zárható ki, hogy a Szociális Osztály, a Járási Gyámhivatal munkatársai és a közszolgáltató szervek szakemberei, valamint a közterület-felügyelők egyszerre voltak jelen egy-egy konkrét ellenőrzésen, anélkül, hogy **az egymás előtt zajló közös ellenőrzésre jogalapjuk lett volna**. Az eljárás szempontjából ugyancsak komoly garanciális aggályokat vet fel, hogy nem vagy csak esetlegesen készültek jegyzőkönyvek az ellenőrzésekről, annak elemeiről. Ezek hiánya vagy eshetőlegessége, következtelensége nehezítette az események rekonstruálását is.

*Az általunk vizsgált összevont, közös hatósági ellenőrzések konkrét lebonyolítása – különös tekintettel arra, hogy a különböző hatóságok egyidejűleg számos eltérő, anyagi jogi és eljárásjogi jogszabály alapján jártak el – a tisztességes hatósági eljáráshoz, a hatékony jogorvoslathoz való joggal, ezekkel összefüggésben pedig a jogbiztonság követelményének sérelmével összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

### 1.3.

A közös ellenőrzésekben meghatározó szerepet vállaló **MÖR szerepkörével, feladataival és tevékenységét meghatározó szabályozással** külön is foglalkoznunk szükséges. Egyetértve a NAIH elnökének álláspontjával úgy látjuk, hogy a közös ellenőrzéseken minden esetben részt vevő **MÖR ellenőrzési feladatainak jogalapja megkérdőjelezhető**.

A MÖR igazgatója a közös ellenőrzésekkel összefüggésben a közterület-felügyelet Kftv. 1. § (4) bekezdés e) pontjában rögzített **közreműködés az önkormányzati vagyon védelmében feladatára**, valamint a Kftv. 22. § (1) bekezdésben megjelölt tevékenységre utalt. E rendelkezés értelmében **a felügyelő a vagyonvédelmi feladatainak ellátása során – a képviselő-testület rendelkezésére – az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő vagyont védi, őrzi, illetve közbiztonsági szempontból ellenőrzi**. Az igazgató eljárásuk jogalként az Ör. 13. § (2) bekezdését jelölte meg, mely szerint **a rendeletben foglaltak betartását Miskolc Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának erre feljogosított ügyintézője mellett a közterület-felügyelők ellenőrzik**.

A közterület-felügyelők önkormányzati rendeletben biztosított eljárási jogosultságának terjedelme azonban – ahogyan erre a NAIH elnöke is felhívta a figyelmet – nem értelmezhető önmagában és általánosságban, hanem csak a törvényi keretszabályokra, elsősorban a Kftv. 3. §-ában és a 27. § a) és e) pontjaiban meghatározottakra figyelemmel. A Kftv. 3. § (1) bekezdése a felügyelő intézkedési jogkörének általános szabályai között rögzíti, hogy a felügyelő feladatait – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – **az önkormányzat illetékességi területén lévő közterületen, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területén** és az önkormányzat tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett **tömegközlekedési eszköz szerződészerű használatának ellenőrzése** során látja el. A Kftv. 27. § a) és e) pontjában pontosan meghatározza, hogy mit ért közterület, valamint a felügyelet illetékességi területének fogalma alatt.

Eszerint közterületnek minősül **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 felügyelet illetékességi területének pedig a fenntartó önkormányzat illetékességi területén lévő közterület, az önkormányzat intézményeinek, gazdasági szervezeteinek területe, az önkormányzat tulajdonában, használatában lévő, illetve tömegközlekedési feladatának ellátása során üzemeltetett vagyontárgy.

**A közterület-felügyelők az idézett törvényi rendelkezések nyomán – összhangban a jogállásukat szimbolizáló elnevezésükkel – a magántulajdonban álló ingatlanokat érintő közös hatósági ellenőrzéseken jogalap hiányában eleve részt sem vehettek volna, azok ugyanis nem minősülnek sem közterületnek, sem az illetékességükbe tartozó területnek.**

Osztjuk a NAIH álláspontját a tekintetben, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályait meghatározó Ör. nem értelmezhető olyan módon, hogy az ellentétes legyen a MÖR tevékenységét, eljárási szabályait meghatározó Kftv. rendelkezéseivel. A MÖR az önkormányzati feladatok ellátásában való közreműködése során csak szűk, kivételes esetben léphet be és intézkedhet magánszemélyek ingatlanjaiban. **Téves így az az álláspont**, hogy maga az önkormányzati rendelet hatalmazza fel a közterület-felügyelőt a rendelet azon előírásainak az ellenőrzésére, amelyek kizárólagosan a lakások és az ingatlanok területére történő belépéssel végezhetők el.

A Kftv. keretszabályai nem zárják ki tételesen a MÖR közterület-felügyelői számára az „önkormányzat tulajdonában álló vagyontárgyak”, így e körben akár az önkormányzati tulajdonú bérlakások területén való feladatellátást. Ilyen esetben ugyanakkor nem csupán a Kftv., hanem az Ltv. rendelkezéseire is hangsúlyozottan figyelemmel kell lenni, nem lehet az abban foglalt, a bérlők jogait védő garanciális szabályokat megkerülni vagy kiüresíteni.

Az Ltv. meghatározza, hogy milyen jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik a lakásbérlőt, valamint a bérbeadót. Az Ltv. 12. § (4) bekezdése alapján a bérbeadó a **rendeltetésszerű használatot**, valamint a **szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését évente legalább egyszer vagy a szerződésben meghatározottak szerint évente több alkalommal – a bérlő szükségtelen háborítása nélkül –** ellenőrzi. A bérlő arra alkalmas időben a lakásba történő bejutást biztosítani, és az ellenőrzést tűrni köteles, ez a rendelkezés megfelelően irányadó a rendkívüli káresemény, illetőleg a veszélyhelyzet fennállása miatt a lakáson belül szükséges hibaelhárítás elvégzésének biztosítása esetén. Az Ltv. 12. § (5) bekezdése rögzíti, hogy **önkormányzati lakás esetén** ezen ellenőrzés egy naptári éven belül történő lefolytatásának gyakoriságát **önkormányzati rendeletben kell meghatározni**. A Lakásrendelet 8. § (4) bekezdése ehhez annyit tesz hozzá, hogy a rendeltetésszerű használatot, illetőleg a lakásbérlési szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítését a bérbeadó naptári évenként egyszer, illetőleg szükség szerint több alkalommal jogosult ellenőrizni. Kiemelendő, hogy a rendelet hatálya alá tartozó lakások vonatkozásában a bérbeadó jogkört az Önkormányzat gyakorolja, akinek nevében és képviselőként pedig a MIK Zrt. jár el.

A fenti előírások értelmében a bérbeadó jogainak védelmével és az önkormányzati vagyon körébe sorolt bérlakások rendeltetésszerű használatának meghatározott időnkénti, a bérlő szükségtelen zavarása nélküli, az együttműködésen alapuló ellenőrzésére a MIK Zrt. munkatársai jogosultak, nem pedig a MÖR közterület-felügyelői. A MÖR az önkormányzati feladatok ellátásában való közreműködése során csak igen szűk, kivételes esetben léphet be és intézkedhet az ilyen önkormányzati tulajdonú bérlakások területén: a közös ellenőrzések jellege és volumene alapján ugyanakkor igazolható, hogy e garanciákon a MÖR átlépett.

*Mindezek alapján megállapítható, hogy a MÖR a közös ellenőrzések alkalmával végzett tevékenysége során a hatáskörét és az eljárási lehetőségeit törvénysértő módon, indokolatlanul kiterjesztően, önkényesen értelmezte, e gyakorlat pedig súlyosan sértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint az érintettek magánszférájához való jogát.*

#### 1.4.

A miskolci közös hatósági ellenőrzésekkel összefüggésben a jogszabályi háttér hiánya és az ellenőrzési jogalap tisztázatlansága mellett **az ellenőrzések megvalósítási formái önmagukban is felvetették az alapjogi sérelmek gyanúját.**

A közös ellenőrzésekkel kapcsolatban az érintett állampolgárok, illetve a Roma Nemzetiségi Önkormányzat képviselői többször is kiemelték azok **félelemkeltő, zaklató jellegét**.

Az ellenőrzések lefolytatásával kapcsolatban azonosítható néhány olyan objektív körülmény, amely **nyilvánvalóan félelemkeltő, zaklató jellegű lehet, sértheti az emberi méltóságot, illetve lehetőséget ad a szubjektív jellegű, önkényes jogalkalmazásra**.

- kiszámíthatatlan időpontban, előzetes bejelentés nélkül, meglepetésszerűen házról-házra járva, minden ingatlant érintve lefolytatott ellenőrzés a kiválasztott területen;
- a hatóságok, közszolgáltatási szervek munkatársai 20-30 fő, azaz jelentősebb létszámú, csoportos fellépés keretében bonyolítják le az ellenőrzést (még akkor is, ha egy-egy családhoz „csak” 5-6 fő lép be);
- mindenfajta előzmény vagy az ellenőrzést végzők reális fenyegetettsége nélkül a rendvédelmi szervek, a MÖR, a Rendőrség, a Polgárőrség tagjainak folyamatos és állandó jelenléte;
- az ellenőrzések többszöri ismétlése ugyanazon a területen, ugyanazoknál a családoknál.

Emellett a **közös ellenőrzések során tapasztalható volt olyan esemény is, amely egyértelműen felvetette a magánszférához fűződő jog sérelmét:**

- hatósági személyek közül 5-6 fő az ellenőrzéskor belépett az ellenőrzött állampolgárok közvetlen lakókörnyezetébe;
- az ellenőrzést végző hatóságok, különösen a Szociális Osztály és a Járási Gyámhivatal munkatársai – más ellenőrzést végző szervek jelenlétében – a lakásba belépve a higiéniai állapotok ellenőrzésére hivatkozva belenéztek a hűtőszekrénybe, és ellenőrizték a fürdőszoba, valamint a mellékhelyiség tisztaságát is.

Az ellenőrzésekkel összefüggésben nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Szocvtv. 33. § (7) bekezdése nyomán 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 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 járási hivatalnak – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania. A Szoc. Rendelet 18. § (2) bekezdése alapján akkor minősül rendezettnak a lakókörnyezet Miskolcon, ha – többek mellett – a kérelmező által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és az ahhoz tartozó udvar, kert, előkert tiszta, rendezett, rendeltetésszerű használhatósága biztosított, higiénés állapota alapján fertőzésveszély nem áll fenn, illetve a lakás vagy ház vizes helyiségének, illemhelyének rendeltetésszerű használatát, tisztán tartását a kérelmező biztosítja.

Az érintettek magánszférájának védelme szempontjából is alkotmányossági kérdéseket vethet fel a törvényi felhatalmazás, valamint az annak alapján megalkotott helyi szociális rendelet. A Szocvtv. 33. § (7) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alkotmányossága kapcsán ugyanis az Alkotmánybíróság vizsgálata jelenleg is folyamatban van.

A lakókörnyezet ellenőrzése – a felhatalmazás túlságosan általános és bizonytalan megfogalmazása miatt – szubjektív értékeléshez, önkényes jogalkalmazáshoz vezethet. További probléma a szabályozás kapcsán, hogy nem veszi figyelembe: a támogatásra jogosultak a szociális szempontrendszerrel, rászorultságtól független körülmények miatt eshetnek el a megélhetési minimumot biztosító ellátástól.

Felmerülhet továbbá a magánélet és az emberi méltósághoz való jog sérelme azáltal, hogy a külvilág elől elzárt udvar, a lakásbelső is vizsgálható. A szabályozás lehetőséget teremt a szociális ellátást kérelmezők életmódja, életvezetése, magánszférája önkormányzati ellenőrzésére. Az együttesen zajló hatósági ellenőrzési gyakorlat ugyanakkor mindezeket az elvi szintű alapjogi aggályokat fokozza, még kiszolgáltatottabb helyzetbe hozva az érintetteket. A közös ellenőrzések gyakorlata kapcsán nem pusztán eljárási kérdés az, hogy az eleve igen szenzitív jellegű, a szociális támogatás folyósítása kapcsán vizsgált lakáskörülményeket pontosan kik és mely más hatósági személyek jelenlétében ellenőrzik.

***A preventív jelleggel tömegesen, rendészeti biztosítás mellett zajló, így razziaszerű közös hatósági ellenőrzések kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű ellenőrzött személyek magánszférájához való jogát.***

A közös hatósági ellenőrzések a magánszféra, magánlakás tiszteletben tartásához való jogot sértve álláspontunk szerint lehetőséget teremtettek arra, hogy az eljáró szervek, hatóságok az ellenőrzött állampolgárok életmódját, életvezetését a belső magánszférájukban ellenőrizzék, ezzel összefüggésben szenzitív adatokat gyűjtsenek be, ezek pedig egyenesen vezettek az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszás helyzet kialakulásához. Egy alapjogokat tiszteletben tartó jogállamban nem múlhat az ellenőrzést végző hatóságok, szervek nevében eljáró jogalkalmazók visszafogottságán vagy személyes jóindulatán az, hogy milyen mélységben kívánnak betekinteni az ellenőrzött személyek belső magánszférájába.

***Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a magánlakásokban, házakban végzett közös ellenőrzések során az érintett hatóságok eljáró munkatársai úgy avatkoztak be a jogosult személyek magánszférájába, védett családi és magánéletébe, illetve olyan helyzetet teremtettek, amely az emberi méltósághoz és a magánszférához fűződő joggal, továbbá a jobbiztonság követelményével összefüggő súlyos visszásságot eredményezett.***

A NAIH elnökének állásfoglalása nyomán arra is fontos felhívni a figyelmet, hogy az ilyen jellegű közös, összevont hatósági vizsgálati eljárás – a magánszféra védelme körében mind a jogalap, mind pedig a célhoz kötöttség szempontjából – komoly alapjogi aggályokat vet fel az információs önrendelkezési jog szempontjából is. Az Info tv. 4. § (1) bekezdése garanciális jelleggel rögzíti a tisztességes és törvényes adatkezelés elvét, amelynek számos olyan fontos összetevője van, amelyre az adatkezelő hatóságoknak figyelmet kell fordítaniuk. A MÖR közterület-felügyelőinek a személyes adatok kezelésével óhatatlanul együtt járó ellenőrzései és intézkedései a magáningatlanokban – ahogyan ezt a NAIH elnöke is kiemelte – jogalap és így adatkezelési jogalap szempontjából sem voltak jogszerűek. Magunk is osztjuk a NAIH elnökének álláspontját abban a tekintetben is, hogy a jogsérelem súlyát egyáltalán nem csökkenteti az, hogy az ellenőrzések alkalmával szükségszerű adatkezelés nem volt tartós, hanem azt a MÖR mindig továbbította az eljárásra hatáskörrel rendelkező szervek irányába.

Lényeges itt rámutatnunk továbbá arra is, hogy további jogsértést eredményezett, hogy a magánlakásokban, házakban való egyidejű, együttes és tömeges ellenőrzés során – mivel ennek tényét a MÖR és az Önkormányzat nem tudta megnyugtató módon cáfolni – az ellenőrzést folytató munkatársak olyan személyes, adott esetben különleges adatokat is megismerhettek (akár akarataik ellenére is), amelyre egyébként nem lettek volna jogosultak. Ezzel szemben az ellenőrzés alá vont személyek azt sem láthatták át, hogy mely szerv, mely személyes adataikat és milyen alapon kívánja ellenőrizni, illetve informálisan rögzíteni.

***Mindezek alapján a NAIH jogi álláspontját osztva, megállapítjuk, hogy – a magánszféra tekintetében járulékos jelleggel – az érintett, ellenőrzés alá vont személyek információs önrendelkezési jogával összefüggő visszásságot eredményezett a közös, összevont hatósági ellenőrzési gyakorlat, amely során az abban résztvevő szervek egyes esetekben jogalap nélkül, máskor pedig az adatkezelésre vonatkozó garanciális szabályok megsértésével kezeltek adatokat.***

## 1.5.

A miskolci közös, összevont hatósági ellenőrzéseinek konkrét megvalósítása során felmerült **az egyenlő bánásmód követelményének sérelme** is. A rendelkezésünkre álló dokumentumok és adatok szerint **a Miskolcon végrehajtott közös, összevont hatósági ellenőrzések több mint 90%-a azokban a szegregátumokban folyt, ahol egzisztenciálisan hátrányos helyzetű, szegény emberek, túlnyomórészt roma lakosok élnek.**

Minden releváns körülményt mérlegelve tényszerűen az állapítható meg, hogy az alapjogsérelmet is okozó, törvényi jogalap nélkül, azon túllépve zajló, az Önkormányzat által szervezett és a MÖR által koordinált közös, összevont hatósági ellenőrzések a lakosság egy jól behatárolható társadalmi-vagyoni helyzettel jellemezhető, valamely szegregátumban élő csoportját célozták meg elsődlegesen. Sem az Önkormányzat, sem a MÖR nem tudta meggyőző módon alátámasztani azt, hogy az igazolható módon szervezeten zajló, számos alapjogot közvetlenül érintő ellenőrzések helyszínei kiválasztásának objektív, igazolható és ésszerű indoka lett volna, az ezeken túlmutató standardként megfogalmazható alkotmányos indok, elkerülhetlenség és arányosság követelményeinek megvalósítása pedig fel sem merült. A kiválasztást nem magyarázzák sem az állampolgári bejelentések, sem más tényszerű körülmény.

*Mindezek alapján megállapítható, hogy a közös hatósági ellenőrzések sértették az egyenlő bánásmód követelményét, a kiválasztott ellenőrzési helyszínek a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen diszkriminációt eredményeznek.*

Az Ebktv. 9. §-a határozza meg a **közvetett hátrányos megkülönböztetés fogalmát**. Eszerint közvetett hátrányos megkülönböztetés az a közvetlen megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely 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 hátrányára, és pedig lényegesen nagyobb arányban, mint az adott tulajdonsággal nem rendelkező, egyébként összehasonlítható helyzetben levő személyek vonatkozásában.

A rendelkezésünkre álló adatok alapján megállapítható, hogy **a közös, összevont hatósági ellenőrzéseket Miskolc olyan településrészein, szegregátumaiban bonyolították le, ahol a roma nemzetiségű lakosság szignifikánsan nagyobb arányban él, mint a város más részeiben.** Az alapvető jogokat a fentiek szerint közvetlenül is korlátozó ellenőrzések lényegesen nagyobb arányban érintették tehát a roma lakosságot a nem roma lakoságnál, anélkül, hogy az e konkrét területeken végzett közös ellenőrzések alkotmányos indoka, elkerülhetetlen szükségessége és arányos jellege igazolt, igazolható lenne. *A közös ellenőrzések tehát nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt is eredményeznek. Az egyenlő bánásmód alkotmányos követelményének sérelme is megállapítható tehát a közös ellenőrzési gyakorlat tekintetében.*

## 2. A közösségi együttélési szabályokkal kapcsolatos rendeletet érintő megállapítások

Ahogy azt a jelentésünk tényállásának 4. részében már részletesen ismertettük, az Önkormányzat képviselő-testülete által elfogadott, a közösségi együttélési szabályokat rögzítő Ör. 12. § (1) bekezdése alapján **az életvitelszerű lakhatásra alkalmatlan ingatlanban való lakhatás biztosítása** esetén az ingatlan tulajdonosát, bérlőjét vagy más az ingatlan felett rendelkezésre jogosult személyt közigazgatási bírsággal lehet sújtani. Az Ör. 12. § (2) bekezdése rögzíti azokat a konjunktív feltételeket („valamint”), amelyek teljesülése esetén életvitelszerű lakhatásra alkalmas egy ingatlan.



**Az Ör. első feltétele**, hogy az ingatlanok meg kell felelnie az Ltv. 91/A. § 6. pontjában meghatározott feltételeknek, ami a szükséglakás alapjellemzőit írja le. Eszerint a helység vagy abban legalább egy helység alapterületének meg kell haladnia a hat négyzetmétert, külső határoló falának legalább 12 centiméter vastag téglafalból vagy más anyagból épült ezzel egyenértékű falból kell állnia, ablakának vagy üvegezett ajtajának kell lennie, a fűtés, a WC használat és a vízvétel lehetőségének biztosítottak kell lennie. **Az Ör. második feltétele** pedig, hogy az ingatlanban az ott lakó, illetve lakni kívánó személyek száma alapján az egy főre eső lakrész alapterületének mértéke elérje a hat négyzetmétert (egy NM rendeletre való utalással<sup>17</sup>). Az Ör. nem csupán az ingatlan tulajdonosát, bérlőjét, valamint a felette rendelkezési joggal bíró személyt fenyegeti közigazgatási bírság-kiszabás lehetőségével, hanem azon személyeket is, akik a tulajdonos, bérlő, az ingatlan felett más jogcímen rendelkezni jogosult hozzájárulása nélkül életvitelszerű tartózkodás céljából lépnek arra nem alkalmas ingatlan birtokába.

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. A 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 Möt. 8. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete rendeletében meghatározhatja e kötelezettség tartalmát, elmulasztása jogkövetkezményeit. A Möt. 143. § (4) bekezdés d) pontja értelmében felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit. A törvény indokolása alapján e szabályok 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.

Előjáróban szeretnénk a kérdés kapcsán jelezni azt, hogy közös álláspontunk szerint önmagában már az önkormányzatokat a közösségi együttélési szabályok megállapítására, valamint az azokat sértő személyekre vonatkozó szankciók kiszabására **felhatalmazó Möt. rendelkezések alkotmányossága is megkérdőjelezhető**.

Az alapvető jogok biztosa a 2013. január 1-jétől hatályos közösségi együttélési szabályok megalkotására adott felhatalmazás kapcsán szinte azonnal jelentésben<sup>18</sup> hívta fel a figyelmet, hogy a szabályozás alkotmányosan aggályos, mivel még a korábbi, az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített és megsemmisített szabályoknál is szűkebb körben vonta meg a helyi rendszabályalkotás törvényi kereteit. (Vagyis még nagyobb jogalkotási mozgásteret adott a helyi önkormányzatoknak.) Mivel a törvényalkotó a biztos ajánlásának nem tett eleget, az ombudsman 2013 augusztusában indítványával az Alkotmánybírósághoz fordult ismételt felülvizsgálatot kérve. Rámutatott, hogy a jogállami követelményekkel nem egyeztethető össze, hogy hiányoznak a tilalmakat megszegő személyek jogait védő anyagi jogi garanciák a közösségi együttélési szabályok megállapítása és azok elmulasztásának szankcionálása kapcsán.

<sup>17</sup> A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 105. § (2) bekezdés.

<sup>18</sup> Lásd az AJB-6727/2012. számon kiadott jelentést és az AJB-5350/2013. számú alkotmánybíróági indítványt.

Az Alkotmánybíróság vizsgálata az ügyben jelenleg is folyamatban van, a felhatalmazó Mötv. szabályok alaptörvény-ellenessége esetén pedig a döntés nyilvánvalóan kihatással lehet majd valamennyi önkormányzat közösségi együttélési szabályokat megállapító rendeletére.

A törvényi felhatalmazással összefüggésben jelzett aggályok ugyanakkor nem jelentik azt, hogy az Ör. kiemelt rendelkezése alkotmányos vagy törvényi mérce alapján ne lehetne vizsgálható. Álláspontunk szerint a törvényi felhatalmazás nyomán 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 állapíthatnak meg együttélési rendszabályokat. Messzemenően **egyetértünk a Kormányhivatal** – a jelentésünk tényállásának 4. részében ismertetett, az Ör. 12. §-a kapcsán megfogalmazott – **törvényességi felhívásában, illetve kúriai beadványában ismertetett álláspontjával**, osztjuk a rendelet törvényességével kapcsolatos aggályait, valamint az indokolásul felhozott szempontokat és érvelést magunk is fontosnak tartjuk. Nevezetesen a Kormányhivatallal egyezően úgy látjuk, hogy az Ör. 12. §-a törvénytörő, az abban foglaltak nem egyeztetettek össze a Nytv. 1. § (3) bekezdésével és a Ptk. 5:5. § (1) bekezdésével és 5:13. § (1)-(3) bekezdésével. Az Ör. 12. §-a esetében ugyanis igazolható, hogy a deklaratív jellegű személyi- és lakcímnnyilvántartás az érintett személyek tartózkodási helyének felderítése érdekében pusztán a tényleges helyzet rögzítését szolgálja, az ilyen jellegű, a lakhatás körülményeit is vizsgáló – mindennemű felhatalmazást nélkülöző – kötelezettség előírása az Nytv. szabályozási célját és rendszerét veszélyezteti. Hasonlóképp egyetértünk a Kormányhivatallal abban is, hogy az életvitelszerű lakhatásra alkalmatlan ingatlanban való lakhatás biztosításának szankcionálása törvénytörő módon, önkényes feltételekhez kötve korlátozza az ingatlan tulajdonosának, illetve birtokosának az ingatlannal való rendelkezési jogát, amely nem egyeztethető össze a Ptk. garanciális szabályaival.

A Kormányhivatallal egyezően lényegesnek tartjuk kiemelni, hogy az Ör. 12. §-ában foglaltak a fenti törvényességi természetű problémák mellett **alkotmányossági aggályokat** is felvetnek a **jogállamiság elve**, a **magánszférához való jog**, valamint az **egyenlő bánásmód követelménye** szempontjából. A Kormányhivatal ugyanis a kúriai beadványában a direkt törvényességi szempontok mellett utalt arra is, hogy az Ör. 12. §-a túlmutat a helyi közösség által észlelhető, a közösségi együttéléssel kapcsolatos elvárásainak kritériumain, rendelkezései pedig behatolnak a magánszférába, végül pedig közvetve – mivel számos oktatási, szociális és egészségügyi ellátás előfeltétele a magyarországi lakóhely – alkalmas arra, hogy a társadalmi helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésre vezessen.

Mindezt kiegészítve fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy az Ör. 12. §-ában foglalt rendszabály megalkotásával az Önkormányzat **alkotmányosan aggályos módon túllépett a Mötv. adta felhatalmazáson**, amikor – más szerepű, funkciójú jogszabályi rendelkezések felhívásával, törvényi felhatalmazás nélkül – a lakhatásra vonatkozó minimumkövetelményeket, illetve minimális lakrész alapterületet meghatározva szankcionálta a szerényebb életkörülményeket vagy területet biztosítani tudó ingatlanban való lakhatás biztosítását.

Ezzel az Ör. a közösségi együttélési szabályok körébe olyan kötelezettséget és azok megsértése esetén olyan szankciót emelt be, amely kifejezetten a magánszemélyek magánszférájába avatkozik be: a tulajdonos, illetve bérlő ugyanis hozzájárulásával csak lehetőséget teremtett a lakhatás biztosítására, a beköltözés értelemszerűen nem volt kötelező (mint például egy zárt intézményben).

Álláspontunk szerint a magánszféra és az egyéni döntési szabadság védelméből is következően **nem a helyi önkormányzatok jogosultak közösségi együttélési szabályok betartatása címén annak az eldöntésére, hogy milyen körülmények, illetve méret között engedhető meg egy magáningatlanban a lakhatás.**

Értelemszerűen más a helyzet az önkormányzati bérlakásokba való beköltözéssel, itt maga az Ltv. rögzíti a keretszabályokat. Hasonlóan másként ítéltető meg az a helyzet, hogy ha egy magáningatlanban olyanokká válnak a körülmények, hogy az közegészségügyi szempontból vagy az ott élő gyermekek biztonsága okán beavatkozást igényel. Ennek hiányában azonban a szerény, szűkös életkörülmények önmagában való tiltása, szankcionálása felveti az emberi méltósághoz fűződő jog sérelmét is. Rá kell mutatnunk arra, hogy a jogsértés kimondása és a szankcionálása jogilag indokolt esetben sem jelent valós megoldást, a közhatalmi jellegű beavatkozásnak a veszélyeztető helyzet megoldását kellene elősegítenie.

Álláspontunk szerint ugyanakkor eredendően nem tartható jogállami és alapjogi szempontból az a helyzet, hogy konkrét veszély vagy aggály nélkül, preventív módon kíván az Önkormányzat az általa minimálisan alkalmasnak tartott lakhatási minimum-kritériumok biztosítását a magáningatlanok tulajdonosaival, illetve bérlőivel szemben kikényszeríteni. **Az érintett személyek, családok és rokonok esetében ugyanis az Ör. szerint alkalmatlan (méltatlan) lakhatási helyzetnek – a tények tanúsága szerint – nem a méltóbb lakhatási körülmények az alternatívái, hanem a még méltatlanabb lakhatási körülmények, illetve adott esetben egyenesen a hajléktalanság.** Méltatlan körülményekre hivatkozással rászoruló személyeket még inkább méltatlan helyzetbe hozni nem tekinthető alkotmányos megoldásnak. Nem tekinthető véletlennek az sem, hogy **a törvényalkotó sem állított fel magánlakhatási kritériumokat**, mert ezek általánosságban nehezen ragadhatóak meg és szubjektívek. Jeleznünk kell, hogy a rosszabb egzisztenciális helyzetű, kiszolgáltatott személyeknek tehát nincs valódi választásuk, hanem kényszerhelyzetben vannak: ha az Önkormányzat **a közigazgatási bírsággal való fenyegetés révén kívánja felülről a tulajdonos vagy bérlő szabad döntését** (hozzájárulását a beköltözéshez), akkor ezzel **közvetve e rászoruló csoport élethelyzetére is komoly kihatással van.** Súlyos következmény ugyanis, hogy a tényleges lakhatás jogi alapja, a lakó-, illetve a tartózkodási hely bejelentése a szankcionálástól való félelem esetében elmarad, ami pedig az élet számos területén a közoktatástól az egészségügyi ellátásokon át a szociális és foglalkoztatás területéig továbbnehezíti, sőt adott esetben akár teljesen el is lehetetleníti e személyek, köztük családok és gyermekek, idős, illetve beteg emberek helyzetét.

Az Önkormányzat így a törvényi szabályokon túllépve, azok alkotmányos célját súlyosan veszélyeztetve **mesterségesen generál egy „illegális” lakhatási helyzetet**, amelyet pedig – a szankciós kört mintegy bezárva – szintén közigazgatási bírság kiszabásával fenyeget az Ör. 12. § (3) bekezdésében.

Eszerint a hozzájárulás nélküli életvitelszerű lakhatás a lakhatásra alkalmatlanná nyilvánított ingatlanban ugyancsak sérti a közösségi együttélési szabályokat. Nem szorul különösebb igazolásra, hogy a hasonló, szükséglakások kritériumait sem elérő ingatlanokban kizárólag az egzisztenciálisan rossz helyzetbe lévő személyek, illetve családok költöznek. Ennek következtében álláspontunk szerint az Ör. 12. §-a vagyoni helyzeten alapuló **közvetett hátrányos megkülönböztetéshez** is vezet.

A felállított közösségi együttélési szabály ugyanis egy látszólag semleges, valamennyi lakhatást létesíteni kívánó személy esetében vizsgálendő követelmény (lakhatási minimumfeltétel) előírása a lakhatásra alkalmatlannak minősített ingatlanokba való beköltözni kívánó személyeket azonban vagyoni helyzetük miatt lényegesen nagyobb arányban részesít hátrányosabb helyzetben, illetve kedvezőtlen bánásmódban.

**Mindezek alapján – a Kormányhivatal jogi álláspontját osztva, azt részben további alapjogi szempontokkal is kiegészítve – megállapítjuk, hogy az Ör. 12. §-ában foglalt az életvitelszerű lakhatásra alkalmatlan ingatlanban való lakhatás biztosítása a közösségi együttélési szabály megsértésének minősítése és szankcionálása a Mötv. felhatalmazásán való túlterjeszkedés és, súlyosan sérti a jogállamiság elvét (a törvényi keretek figyelmen kívül hagyása okán).**

*Az Ör. 12. §-a nyomán kialakult jogi helyzet ezen túl az ingatlan tulajdonosának, birtokosának a magánszférához való jogával összefüggő visszásságot okoz, továbbá az ilyen ingatlanban lakhatást létesíteni kívánó személyek egyenlő bánásmódhoz való jogával is ellentétes, valamint felveti az emberi méltóság jogának sérelmét is.*

### **3. A Lakásrendelet módosításával és annak végrehajtásával kapcsolatos megállapítások**

Ahogy arra a jelentés tényállásának 5. pontjában már utaltunk, a Lakásrendelet 2014. május 8-án elfogadott módosításával beiktatott 23. § (3) bekezdése értelmében a bérleti jogviszony megszűntetéséért (a bérleti jog megváltásaként) fizethető a pénzbeli térítés maximális összegét az 5. számú melléklet határozza meg.<sup>19</sup> A piaci alapon bére adott (korábban versenyeztetett) lakások esetében térítési díj nem fizethető. **Az alacsony komfortfokozatú lakások esetében pénzbeli térítés csak akkor fizethető, ha a bérlő a város közigazgatási határán kívül vásárol lakóingatlant és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom kerül bejegyzésre az önkormányzat által.** Önkormányzati érdekre való tekintettel a komfortfokozatban korlátozástól a Városgazdálkodási, és Üzemeltetési Bizottság eltérést engedélyezhet. A Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése tehát a **bérbeadás jellegétől** (szociális alapú, illetve költségelvű bérbeadás) és a **komfortfokozattól** függően (alacsony komfortfokozat) köti feltételekhez a közös megegyezésen alapuló térítési díjra való jogosultságot, amelynek pontos és maximális összegét a melléklet rögzíti.

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. Jelen esetben **a miskolci Lakásrendelet és annak vizsgált rendelkezése megalkotására is egyértelműen törvényi felhatalmazás alapján, a törvény szigorú keretei között,** tehát a szabályozási cél figyelembevételével **kerülhetne sor.** Az Ltv. 23. § (3) bekezdése kimondja, hogy a felek az önkormányzati lakásra kötött szerződést közös megegyezéssel úgy is megszüntethetik, hogy a bérbeadó a bérlőnek másik lakást ad bére, vagy pénzbeli térítést fizet. A másik lakás bérbeadása mellett **pénzbeli térítés is fizethető.** A másik lakás bérbeadására, illetőleg a pénzbeli térítésre vonatkozó szabályokat önkormányzati rendelet határozza meg.

Az előző pontban rögzítetthez hasonlóan, jelen esetben is messzemenően **egyértelműen a Kormányhivatal** a jelentésünk tényállásának 5. részében ismertett, a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése kapcsán megfogalmazott **törvényességi felhívásában és kúriai beadványában ismertett álláspontjával,** hasonlóan osztjuk a Lakásrendelet törvényességével kapcsolatos aggályait, valamint az indokolásul felhozott szempontokat és érvelést is fontosnak tartjuk.

A Kormányhivatal álláspontja szerint az alacsony komfortfokozatú lakások bérleti jogának megváltásával kapcsolatban a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében megfogalmazott korlátozó feltétel azért törvénysértő, mert **vagyoni helyzet szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez vezet,** amellyel nem egyeztethető össze az Ebktv. 8. § (1) bekezdésében foglaltakkal, noha a törvény hatálya erre a jogviszonyra is egyértelműen kiterjed.

---

<sup>19</sup> Jelentésünk e körben nem tér ki a Lakásrendelet az ombudsmani vizsgálat időtartama alatti legfrissebb, 2015 márciusában elfogadott és 2015. április 1-én hatályba lépett módosítása tartalmának vizsgálatára.

A Kormányhivatal itt azzal érvelt, hogy a lakásbérleti jogviszony közös megegyezéssel való megszüntetése esetén a költségalapú és a szociális alapú bérleti jogviszony alanyai egyaránt térítési díjra jogosultak, a két csoport közül azonban a szociális helyzete alapján alacsonyabb komfortfokozatú lakásbérletet elnyerő személyek olyan megszorító feltétellel szerezhetnek csak jogosultságot, melyet a másik, velük összehasonlítható, költségelven bérleti jogviszonyra szerződött csoport esetén a Lakásrendelet nem kér teljesíteni.

A Kormányhivatal törvénysértést állapított meg abban a vonatkozásban is, hogy az Önkormányzat a Lakásrendelet módosításának elfogadása során **túllépte az Alaptörvény és az Ltv. által számára biztosított jogalkotási kereteket**. A Kormányhivatal álláspontja szerint ugyanis: sem a bérbeadó lakáshoz fűződő jogosítványait nem erősíti, sem a bérlő méltányos érdekeinek védelmét nem szolgálja az, hogy a pénzbeli térítés kifizetését a város közigazgatási határán kívüli lakóingatlan vásárlásához kötik és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalmat rendelnek bejegyeztetni az Önkormányzat javára. A Kormányhivatal ezzel összefüggésben kiemelte, hogy a szabályozási tárggyal össze nem függő jogviszonyokat az Önkormányzat megfelelő törvényi felhatalmazás (Ltv.) nélkül nem vonhatta volna szabályozási körébe, különösen úgy, hogy azok alapjogokat érintenek.

A Kormányhivatallal egyezően itt is lényeges kiemelni, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében foglaltak a fenti törvényességi természetű problémák mellett **alkotmányossági aggályokat** is felvetnek a **jogállamiság elve**, valamint – az általános cselekvési szabadsággal összefüggésben, azt is szűkítve – az **egyenlő bánásmód követelménye** szempontjából. Mindezekre hangsúlyosan utal a Kormányhivatal is mind az Önkormányzat számára megküldött törvényességi észrevételében, mind a Kúriának benyújtott beadványában; az ombudsmani vizsgálódás sajátosságai folytán ezeket egyfelől meg kívánjuk erősíteni, másfelől további érvekkel és hangsúlyokkal is ellátni a következőkben.

Hasonlóan az előző pontban az Ör. 12. §-a kapcsán kifejtettekhez, jelen esetben is az állapítható meg, hogy az Önkormányzat a törvényi keretszabályok és a szabályozási cél szándékolt figyelmen kívül hagyásával, a jogviszonytól teljes mértékben független, azzal nem igazolható, azaz önkényes feltételek megállapításával **alkotmányosan aggályos módon, a jogállamiság elvét súlyosan sértve** lépett túl az Ltv. felhatalmazásán. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai nyomán az a kép rajzolódott ki előttünk, hogy az Önkormányzat részéről nem egyszerű mulasztásról, hibás vagy téves törvényértelmezésről, adminisztratív problémáról vagy egy szakkérdéssel összefüggő szakmai nézetkülönbségről volt szó. Az aggályokat fokozta **az előkészítetlenség**, vagyis az a körülmény, hogy az Önkormányzat a célzott módosítást a következményei és hatásai megfelelő vizsgálata nélkül végezte el, továbbá a szakmai és civil egyeztetések is elmaradtak. Fontos kiemelni, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdését érintő **alkotmányossági és törvényességi aggályokat egyáltalán nem enyhíti az a tény**, hogy – a közös megegyezéssel jellegré, az előkészítetlenségre és a források korlátozottságára is figyelemmel – a rendelkezésünkre álló információk szerint **a szabály tényleges alkalmazásra csak minimális esetben került sor**.

Osztjuk a Kormányhivatal jogi álláspontját abban is, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése igazolható módon – az üzenetén, kommunikációján túlmenően – az egyenlő bánásmód követelménye szempontjából is aggályos, mivel **vagyon helyzet szerinti közvetlen hátrányos megkülönböztetéshez vezet**.

Az Ltv. és a Lakásrendelet szabályozási koncepciója nyomán **összehasonlítható helyzetben lévő**, nem piaci alapon (szociális alapon, illetve költségelven) bérbe adott önkormányzati ingatlanok bérlői között a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése ugyanis valójában annak alapján különböztet meg a térítési díj igénybevételi feltételei tárgyában, hogy milyen komfortfokozatú a lakás.

Az alacsony komfortfokozatú (azaz komfort nélküli vagy félkomfortos) lakások esetében a térítési díj kifizetéséhez feltételeket szab, míg a magasabb komfortfokozatú (komfortos, összkomfortos) lakások esetében a térítési díj fizetése egyáltalán nem kötött feltételhez.

Álláspontunk szerint nem szorul hosszabb magyarázatra, hanem tényként fogadható el az, hogy az alacsony komfortfokozatú lakások bérlői, különösen a szociális alapon bérlakáshoz jutó személyek **rosszabb egzisztenciális és szociális helyzetben vannak**, mint a magasabb komfortfokozatú lakások bérlői.

Lényeges azt is kiemelni ezen túl, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése által megállapított két együttes feltétel, a város közigazgatási határán kívüli lakóingatlan vásárlás és arra 5 éves időtartamra elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése az Önkormányzat javára méltóságsértő, **önkéntes jellegű, ésszerűen nem igazolható**. Nem értékelhető ugyanis ilyen igazoló indokként a feltétel előírására, hogy Miskolcon a térítési díj maximumáért sem kaphatnak a korábbi bérlők megvásárlásra alkalmas ingatlant, hiszen mindez a magasabb komfortfokozatú ingatlanokra is áll, illetve az érintettek döntési szabadságába tartozik, hogy e tényre ők miként kívánnak reagálni. Álláspontunk szerint arra is meg lettek volna a jogszerű eszközei az Önkormányzatnak a közös megegyezés keretében, hogy közreműködjön abban, hogy az érintettek lakhatás céljára használják majd fel a térítési díjat.

***Mindezek alapján – a Kormányhivatal jogi álláspontját osztva, azt részben alapjogi szempontokkal, érvekkel is kiegészítve – megállapítjuk, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdésében rögzített, a térítési díj kifizetésével kapcsolatos feltételek megállapítása az Ltv. felhatalmazásán való túlterjeszkedés és a törvény szabta keretek figyelmen kívül hagyása okán a jogállamiság elvét súlyosan sérti. A Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése továbbá az alacsony komfortfokozatú lakások szociálisan rászoruló bérlőinek vagyoni alapon történő közvetlen hátrányos megkülönböztetését idézi elő, így az egyenlő bánásmód követelményével is ellentétes.***

Még a közös ombudsmani vizsgálat folytatásának időtartama alatt, 2014. április 28-án meghozott Köf.5003/2015/4. számú határozatában<sup>20</sup> a Kormányhivatal beadványa nyomán a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította, hogy a Lakásrendelet 23. § (3) bekezdése törvénysértő és azt megsemmisítette. A Kúria egyértelművé tette, hogy törvénysértő az az önkormányzati szabályozás, amely a lakásbérleti jogviszony térítési díj ellenében történő megszüntetését ahhoz köti, hogy a bérlő a település közigazgatási területén kívülre költözzön. A Kúria jogerős és megfellebbezhetetlen döntésében foglaltakra figyelemmel jelentésünkben külön intézkedést nem kezdeményezünk a Lakásrendelet módosítása vonatkozásában.

#### **4. A Miskolc környéki rendeletek módosításával kapcsolatos megállapítások**

Ahogy az a jelentés tényállásának 6. pontjában kiemeltük, a Lakásrendelet az előző pontban elemzett módosításának következményeként, néhány Miskolc környéki település önkormányzatának képviselő-testülete az újonnan, esetlegesen, más önkormányzat által nyújtott térítési díjat felhasználva beköltözők helyi szolgáltatásokhoz való hozzáférést korlátozó rendeleteket fogadott el. Példaként említhető Sátorajjújhely Város Önkormányzata Képviselő-testületének a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014. (VII. 10.) számú rendelete, valamint Szerencs Város Önkormányzatának az azonos tárgy körű és elnevezésű 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendelete.

<sup>20</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsának határozata a részletes indokolással együtt a Magyar Közlöny 2015. évi 66. számának 6007-6011 oldalain olvasható: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK15066.pdf>.

A rendeletek **többsirányú, jelentős következményekkel járó korlátozást** is rögzítenek a hatálya alá tartozó, más településről a kapott térítési díjból ingatlant vásárolni kívánó személyekre nézve az önkormányzat által folyósított szociális támogatások, a közfoglalkoztatásban való részvétel és az önkormányzat tulajdonában álló lakások vásárlása, valamint bérleti jogának megszerzése kapcsán.

Mindkét önkormányzat az eredeti jogalkotói hatáskörére hivatkozással hozta meg a rendeletét, a feladatkört tekintve pedig a rendeletek a Möt. 10. § (2) bekezdésére utalnak, amely szerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, de az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes.

Az előző pontokban már rögzítetthez hasonlóan jelen esetben is **egyetértünk a Kormányhivatal** a jelentésünk tényállásának 6. részében ismertetett, Sátoraljaújhely Város Önkormányzatának a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014. (VII. 10.) számú rendelete, valamint Szerencs Város Önkormányzatának azonos tárgykörű és elnevezésű 13/2014. (IX. 18.) rendelete kapcsán megfogalmazott **törvényességi felhívásaiban és kúriai beadványaiban is ismertetett jogi álláspontjával**. Hasonlóan osztjuk itt is az e rendeletek törvényességével kapcsolatos aggályokat, valamint az indokolásul felhozott szempontokat, hivatkozásokat és érveket.

Határozott álláspontunk az, hogy az ilyen jellegű, **önkéntes korlátozó feltételek megállapítása annak konkrét okától, közvetlen előzményétől függetlenül sem fogadható el**: a közhatalmat gyakorló önkormányzatok a nem jogállami, illetve alkotmányosan aggályos intézkedésekre sem adhatnak törvénytört és további alapjogi jogsérelmet okozó válaszokat. Jelen esetben nyilvánvaló, hogy amellet, hogy az e személyi körre megállapított korlátozások éppen azokat a személyeket sújtják további szankciókkal, akiknek alapjogai a miskolci Lakásrendelet nyomán sérelmet szenvedtek, **törvénytörők is**. Nem egyeztethetőek össze az önkormányzatok számára felhatalmazást adó, egyben kereteket is meghatározó törvényi szabályokkal. Nevezetesen beleütköznek a szociális támogatások vonatkozásában a Szocvtv., a közfoglalkoztatásban való részvétel tekintetében a Kftv., a szociális alapon bérbe adható önkormányzati ingatlanokkal összefüggésben pedig az Ltv. irányadó, részben már a jelentésünkben is ismertetett rendelkezéseibe, előírásaiba.

Ahogy arra már több ízben is utaltunk, az Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat rendeletet, amely azonban más jogszabállyal nem lehet ellentétes tartalmú. **Minden olyan önkormányzat tehát, amely – a sátoraljaújhelyi rendelethez hasonló módon – a kiemelt törvényi szabályokkal szembemelve, azokat szándékosan felülírva vagy figyelmen kívül hagyva kíván kizáró vagy megszorító feltételeket megállapítani, a jogállamiság elvét semmibe véve jár el.**

Jelen esetben sem egyszerű technikai jellegű jogszabályi kollízióról vagy mulasztásról van szó, mivel az ilyen szabályozásnak – még abban az esetben is, ha a tényleges alkalmazására (bármely okból) nem kerül sor – **komoly következményei** vannak az érintett személyek életkörülményeire. Az ilyen típusú szabályozás önmagában alkalmas ezen túl arra is, hogy **elrettentsen, kilátástalan helyzetbe hozzon vagy akár a hajléktalanság felé toljon** egy adott területen eleve rossz egzisztenciális és lakhatási helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyeket, családokat, köztük akár gyerekeket is.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a szabályozással érintett, a rendelet hatálya alá vont személyek alapvető jogait, egyenlő méltóságát is súlyosan sérti az ilyen önkényes jellegű feltételek meghatározása.

**Nem határozható meg ésszerű indoka** ugyanis annak, hogy az adott település – így Sátoraljaújhely – közigazgatási területén ingatlant vásárolni szándékozók homogén csoportján belüli személyek között a rendelet miért kezeli hátrányos módon, sújtja súlyos korlátozásokkal azokat, akik más önkormányzat által fizetett térítésből vásárolnak. **Logikai alapon sem értelmezhető legitim magyarázatként**, hogy az önkormányzat rendeletében a már a településen élőknek szeretné az előírt korlátozások révén előnyben részesíteni (emellett előnyben részesítési helyzet sem áll fenn ebben a kontextusban).

Az ilyen tartalmú rendeletek ugyanakkor hatásukban álláspontunk szerint kifejezetten alkalmasak arra, hogy vagyoni helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetésre vezessenek, eleve stigmatizálják, elszigeteljék az újonnan beköltöző, rossz egzisztenciális helyzetben lévő személyeket. A szabályozással kapcsolatos aggályokat pedig nem csökkenti az sem, hogy tényleges joghátrány egyelőre senkit nem ért, mivel – a Kormányhivatal és a jegyzők tájékoztatása alapján – a sátoraljaújhelyi és a szerencsi rendelet alkalmazására a jelentésünk kiadásáig nem került sor.

*Mindezek alapján – a Kormányhivatal jogi álláspontját osztva, azt részben további alapjogi érvekkel is kiegészítve – megállapítjuk, hogy az olyan önkormányzati rendeletek, amelyek a más önkormányzat által fizetett térítés felhasználásával a településen ingatlant vásárló személyekre nézve az önkormányzati támogatások, a közfoglalkoztatásban való részvétel vagy az önkormányzati ingatlanok bérleti jogának tekintetében az adott terület törvényi szabályival ellentétes módon állapítanak meg korlátozó feltételeket, súlyosan sértik a jogállamiság elvét.*

*A Sátoraljaújhely és Szerencs Város Önkormányzata által alkalmazott rendeleti megoldások, e körben a célzott és önkényes, hatásában pedig megbélyegző feltételek előírása – függetlenül azok tényleges alkalmazásától – súlyosan sértik az érintettek emberi méltóságához való jogát. Emellett vagyoni alapú közvetlen hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg, továbbá felvetik a nemzetiségi származáson alapuló közvetett hátrányos megkülönböztetés lehetőségét.*

## **5. Az önkormányzati szociális bérlakásokat érintő intézkedések következményei**

A vizsgálatunk fókuszában egyfelől a Miskolcon folytatott közös, összevont hatósági ellenőrzések jogalapja, illetve gyakorlata, másfelől a panaszosok által sérelmezett, a hatósági gyakorlattal szorosabb vagy távolabbi összefüggésben álló helyi önkormányzati rendeleti szabályozás állt. A kapott tájékoztatások, a helyszíni vizsgálatok adta tapasztalatok, valamint a beérkezett beadványok tartalma nyomán ugyanakkor szükségesnek tartottuk **vizsgálatunk kiterjesztését a szociális lakhatás**, valamint – ehhez kapcsolódóan – **a helyi gyermekvédelmi rendszer működésének áttekintő vizsgálatára is**. A szélesebb fókusz ez esetben a teljes kontextus megvilágítása mellett különösen az indokolta, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) és d) pontja nyomán az ombudsman kiemelt figyelmet fordít a gyermekek, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok, így különösen az egzisztenciálisan súlyos helyzetben lévő, kiszolgáltatott személyek jogainak védelmére.

Az alapvető jogok biztosának és helyettesének nem feladata a miskolci szociálpolitika szakmai alapú véleményezése, ugyanakkor a **hajléktalanság**, különösen akár **egész családok, köztük gyermekek hajléktalanná válásának, illetve ezzel összefüggésben az ellátórendszerből, az oktatásából és az egészségügyi rendszerből való kiesésének megelőzése** olyan szempontok, amelyekre alapjogi irányból is szükséges hangsúlyosan felhívunk a figyelmet. A szociális alapú bérleti jogviszonyok megszűnése, illetve megszüntetése, valamint a lakcímbjelentések kezelése mind olyan területek, amelyek esetében ez a megelőzés kulcsfontosságú – még olyan esetben is, amikor a megszüntetésre illetve megtagadásra alapvetően jogszerűen kerül sor. Az önkormányzatok részéről ugyanis a felsorolt feladatok ellátása nem fakultatív jellegű.



## 5.1.

A Mötv. 13. § (1) bekezdése **azonos rangú feladatokként rögzíti a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között – többek mellett – a szociális, gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, a lakás- és helyiséggazdálkodás,** valamint a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának és a **hajléktalanná válás megelőzésének biztosítását.**

Ahogy arra már a hatásköri kérdésekkel összefüggésben utaltunk, a **helyi önkormányzatok tulajdonosi és a közszolgáltatói funkciója a szociális bérlakások tekintetében nem válhat egyértelműen szét.** Az Alkotmánybíróság 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtettekből következően ugyanis a lakásgazdálkodás a helyi önkormányzatok egyik közszolgáltatási feladata is. Így az Ltv. rendelkezései az önkormányzatokra nem csak tulajdonosként, hanem egyúttal alkotmányos közhatalmi szervekként is vonatkoznak.

A MIK Zrt. számos esetben hangsúlyozta, hogy eljárása során az Önkormányzat tulajdonosi érdekeit szem előtt tartva jár el, azonban álláspontunk szerint e jogviszonyban a tulajdonosi jogok és az önkormányzat hatósági jogkörei egyszerre vannak jelen. Egyszerre köteles ugyanis a társaság gazdálkodni a tulajdonában álló ingatlanokkal, de a gazdálkodási érdekek nem írhatják felül, nem eredményezhetik egy szociálisan rászorult társadalmi réteg tömeges hajléktalanná válását sem. Fontos azt is kiemelni, hogy a bérlő a két funkciót nem tudja élesen elkülöníteni egymástól. Egyértelműen megállapítható tehát, hogy **kétpólusú, szorosan egymástól el nem különíthető – szociális és tulajdonosi – feladatot lát el az önkormányzat a szociális alapon bérbe adott lakások esetében.** A hajléktalanná válás megelőzésével kapcsolatos kötelezettség magától értetődően a költségelví, illetve piaci alapon bérbe adott lakások esetében is a tulajdonosi, a polgári jogi szabályokon túlmutató többletkötelezettséget ró az önkormányzatokra. Mindez pedig a szociális védőháló megfelelő működtetésével, a jelzési kötelezettség, valamint széles körű tájékoztatási kötelezettség megkerülhetetlen, kivételt nem ismerő felvállalásával valósítható meg.

A kapott tájékoztatás alapján a közeljövőben nagy számban jártak, illetve járnak le határozott idejű bérleti szerződések Miskolc városában, amely körülmény rendszerszerű problémaként jelentkezhet. Ennek alapján különösen fontosnak tartjuk, hogy az Önkormányzat a **szociálisan rászoruló bérlők helyzetének rendezése, javítása és a szükségessé váló elhelyezésük érdekében szorosabban működjön együtt a szegregátumokban hosszabb ideje aktívan tevékenykedő Magyar Máltai Szeretetszolgálattal, valamint a saját háttérintézményeivel, így a MIK Zrt.-vel, valamint a családsegítő központtal.** A tömeges hajléktalanná válás megelőzése érdekében ugyanis **biztosítani kell az érintett intézmények, szervezetek összehangolt segítségnyújtását.** Mindezzel összefüggésben fel kell hívnunk a figyelmet a Gyvt. 7. § (1) bekezdésére, amely alapján a **gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.**

*Álláspontunk szerint a MIK Zrt. lejárt idejű, határozott tartalmú bérleti szerződések kezelésével, meghosszabbításával, az erre irányuló kérelmek befogadásával kapcsolatos gyakorlata alapjogi szempontból aggályosnak tekinthető. A rendelkezésünkre álló információk alapján ugyanis a MIK Zrt. mulasztásokat követett el: nem, vagy részlegesen, illetve késedelmesen tett eleget az ügyfelek és más hatáskörrel rendelkező szervek felé fennálló jelzési és tájékoztatási kötelezettségének, amely sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot. A szociális bérlakásokkal kapcsolatos egyes döntések és eljárások ugyanis – súlyos következményeik miatt – nem lehetnek diszkrecionális jellegűek. A kialakult helyzet, különösen a megkezdett kilakoltatások miatt az állapítható meg, hogy az Önkormányzat nem tett teljes körben eleget a szociális biztonsággal és lakhatás előmozdításával kapcsolatos kötelezettségeinek, amely pedig visszas, tömeges hajléktalanná válással összefüggő veszélyhelyzetet eredményezett.*

## 5.2.

A beérkezett konkrét panaszok és a helyszíni vizsgálatunkon elhangzottak alapján jelentésünkben a **lakcímbjelentéshez való önkormányzati hozzájárulás problémakörével külön is foglalkoznunk szükséges**. A lakcímbjelentéshez szükséges hozzájárulások jogalapját az Ltv. és a Lakásrendelet alapozzák meg. Az Ltv. 3. § (1) pontja alapján a helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra a tulajdonos önkormányzat – e törvény keretei között alkotott – rendeletében meghatározott feltételekkel lehet szerződést kötni.

A rendeletben meg kell határozni az önkormányzati lakás szociális helyzet alapján történő bérbeadásának a lakás bérbeadásakor fennálló jövedelmi és vagyoni körülményekhez igazodó feltételeit. Az Ltv. 21. § (1)-(2) bekezdései szerint a bérlő a lakásba más személyt – a kiskorú gyermeke, valamint a befogadott gyermekének az együttlakás ideje alatt született gyermeke kivételével – a bérbeadó írásbeli hozzájárulásával fogadhat be. **Önkormányzati lakásba a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja házastársát, gyermekét, befogadott gyermekének a gyermekét, valamint szülőjét.**

Az Ltv. 21. § (6) bekezdése értelmében pedig önkormányzati lakás esetén, ha a befogadáshoz a bérbeadói hozzájárulás szükséges, ennek feltételeit önkormányzati rendelet – jelen esetben a Lakásrendelet – határozza meg. Lényeges ugyanakkor, hogy az Ltv.-ben **felsorolt személyi körben a rendelet sem állapíthat meg szűkítő feltételt.**

A miskolci Lakásrendelet 14. § (1) bekezdése alapján a bérlő a lakásába **a bérbeadó hozzájárulásával – a törvényben szabályozott lehetőségeken túl – a következő személyeket fogadhatja be.** Befogadhatja az élettársát, a házastársa, bejegyzett élettársa vagy élettársa kiskorú gyermekét, nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekét, a testvérét, a **befogadott gyermekének** házastársát, bejegyzett élettársát, **kiskorú gyermekét**, nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekét. Befogadhatja a befogadott gyermeke házastársának, bejegyzett élettársának kiskorú gyermekét, nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekét, valamint befogadott gyermekének élettársát, ha közös kiskorú gyermekük vagy nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermekük van.

A Lakásrendelet szűkítő szabálya, hogy befogadásra a fent meghatározott további személyi kör esetében csak akkor van lehetőség, ha a felsorolt személyek az ország területén másik lakással nem rendelkeznek, és a befogadás után részükre a lakhatás biztosítható.

A Lakásrendelet a 14. § (2) és (5) bekezdései a fenti korlátozásokon túl tovább szigorítják a hozzájárulás megadásának feltételeit. A bérbeadói hozzájárulás megadásának feltétele, hogy a bérlőnek bérleti díj, vízdíj tartozása, vagy a Miskolc Holding Zrt. tagvállalatai felé közüzemi tartozása ne álljon fenn, kivéve, ha a bérlő és a követelés jogosultja megfelelő biztosíték alkalmazása mellett a tartozás rendezésére részletfizetési megállapodást kötött. A bérbeadó a hozzájárulást akkor is megtagadhatja, ha a kérelmezők szándéka ténylegesen nem a bejelentkezésre, hanem a lakás jogellenes albérletbe adására irányul, ha a bejelentkezéssel a lakásban lakók száma aránytalanul megnövekedne.

Rá kell mutatnunk, hogy **a Lakásrendelet 14. § (1) bekezdésének e) pontja nem felel meg az Ltv. 21. § (2) bekezdésébe foglalt garanciális szabálynak**: a törvény alapján önkormányzati lakás esetében a bérbeadó hozzájárulása nem szükséges a befogadott gyermekének gyermeke befogadásához, azonban a Lakásrendelet a befogadást a befogadott gyermek kiskorú, illetve nappali tagozaton tanulmányait folytató nagykorú gyermek esetében egyaránt hozzájáruláshoz, illetve normatív feltételekhez köti. A Lakásrendelet így **törvénytörő módon** egy olyan személyi kör, ráadásul gyermekek esetén korlátozza, illetve teszi feltételektől függővé a befogadást, akikre nézve az Ltv. egyértelmű rendelkezést tartalmaz.

*Mindezek alapján megállapítjuk, hogy a Lakásrendelet 14. § (1) bekezdésének e) pontjában a befogadott gyermek gyermekére nézve megállapított hozzájárulás és feltételek előírása nem egyeztethető össze a magasabb szintű törvényi szabályozással, ezáltal alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sértse és a gyermekek legfőbb érdeke sérelmének közvetlen és súlyos veszélyét hordozza magában.*

A kiskorú gyermekek önkormányzati lakásba való befogadásához való hozzájárulás és feltételek tekintetében nem hagyhatóak figyelmen kívül az Nytv. Vhr. 30. § (1) bekezdésében foglaltak, amely szerint – eltérő jogerős bírósági vagy gyámhivatali határozat hiányában – **kiskorú gyermek lakóhelyeként a szülő, törvényes képviselő lakóhelyét kell bejelenteni.**

Következésképpen olyan esetben, amikor egy kiskorú gyermek szülője, törvényes képviselője az Ltv. rendelkezései nyomán hozzájárulás és feltétel teljesítése nélkül befogadható vagy a befogadáshoz az önkormányzat hozzájárult, akkor ennek a szülőnek, törvényes képviselőnek **a kiskorú gyermeke esetében nem tagadható meg a hozzájárulás, így a befogadás.** Ennek hiányában ugyanis a szülő, törvényes képviselő önhibáján kívül nem tud eleget tenni a jogszabályi (nevelési, gondozási) kötelezettségének, továbbá nem érvényesül a gyermek legfőbb érdeke sem.

A fentiekén túl ehelyütt vissza szükséges utalnunk arra is, hogy a lakcímbejelentést, a Lakásrendelet azzal kapcsolatos megszorításai mellett közvetve tovább korlátozzák az Ör. 12.§ (2) bekezdésében foglalt, a 2. pontban elemzett, az életvitelszerű lakhatásra alkalmas ingatlannal szemben támasztott követelmények, különösen pedig az a kitétel, hogy az egy főre eső lakrész alapterületének el kell érnie a hat négyzetmétert.

*Mindezek alapján szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy az Önkormányzatnak a Lakásrendelet 14. § (2) és (5) bekezdésében, az önkormányzati tulajdonban álló bérlakásba való befogadáshoz – ezáltal pedig a lakcímbejelentéshez – való bérbeadói hozzájárulási gyakorlata körében meg kell felelnie az Ltv. rendelkezéseinek. Emellett a feltételrendszer kialakításakor fokozottan tekintettel kell lennie az Nytv. vhr. garanciális rendelkezéseire, illetve az érintett gyermekek legfőbb érdekére, a hajléktalanság megelőzésére és más szociális szempontokra.*

### 5.3.

A lakcímbejelentésre vonatkozó, a gyakorlat szempontjából releváns szabályok körében érdemes ismételtelen kiemelni az előző pontban külön is hivatkozott Nytv. vhr. 30. § (1) bekezdését, amely szerint **a kiskorú gyermek lakóhelyeként** – ha a bíróság vagy a járási gyámhivatal a gyermek lakóhelyéről jogerősen másként nem határoz – **a szülő, ennek hiányában a törvényes képviselő lakóhelyét kell bejelenteni.**

Az **AJB-3649/2014. számú ügyben** a MIK Zrt. megkeresésünkre adott válasza alapján korábbi döntését felülvizsgálta, és korábbi álláspontját módosítva a panaszos **lakcím-bejelentési kérelmét teljesíthetőnek tartotta.** Indokolásuk szerint korábban arra tekintettel utasították el a kérelmet – meggyőződésük szerint jogszerűen – hogy az érintett lakás az avult telepek folyamatos felszámolása következtében várhatóan bontásra kerül, így ott további személyek lakhatása nem biztosított.

A felülvizsgálat során figyelembe vették azt a körülményt is, hogy a két kiskorú gyermek jelenlegi lakcíme szintén ezen a telepen van, így a jövőre nézve további lakhatásuk jelen címükön sem biztosított.

Álláspontunk szerint a MIK Zrt. panaszos ügyét rendező döntése – azaz a két kiskorú gyermek lakcímbejelentéséhez való hozzájárulás megadása – csökkenti a korábbi eljárásával okozott sérelmet, **indokolása azonban továbbra sem tekinthető megalapozottnak.** A MIK Zrt. korábbi eljárása egyébként egyértelműen jogszabálysértő volt, hiszen az Nytv. vhr. 30. § (1) pontja szerint a kiskorú gyermek lakóhelyeként a szülő lakóhelyét kell bejelenteni.

Az ügyet lezáró döntés során is figyelmen kívül hagyták a fenti jogszabályi rendelkezést, és egy a jövőben pontosan meg nem határozható időpontban bekövetkező eseménytől – avult telepek bontása – tették függővé a bejelentést.

***Fentiek alapján megállapítható, hogy a MIK Zrt. eljárása, döntései a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő joggal összefüggő visszásságot idéztek elő és tartottak fenn.***

Az **AJB-4404/2014. számú ügyben**, a MIK Zrt. hivatkozott válaszlevelében elutasító álláspontját fenntartotta, és nem látta lehetőségét a hozzájáruló nyilatkozat megadásához. Indokolásában előadta, hogy a panaszos és gyermekei által korábban lakott ingatlan bírósági végrehajtás alá került, mivel sem a lakásra felvett hitelt, sem pedig a közüzemi díjakat nem fizették. Az ingatlan tulajdonjogát az Önkormányzat szerezte meg végrehajtási eljárás útján. A korábbi címről a panaszos és kiskorú gyermekei nem jelentkeztek ki, ezért a MIK Zrt. a lakóhely érvénytelenségének megállapítása iránt eljárást indított.

A panaszos szóbeli értesítése során kiderült, hogy felvette a kapcsolatot a NEKI munkatársával. A NEKI a panasz kapcsán írásban megkereste a kormányhivatalt és a jegyzőt is. A jegyző válaszában a kormányhivatalt jelölte meg az ügyben hatáskörrel rendelkező szervként. A NEKI munkatársa elmondta, hogy szeptember első hetében a panaszossal együtt felkeresték az okmányirodát, ahol a személyes megjelenés nyomatékával, valamint a NEKI segítségével végül be tudták jelenteni az egész családot, a gyermekeket is.

Bár a konkrét probléma így megoldódott, a bejelentést annak ellenére is csak nagy nehézségek és a civil jogvédő szervezet közreműködése révén tudták megtenni, hogy a Ltv. 21. § (1)-(2) bekezdése egyértelműen és világosan fogalmaz: önkormányzati lakásba a bérlő a bérbeadó írásbeli hozzájárulása nélkül is befogadhatja befogadott gyermekének a gyermekét.

***Fentiek alapján a MIK Zrt. eljárása ebben az esetben is visszásságot okozott a panaszosok tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben.***

## **6. A gyermekek jogainak védelmével összefüggő megállapítások**

Ahogy arra már az előző pontban is utaltunk a lakhatási helyzet, a lakcím nélkülség, azaz a jogi értelemben való hajléktalanná válás – amit adott esetben tényleges hajléktalanság is kísér – igen súlyosan és közvetlenül érintheti a családokat, illetve ezen belül a gyermekeket. A vizsgálatunk által feltárt, a fenti fejezetekben bemutatott visszásságok ugyanis önmagukon túlmutató súlyos, rendszerszintű problémákat generálhatnak, már meglévő problémákat mélyíthetnek tovább. Jelentésünkben – a jelenlegi vizsgálat adta keretek között – nyilvánvalóan nem volt módunk és lehetőségünk mélységében áttekinteni a miskolci gyermekvédelmi-gyermekjóléti rendszer működését. Az általunk elsődlegesen észlelt aggályok a tankötelezettség teljesítése, illetve a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése kapcsán jelentkeztek: a halmozódó problémák itt ugyanis az érintettek számára már rövidtávon súlyos következményekkel járnak.

### **6.1.**

Az összetett problémarendszer további eleme ugyanis **a lakcím nélküli, település szintű lakcímkártyával rendelkező gyermekek tankötelezettségének teljesítése.**

A helyszíni vizsgálat alkalmával **a családsegítő szolgálat munkatársai beszámoltak több olyan esetről, amikor jó néhány hónapig nem járt iskolába a kiskorú, mivel lakcím hiányában nem volt megállapítható a kötelező felvételt biztosító iskola.** A családsegítő szolgálat munkatársának személyes közreműködése kellett ahhoz, hogy a gyermekek minél hamarabb átkerüljenek a tartózkodási helyükhöz közel eső iskolába.

A családsegítő központ a részünkre adott tájékoztatása értelmében megkísérelt általános jellegű, konstruktív megoldást találni a lakcím nélküli, település szintű lakcímkártyával rendelkező gyermekek beiskolázására vonatkozóan.

A Polgármesteri Hivatal Humán Főosztályának álláspontja szerint az Nkt. 50. § (6) bekezdése értelmében az általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található.

A részünkre megküldött tájékoztatás szerint a Főosztály az ilyen esetekben szokásos eljárási rendről további információkat kért a KLIK Miskolci Tankerületétől. A Miskolci Tankerület azt válaszolta, hogy a település szintű lakcímkártyával rendelkező tanulók vonatkozásában – akik lakóhelyük, ennek hiányában tartózkodási helyük alapján nem sorolhatók be egyik iskola körzetébe sem – **sem jogszabály, sem pedig a KLIK eljárásrendje nem tartalmaz szabályt.**

A Tankerület a felmerült probléma megoldása érdekében nem tett lépéseket, hanem idézte az Nkt. 45. § (8)-(9) bekezdéseit. Ezek szerint a járási hivatal gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról, közöl adatot az állami intézményfenntartó központ, és tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, hivatalból elrendeli és felügyeli a tankötelezettség teljesítését, a szakértői vizsgálatokon való megjelenést. A gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes járási hivatal ellátja a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása esetén a törvény vagy kormányrendelet által feladat- és hatáskörébe utalt feladatokat.

**Álláspontunk szerint nem fogadható el, hogy a gyermeki hajléktalanság, azaz az egyik legsúlyosabb jogsérelem veszélyét magában hordozó helyzet megoldása érdekében tett kezdeményezésre a megkeresett szervek ilyen mértékű közömbösséget tanúsítsanak.**

A gyermekek beiskolázási akadályai végül arra tekintettel szüntek meg, hogy az **Nkt. 2015. január 1-jével módosított, hatályos szövege (50. § (6) bekezdés) rendezte a problémát:** az általános iskola immár köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, aki **életvitelszerűen** az általános iskola körzetében lakik. Ha a településen több általános iskola működik, az egyes általános iskolai körzeteket úgy kell meghatározni, hogy kialakíthatóvá váljon a hátrányos helyzetű gyermekek egyenletes aránya a nevelési-oktatási intézményekben. Az iskolai felvétel, illetve átvétel minden esetben érvényes lakcím igazolvány bemutatásának a függvénye. Az Nkt. a kötelező felvétel mellett lehetővé teszi, hogy ha az általános iskola a felvételi kötelezettsége teljesítése után további felvételi, átvételi kérelmeket is teljesíteni tud, a további felvételi kérelmek teljesítésénél előnyben kell részesíteni a hátrányos helyzetű tanulókat. A további felvételi kérelmekről az intézmény pedagógiai programjában foglaltak szerint kell dönteni. Rendelkezik az Nkt. arról is, hogy a nemzetiséghez tartozó jelentkezőt azonos feltételek esetében előnyben kell részesíteni, a nemzetiségi nevelés-oktatást is folytató iskolába vagy osztályba fel vagy át kell venni.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozni szükséges: Az Alaptörvény XVI. cikk (3) bekezdése értelmében a tankötelezettség teljesítése mindig a szülő alkotmányos kötelezettsége, ha ennek nem tesz eleget, úgy ezért az állam felelősségre vonhatja. A gyermek tankötelezettségének teljesítésére vonatkozó szülői felelősséget a jogalkotó szabálysértési, illetőleg végső soron büntetőjogi eljárás és szankciók kilátásba helyezésével, illetve az iskoláztatási támogatás kifizetésének felfüggesztésével is nyomatékosította.

***Mindebből következően a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint oktatáshoz való joga szempontjából aggályos volt, hogy a lakcímbjelentés szabályozási, illetve eljárási anomáliái miatt a kiskorúak köznevelési intézménybe történő felvétele, illetve átvétele elhúzódott. Az eljárás elhúzódása emellett abból a szempontból is aggályos volt, hogy ilyen esetben – a szülők és különösen a gyermekek önhibájukon kívül – felhalmozott igazolatlan órák száma miatt a szülőket fenyegető szabálysértési eljárás és az iskoláztatási támogatás megvonása tovább erősítette a gyermekek veszélyeztetettségét. Ilyen esetekben elengedhetetlen az együttműködés és az aktív feladatmegosztás az intézmények között.***

A tankötelezettség elmulasztása a nehéz anyagi helyzetben lévő, rászorult családok esetében további jogkövetkezményekkel párosul, amely adott esetben a családok megélhetését is veszélyeztetheti, ugyanis a Kftv. 1. § (4a) bekezdése szerint az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatti szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták. Megjegyezzük, hogy e rendelkezéssel összefüggésben az alapvető jogok biztosa korábban az Alkotmánybírósághoz fordult.<sup>21</sup>

Nem elhanyagolható szempont a gyermekek potenciális hajléktalanságával kapcsolatban azt is felidézni továbbá, hogy a korábban a fővárosi és vidéki hajléktalanok ellátásával, foglalkoztatásával kapcsolatban született jelentések<sup>22</sup> és külföldi kutatások<sup>23</sup> is leszögezték, hogy a megelőzés olcsóbb, mint a kialakult helyzet kezelése, és hogy a bármilyen szinten érintett intézmények együttműködése nagyban segíti a költségtakarékosságot és hatékonyságot.

## 6.2.

A lakhatási helyzettel összefüggésben is fellépő további problémakör **a jelzőrendszer megfelelő működésének, működtetésének problematikája.**<sup>24</sup> Annak elkerülése érdekében ugyanis, hogy akár egy gyermek is kiessen a szakemberek látóköréből, a gyermekvédelmi jelzőrendszer minden egyes tagjának, így különösen a gyermekjóléti szolgálat munkatársainak és a pedagógusoknak fokozottan összehangolt együttműködésére van szükség.

Szorosan összefüggő előzményként említhető az AJB-1378/2014. számú ombudsmani jelentés, amely az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának jelenlegi feltételrendszerével kapcsolatosan megállapította, hogy **a jelzési kötelezettségüknek az iskolák nem tudnak hatékonyan eleget tenni, mivel kellő személyi feltételek és szakmai ismeretek hiányában a pedagógusok nem tudnak kihez fordulni, ezért a gyermekekkel kapcsolatos lényeges információk elvesznek a rendszerben.** A gyermekjóléti szolgálatok feladata a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladata ellátásának segítése is. E feladat ugyanakkor szintén csekély mértékben valósulhat meg, mivel az iskolákban a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatot ellátó összes pedagógust közvetlenül nem tudják megszólítani, továbbképzéseket szervezni vagy adott esetben szakmai tanácsokkal ellátni. A jelentés kiemelte, hogy a feltárt hiányosságok akadályozzák azt a hatékony gyermekvédelmi tevékenységet, amely elősegíthetné a tanulók egymásközi, illetve a tanárokkal szemben megmutatkozó agresszív magatartásának a kezelését, a konfliktusok feloldását, de megnehezíti a tanulók felnőtté válását elősegítő oktatási, nevelési tevékenységet is.

A Nkt. hatályos 69. § (2) bekezdés f) pontja előírja a köznevelési intézmények számára a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásának kötelezettségét, ezért az intézmény vezetőjét teszi felelőssé, nem teszi azonban kötelezővé ilyen munkakör betöltését.

***Mindezek nyomán a jelenlegi vizsgálattal összefüggésben is az állapítható meg, hogy a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok köznevelési intézményrendszeren belüli konkrét státuszhoz fűződő társításának, nyomon követhetőségének, ellenőrzésének, továbbá a problémát észlelő állami és önkormányzati szervek folyamatos szakmai együttműködésének hiánya akadályozza a gyermekek veszélyeztetettségének hatékony megelőzését.***

<sup>21</sup> Ld. bővebben az AJB-3384/2013. számú alkotmánybírósági indítvány.

<sup>22</sup> Lásd pl. AJB-5727/2012. számú jelentés, AJB-2723/1012. számú jelentés

<sup>23</sup> Lásd pl. a FEANTSA éves jelentése 2011-ből, a szociális szolgáltatások minőségi standardjai a hajléktalan-ellátásban <http://www.feantsa.org/spip.php?article155&lang=en>, valamint a Hajléktalanokért Közalapítvány oldalán elérhető a 2013- évi Hajléktalanügyi Ország-jelentés a <http://hajleket.hu/>

<sup>24</sup> A jelzőrendszer működésének áttekintése, illetve a funkcionálása során fellépő anomáliák feltárása érdekében a korábban hivatalban lévő biztosok több vizsgálatot is folytattak. A jelzőrendszer működését érintő jelentések: OBH-2597/1999., OBH-4360/2000., OBH -3379/2006., OBH-1024/2008., AJB-3046/2009., AJB-2227/2010.

*A megelőzési mechanizmus hiányossága pedig alkalmas arra, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásságot okozzon, és a jogsérelem közvetlen veszélyét idézze elő.*

## Összegzés

Átfogó vizsgálatunk eredményeinek, tapasztalatainak és következtetéseinek **összegzéseként** megállapítható, hogy a miskolci szegregátumokban az eltérő profilú, eltérő hatáskörű és egymástól eltérő vizsgálati jogosítványokkal rendelkező önkormányzati szervek, közszolgáltatók és más államigazgatási szervek által folytatott összevont, együttes, nem egyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül szervezték meg, amely így eleve nem egyeztethető össze a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével.

A közös, összevont hatósági ellenőrzések **konkrét lebonyolítása** ezen túl számos alapjogi jogsérelemet okozott, vagy annak közvetlen veszélyét vetette fel. Az eljárásokkal érintett állampolgárok az ellenőrzések – eleve hiányos vagy téves jogszabály-értelmezésen alapuló – jogszabályi háttérét, jogalapját a több, párhuzamosan zajló ellenőrzés esetében nem tudták megnyugtató módon értelmezni és követni. Mindezek pedig így a **tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszás helyzetet eredményeztek.**

A megelőző jelleggel tömegesen, rendészeti biztosítás mellett zajló, különösebb indok nélküli, nem egyszer visszatérő jellegű és megfélemlítő hatással járó közös hatósági ellenőrzések álláspontunk szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű ellenőrzött személyek **magánszférához való jogát** is.

A közös hatósági ellenőrzések szervezettek voltak, azok tervezése, megszervezése és végrehajtása **sértette az egyenlő bánásmód követelményét**: a kellő indokkal alá nem támasztott módon, kifejezetten a miskolci szegregált területekre koncentráló, visszatérő ellenőrzések a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, valamint nemzetiességi származáson alapuló közvetett diszkriminációt eredményeznek.

Határozott álláspontunk szerint a demokratikus jogállamból és a jogegyenlőségből egyenesen következő, igazolt elemi követelmény, hogy az egyenlő méltóság és a tisztességes eljárás jogát alapjaiban sértő **közös, összehangolt, tömeges ellenőrzések ilyen formában történő szervezése, lebonyolítása Miskolcon haladéktalanul megszűnjön**: a szegénység és kirekesztettség komplex problémáinak kezelésére kizárólag megfelelő szakpolitikai eszközökkel van alkotmányos lehetőség. Mindezek mellett hangsúlyozzuk annak fontosságát is, hogy a jelentésünkben részletesen elemzettekhez hasonló közös ellenőrzésekre Magyarország egyetlen településén se kerülhessen sor.

Vizsgálatunk feltárta azt is, hogy az **önkormányzat két rendeletével** összefüggésben is **felmerülnek alapvető, súlyos alkotmányossági és törvényességi aggályok**, amelyek nyomán indokolttá vált a Kormányhivatal fellépése, törvényességi felhívása, ennek eredménytelensége okán pedig a Kúria Önkormányzati Tanácsa felülvizsgálati eljárásának kezdeményezése. Jogállami és alapjogi szempontból egyaránt kifogásolható olyan közösségi együttélési szabály alkotása és a megsértésének szankcionálása, amely az eleve kiszolgáltató helyzetben lévő személyek magánszférájába avatkozik be és az egyenlő méltóságot sértve kér számon.

Nem fogadható el alkotmányossági és törvényességi szempontból olyan helyi rendeleti előírás sem, amely az önkormányzattal fennálló bérleti jogviszony megszüntetésekor adható térítési díj kifizetését településen kívüli ingatlanvásárláshoz, kvázi kiköltözéshez köti, abban az esetben, ha ez kizárólag az alacsony komfortfokozatú lakások bérlőire vonatkozik, és ezáltal sérti az egyenlő bánásmód követelményét.

Hasonlóan aggályos az a megoldás, ha más önkormányzatok az alapjogsértő szabályokra ugyancsak törvénysértő, kirekesztő tartalmú rendeleti megoldásokkal válaszolnak.

Jelentésünkkel egyúttal szeretnénk felhívni a figyelmet **a szegregátumokban élő emberek lakhatási feltételeinek ellehetetlenülésére, ennek következményeire.** A lakhatásra alkalmas szociális bérlakások száma csökken és ezzel párhuzamosan – a moratóriumok dacára is – folyamatosan növekszik a hátrányos helyzetű családok kilakoltatásának az aránya. A tömeges hajléktalanná válás érdemi, valós és hatékony megelőzése érdekében, az érintett, lakhatás nélkül maradó gyermekek jogainak érvényesülésére is figyelemmel, haladéktalanul szükség van az érintett intézmények kommunikációjára, az összehangolt, közös cselekvésére, segítségnyújtására.

Egyértelműen le kell szögeznünk, hogy a jelzett súlyos alapjogi, alkotmányossági aggályok mellett a miskolci szegregátumok felszámolására, problémáinak kezelésére sem **a közös, visszatérő hatósági ellenőrzések, sem a megkezdett kilakoltatások gyakorlata nem alkalmas.**

Vizsgálatunk továbbá megerősítette az AJB-2050/2013. számú telepekkel foglalkozó jelentés megállapításait: **a szegregátumokban tapasztalt lakhatási, foglalkoztatási, oktatási feltételek és életkörülmények miatt súlyosan sérül az ott élő lakosság, kiemelten a roma lakosok 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.**

Vitathatatlan tény, hogy a mélyszegénységben és kirekesztettségben élők rendkívül összetett problémáik miatt önerejükben nem tudnak változtatni életkörülményeiken. Az emberi méltóság védelme, az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az elmúlt időszakban 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.**

Vizsgálatunk alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatára jelentős terheket ró a városban található 13 szegregátum, amelyek szakszerű felszámolása csak hatékony és célzott együttműködő civil és/vagy kormányzati partnerekkel lehetséges.

Az önkormányzat erejét, lehetőségeit láthatóan meghaladó komplex problémák megoldása érdekében bevetett rendészeti aspektusú megoldások, illetve a lakhatási gondok folyamatos áttelepítéssel történő kezelése nem oldja meg, hanem csak elmélyíti a konfliktusokat. A valós problémamegoldás érdekében így mielőbb elengedhetetlenül szüksége van Miskolcnak az állam, a központi közigazgatási szervek szakszerű segítségére, illetve célzott pénzügyi támogatására, továbbá a civil szféra, így például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat aktív, segítő jelenlétére.



## Intézkedések

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében a következő intézkedéseket kezdeményezzük:

**I. Az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata közgyűlésénél,** hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével:

1. haladéktalanul szüntesse meg a hatóságok és közszolgáltatók nagy létszámú részvételével, közösen végzett ellenőrzéseket;
2. gondoskodjon arról, hogy valamennyi irányítása és felügyelete, valamint fenntartói hatásköre alá tartozó miskolci önkormányzati intézmény, szerv eljárása és gyakorlata megfeleljen az irányadó, garanciális törvényi és kormányrendeleti előírásoknak;
3. működjön hatékonyan együtt a szegregátumokban tevékenykedő, közvetítői, szociális segítői tevékenységet vállaló Magyar Máltai Szeretetszolgálattal, valamint az önkormányzat szakmai háttérintézményeivel, így a MIK Zrt.-vel, valamint a Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekvédelmi Intézménnyel, továbbá biztosítsa az érintett intézmények és szervezetek összehangolt segítségnyújtását a szegregátumokban folyó kilakoltatások megelőzése érdekében;
4. a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való és a szociális biztonsághoz fűződő joga minél teljesebb körű érvényesítése érdekében a Máltai Szeretetszolgálattal, a szociális, a családsegítő és gyermekjóléti szervekkel, intézményekkel együttműködve – az érintett szervek hatáskörére, jelzési, tájékoztatási feladataira és intézkedési lehetőségeire figyelemmel – dolgozzon ki intézkedési tervet az otthon nélkül maradó, hajléktalanná váló családok elhelyezésére, lakhatási feltételeik rendezésére;
5. az önkormányzat háttérintézményeivel közösen, Magyar Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve vegyen részt az Emberi Erőforrások Minisztériuma szakmai támogatásával készülő kifejezetten a városban kialakult telepek felszámolására, újratermelődésük megakadályozására vonatkozó, komplex program és feladatsor kidolgozásában.

**II. Az Ajbt. 37 §-a alapján kezdeményezzük Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata közgyűlésénél,** hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével:

1. Miskolc Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek megszegésének jogkövetkezményeiről szóló 35/2013. (X. 1.) önkormányzati rendelete 12. §-át saját hatáskörben vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül;
2. a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a lakások bérletéről szóló 25/2006. (VII. 12.) rendelete 14. § (1) bekezdés e) pontjában foglaltaknak az Ltv. garanciális rendelkezéseivel ellentétes, illetve azokon túlterjeszkedő elemeit saját hatáskörében vizsgálja felül és megfelelően módosítsa;

**III. Az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján kezdeményezzük a Miskolci Önkormányzati Rendészet igazgatójánál,** hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével intézkedjen annak érdekében, hogy a jövőben a Miskolci Önkormányzati Rendészet közterület-felügyelői kizárólag a hatáskörüket szabályozó jogszabályok alapján járjanak el, kiemelt figyelemmel arra, hogy a feladat- és hatáskörük gyakorlására csak a Kftv. 3. §-ával és 27. § a) és e) pontjával összhangban, e fogalom-meghatározások alá eső területeken kerülhet sor.

IV. Az Ajbt. 37 §-a alapján **kezdeményezzük Sátoraljaújhely Város Önkormányzata képviselő-testületénél**, hogy a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 11/2014. (VII. 10.) számú rendeletét saját hatáskörben vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül;


V. Az Ajbt. 37 §-a alapján **kezdeményezzük Szerencs Város Önkormányzata képviselő-testületénél**, hogy a más önkormányzat által elköltözés céljából nyújtott pénzbeli térítés helyi intézkedéseiről szóló 13/2014. (IX. 18.) önkormányzati rendeletét vizsgálja felül és helyezze hatályon kívül.


VI. Az Ajbt. 32. §-a alapján **felkérjük a Miniszterelnökséget vezető minisztert**, hogy a Miskolc Megyei Jogú Városban folytatott közös, összevont hatósági ellenőrzési gyakorlat következményeinek hatékony megelőzése érdekében – a kormányhivatalok közreműködésével – vizsgálja meg és mérje fel, hogy mely további településeken folynak még az országban hasonló jellegű ellenőrzések az önkormányzati szervek koordinációjával, közreműködésével, és intézkedjen azok megszüntetése érdekében.

VII. Az Ajbt. 32. §-a alapján **felkérjük az emberi erőforrások miniszterét**, hogy a jelentésünkben foglalt szempontok figyelembevételével

1. tekintse át és vizsgálja meg a Miskolcon található szegregátumok, valamint az ott élő hátrányos helyzetű állampolgárok helyzetét, körülményeit figyelemmel a jelentésben feltárt, valamint a HEP-ben és az ITS-ben is jelzett súlyos és növekvő problémákra;
2. a Magyar Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiára, valamint a teleszerű lakhatás kezelését megalapozó szakpolitikai stratégiában foglaltakra is tekintettel dolgozzon ki egy olyan intézkedési tervet a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatával, annak háttérintézményeivel és a Máltai Szeretetszolgálattal közösen, amely időbeli megvalósítást és forrásokat is feltüntetve komplex programot és feladatsort határoz meg a Miskolcon kialakult telepek felszámolása, újratermelődésük megakadályozása, a lakhatási marginalizációs és a szegregációs folyamatok megállítása érdekében;
3. ismét vizsgálja meg az AJB-1378/2014. számú jelentésben foglalt kezdeményezést, illetve fontolja meg a szükséges jogszabályok módosítását, és kezdeményezze olyan intézkedések megtételét, amelyek biztosítják a széles értelemben vett iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok személyi feltételeinek megteremtését;

Budapest, 2015. június 5.

  
Székely László

  
Szalayné Sándor Erzsébet



Az AJB-1474/2014. számú ügyben készült jelentés **1. számú melléklete**

Mikor érkezett	Bejövő/Kimenő/Esemény	Iktatószám	Tárgy	Feladó	Címzett	Megjegyzés/külső hivatkozás
2014.03.05	B-3024/2014/1	AJB-1474-1/2014	TASZ beadványa a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált hatósági és közszolgáltatói ellenőrzésekkel kapcsolatban.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.03.05	B-3055/2014/1	AJB-1474-2/2014	TASZ beadványa a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált hatósági és közszolgáltatói ellenőrzésekkel kapcsolatban (a panaszbeadványt a mellékletekkel együtt ismételtén megküldték).	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.03.24	K-4296/2014/1	AJB-1474-3/2014	Javaslat a miskolci közös ellenőrzési gyakorlattal összefüggésben átfogó hivatalbóli vizsgálat elrendelésére és hivatali ad hoc munkacsoport felállítására.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, a Magyarországon Élő Nemzetiségek Jogainak Védelmét Ellátó Biztoshelyettes /Nemzetiségi Biztoshelyettes/	
2014.04.02	esemény- AJBH		Munkacsoport megbeszélés			Résztevők: A Nemzetiségi Biztoshelyettes, a titkársága, valamint az AJBH munkatársai

2014.04.03	K-5037/2014/1	AJB-1474-4/2014	Emlékeztető a munkacsoport megbeszéléséről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.04.03	K-5044/2014/2	AJB-1474-5/2014	Megkeresés és vizsgálat elrendelésének kezdeményezése a NAIH elnökénél az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 38. § (3) bekezdés b) pontja alapján.	Alapvető Jogok Biztosa	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	
2014.04.03	K-5043/2014/2	AJB-1474-6/2014	Megkeresés és tájékoztatás kérés a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivataltól.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.04.03	K-5042/2014/2	AJB-1474-7/2014	Megkeresés és tájékoztatáskérés a közös hatósági ellenőrzések gyakorlatáról Miskolc M.J. Város jegyzőjétől.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.04.17	B-5207/2014/1	AJB-1474-8/2014	A panaszbeadvány kiegészítése.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.04.23	B-5432/2014/1	AJB-1474-9/2014	A NAIH tájékoztatása a kijelölt adatvédelmi szakértővel való kapcsolatfelvétel lehetőségéről.	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	Alapvető Jogok Biztosa	NAIH-956-2/2014/V
2014.04.28	K-6015/2014/2	AJB-1474-10/2014	A beadványozó tájékoztatása a hivatalbóli átfogó vizsgálat megindításáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Társaság a Szabadságjogokért	
2014.05.07	esemény- AJBH		Egyeztetés a NAIH szakértőjével			Résztevők: A Nemzetiségi Biztoshelyettes titkársága, az AJBH, valamint a NAIH munkatársai

2014.05.07	K-6346/2014/1	AJB-1474-11/2014	Emlékeztető a NAIH szakértőjével történt egyeztetésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.05.08	B-6067/2014/1	AJB-1474-12/2014	A jegyző a válaszára adott határidő 30 napos meghosszabbítását kérte az EU parlamenti választások miatt.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-1/2014.
2014.05.14	B-6341/2014/1	AJB-1474-13/2014	A Kormányhivatal tájékoztatása a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletről.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/13/3843-2/2014
2014.05.14	K-6703/2014/1	AJB-1474-14/2014	Válaszlevél a jegyzőnek: a 30 napos határidő hosszabbítás engedélyezéséről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.05.16	K-6805/2014/1	AJB-1474-15/2014	Uaz. mint az AJB-1474/14. számú irat, e-mailen is megküldve - határidő hosszabbítás engedélyezése a jegyzőnek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.05.21	K-6961/2014/2	AJB-1474-16/2014	Köszönő és egyben újabb tájékoztatást kérő levél a kormány megbízottnak a közösségi együttélés szabályairól szóló rendelettel kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.06.11	B-7608/2014/1	AJB-1474-17/2014	A jegyző 2015. június 10-én kelt, első tájékoztató válaszlevele az ellenőrzésekről és a közösségi együttélés szabályairól szóló rendeletről, e-mailen érkezett.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-2/2014.
2014.06.16	B-7766/2014/1	AJB-1474-18/2014	Ua. mint az AJB-1474/17. számú irat, postai úton is megküldték.	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-2/2014

2014.06.20	esemény- AJBH		Munkacsoport megbeszélés			Részvevők: A Nemzetiségi Biztoshelyettes, a titkársága, valamint az AJBH munkatársai
2014.06.24	K-8533/2014/1	AJB-1474-20/2014	Feljegyzés a munkacsoport megbeszélésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.06.25	B-8000/2014/1	AJB-3268-1/2014	A TASZ utólagos normakontroll iránti kérelme a lakásrendelet módosításával kapcsolatban.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.06.27	K-8726/2014/1	AJB-1474-21/2014	Kiegészítő tájékoztatás kérése a jegyzőtől a válaszával kapcsolatban e-mailen.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.06.27	K-8755/2014/1	AJB-1474-22/2014	Ua. a megkeresés, mint az AJB-1474/21. számú irat, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.07.09	B-8774/2014/1	AJB-1474-23/2014	A jegyző a kiegészítő tájékoztatásra vonatkozó határidő 30 nappal történő meghosszabbítását kérte e-mailben.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-4/2014
2014.07.10	esemény- AJBH		Megbeszélés az ERRC, TASZ, CFCF, NEKI, Roma Polgárjogi Mozgalom képviselőivel a miskolci helyzetről.	A civil szervezet képviselőit a Nemzetiségi Biztoshelyettes fogadta.		
2014.07.15	B-9069/2014/1	AJB-1474-24/2014	Ua. mint az AJB-1474/23. számú irat, postai úton megküldve.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-4/2014.
2014.07.15	K-9349/2014/1	AJB-1474-25/2014	Válaszlevél a jegyzőnek: a 30 napos határidő hosszabbítás engedélyezése, illetve további kiegészítő tájékoztatás kérése - e-mailben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	

2014.07.17	K-9498/2014/1	AJB-1474-26/2014	Ua. mint a 1474/26 irat, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc M.J. város Polgármesteri Hivatal	
2014.07.18	K-9537/2014/1	AJB-1474-27/2014	Feljegyzés az ERRC, TASZ, CFCF, NEKI, Roma Polgárjogi Mozgalom látogatásáról.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, a Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.07.22	B-9347/2014/1	AJB-3649-1/2014	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnökének beadványa, egyedi, lakcímbeljelentéssel kapcsolatos ügyben.	Roma Polgárjogi Mozgalom	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.07.22	B-9346/2014/1	AJB-3647-1/2014	Az ERRC, CFCF beadványa a miskolci közös hatósági ellenőrzésekkel, a lakásrendelet módosításával összefüggésben.	ERRC, European Roma Rights Center; CFCF, Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyermeknek Alapítvány	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.07.24	K-9837/2014/1	AJB-1474-28/2014	Megbízó levél a biztostól a helyszíni vizsgálat lefolytatásához.	megbízó levél helyben	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.07.24	K-9839/2014/1	AJB-1474-29/2014	Vizsgálati terv és stratégia készítése a Miskolc városában folytatandó helyszíni vizsgálatához kapcsolódóan.	belső feljegyzés helyben	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.07.24	K-9877/2014/1	AJB-1474-30/2014	Tájékoztató levél a jegyzőnek a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc jegyző	
2014.07.24	K-9884/2014/1	AJB-1474-31/2014	Tájékoztató levél a Kormányhivatal főigazgatójának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.07.24	K-9888/2014/1	AJB-1474-32/2014	Tájékoztató levél a MÖR igazgatójának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	

2014.07.24	K-9898/2014/1	AJB-1474-33/2014	Tájékoztató levél a BAZ Megyei Rendőrfőkapitányság hivatalvezetőjének a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Rendőrkapitányság	
2014.07.24	K-9901/2014/1	AJB-1474-34/2014	Tájékoztató levél a MIK Zrt. Vezető jogtanácsosának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanüzemeltető Zrt.	
2014.07.24	K-9902/2014/1	AJB-1474-35/2014	Tájékoztató levél az ÉMÁSZ igazgatósági megbízottjának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.24	K-9905/2014/1	AJB-1474-36/2014	Tájékoztató levél a Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény igazgató helyettesének a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
2014.07.24	K-9907/2014/1	AJB-1474-37/2014	Tájékoztató levél a Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata elnökének a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	
2014.07.25	K-9916/2014/1	AJB-1474-38/2014	Ua. mint az AJB-1474/37. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	
2014.07.25	K-9923/2014/1	AJB-1474-39/2014	Ua. mint az AJB-1474/34. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanüzemeltető Zrt.	
2014.07.25	K-9919/2014/1	AJB-1474-40/2014	Ua. mint az AJB-1474/35. számú irat, emailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.25	K-9924/2014/1	AJB-1474-42/2014	Ua. mint az AJB-1474/30. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc jegyző	
2014.07.25	K-9920/2014/1	AJB-1474-43/2014	Ua. mint az AJB-1474/33. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Rendőrkapitányság	



2014.07.25	K-9921/2014/1	AJB-1474-44/2014	Ua. mint az AJB-1474/31. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.07.25	K-9918/2014/1	AJB-1474-45/2014	Ua. mint az AJB-1474/36. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
2014.07.25	K-9931/2014/1	AJB-1474-47/2014	Ua. mint az AJB-1474/32. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.07.25	B-9552/2014/1	AJB-1474-48/2014	Az ÉMÁSZ Nyrt. javaslata budapesti találkozóra a helyszíni vizsgálat helyett.	Alapvető Jogok Biztosa	ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.25	K-9944/2014/1	AJB-1474-49/2014	Tájékoztató levél a MIHŐ igazgatójának a helyszíni vizsgálat lefolytatásáról.	Alapvető Jogok Biztosa	MIHŐ Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.07.25	K-9954/2014/1	AJB-1474-50/2014	Ua. mint az AJB-1474/49. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	MIHŐ Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.07.25	K-9958/2014/1	AJB-1474-51/2014	Technikai forgatókönyv a július 28-29-i helyszíni vizsgálatához	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.07.25	K-9962/2014/1	AJB-1474-52/2014	Tájékoztató levél az ÉMÁSZ Nyrt. Kommunikációs és szabályozás management igazgatójának a helyszíni vizsgálatról.	Alapvető Jogok Biztosa	ELMŰ, ÉMÁSZ Nyrt.	
2014.07.25	K-9963/2014/1	AJB-1474-53/2014	Ua. mint az AJB-1474/52. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	ELMŰ, ÉMÁSZ Nyrt.	

2014.07.28-29.	esemény-helyszín: Miskolc		MISKOLCI HELYSZÍNI VIZSGÁLAT			A Nemzetiségi Biztoshelyettes titkársága, valamint az AJBH munkatársai folytatták le a helyszíni vizsgálatot
2014.07.30	B-9736/2014/1	AJB-1474-54/2014	Kormányhivataltól érkezett email.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/04/9-3/2014.
2014.08.07	B-10043/2014/1	AJB-1474-55/2014	A jegyző kiegészítő tájékoztatása.	Miskolc jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	80.560-7/2014
2014.08.07	K-10439/2014/1	AJB-1474-56/2014	Soron kívüli kiegészítő tájékoztatás kérés a családsegítőtől emailben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
	K-10440/2014/1	AJB-1474-57/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a MIK Zrt.-től a lakcímbeljelentés megtagadásával és a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekkel összefüggésben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingtalngazdálkodó Zrt.	
2014.08.07	K-10441/2014/1	AJB-1474-58/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a jegyzőtől a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	
2014.08.07	K-10442/2014/1	AJB-1474-59/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés az ÉMÁSZ-tól az közös ellenőrzésekben való részvétellel kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa	Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.	
2014.08.07	K-10443/2014/1	AJB-1474-60/2014	Köszönő és további egyeztetést kezdeményező levél a Miskolci Cigány Nemzetiségi Önkormányzat elnökének.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	

2014.08.07	K-10444/2014/1	AJB-1474-61/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a MIHŐ igazgatójától a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.07	K-10445/2014/1	AJB-1474-62/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a Kormányhivataltól a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	
2014.08.07	K-10446/2014/1	AJB-1474-63/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a MÖR igazgatójától a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekkel összefüggésben.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.07	K-10448/2014/1	AJB-1474-64/2014	Soron kívüli tájékoztatás kérés a M Rendőrfőkapitánytól a helyszíni vizsgálat során felmerült további kérdésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Rendőrkapitányság	
2014.08.08	K-10483/2014/1	AJB-1474-65/2014	Ua. mint az AJBH-1474/56. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	
2014.08.08	K-10484/2014/1	AJB-1474-66/2014	Ua. mint az AJB-1474/57. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingtalngazdálkodó Zrt.	
2014.08.08	K-10487/2014/1	AJB-1474-67/2014	Ua. mint az AJB-1474/58. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város aljegyzője	
2014.08.08	K-10488/2014/1	AJB-1474-68/2014	Ua. mint az AJB-1474/59. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.	
2014.08.08	K-10489/2014/1	AJB-1474-69/2014	Ua. mint az AJB-1474/60. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata	

2014.08.08	K-10491/2014/1	AJB-1474-70/2014	Ua. mint az AJB-1474/61. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.08	K-10493/2014/1	AJB-1474-71/2014	Ua. mint az AJB-1474/62. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal főigazgatója	
2014.08.08	K-10494/2014/1	AJB-1474-72/2014	Ua. mint az AJB-1474/63. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.08	K-10497/2014/1	AJB-1474-73/2014	Ua. mint az AJB-1474/64. számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Rendőrkapitányság	
2014.08.11	K-10540/2014/1	AJB-1474-74/2014	Miskolci helyszínelés feljegyzései	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.08.12	K-10555/2014/1	AJB-3647-2/2014	Az ERRC tájékoztatása a folyamatban lévő vizsgálatról.	Alapvető Jogok Biztosa	ERRC	
2014.08.18	K-10768/2014/1	AJB-1474-75/2014	Feljegyzés a MÖR igazgatójával folytatott telefonbeszélgetésről .	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, a Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.08.18	B-10399/2014/1	AJB-1474-76/2014	Megkeresés, tájékoztatáskérés email-ben a MÖR igazgatójától.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.18	B-10401/2014/1	AJB-1474-77/2014	A MÖR igazgatójának tájékoztató válaszlevele, illetve további 15 napos határidő hosszabbítás kérése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	7766/2014.
2014.08.18	K-10781/2014/1	AJB-1474-78/2014	A MÖR igazgatójának a 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.08.18	K-10790/2014/1	AJB-1474-79/2014	Ua. mint az AJB-1474/78. számú irat, e-mailben elküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	

2014.08.19	B-10487/2014/1	AJB-1474-80/2014	MIHŐ tovább 30 napos határidő hosszabbítást kért e-mailben.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	115/918-1/32-275-1/2014
2014.08.21	K-10877/2014/1	AJB-1474-81/2014	Válaszlevél: további 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezése a MIHŐ-nek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.21	K-10878/2014/1	AJB-1474-82/2014.	Uaz. mint az AJB-1474/81.számú irat, e-mailben is megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	
2014.08.22	B-10583/2014/1	AJB-1474-83/2014	A jegyző a bekért dokumentumok idő intervallumának szűkítését, illetve további 30 napos határidő hosszabbítást kért az önkormányzati választások miatt.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	JK80.560-9/2014.
2014.08.25	B-10655/2014/1	AJB-1474-84/2014	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermejjóléti Intézmény tájékoztató levele.	Miskolci Egyesített Szociális , Egészségügyi és Gyermejjóléti Intézmény	Alapvető Jogok Biztosa	163-2/2014/A.
2014.08.25	K-10976/2014/1	AJB-1474-85/2014	Válaszlevél: a 30 napos válaszadási határidő engedélyezése a jegyzőnek, illetve a kért dokumentumok időintervallumának szűkítése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc jegyző	
2014.08.26	B-10697/2014/1	AJB-1474-86/2014	Uaz , mint az AJB-1474/80. számú irat, postai úton megküldve - a MIHŐ tovább 30 napos határidő hosszabbítást kért.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	115/918-1/32-275-1/2014
2014.08.26	K-10994/2014/1	AJB-1474-87/2014	Ua. mint az AJB- 1474/85. számú irat, e-mailben megküldve.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.08.26	B-10712/2014/1	AJB-1474-88/2014	Miskolci Rendőrkapitányság válaszlevele, dokumentumok megküldése	Miskolc Rendőrkapitányság	Alapvető Jogok Biztosa	05010-14841-2/2014.ált.

2014.08.27	B-10753/2014/1	AJB-1474-89/2014	Ua. mint az AJB-1474/83. számú irat, postai úton megküldve - a jegyző határidő hosszabbítást és a bekért dokumentumok idő intervallumának a szűkítését kérte.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-9/2014.
2014.08.28	B-10803/2014/1	AJB-1474-90/2014	ÉMÁSZ- tájékoztatás megküldése.	Észak-magyarországi Áramszolgáltató Nyrt.	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.09.01	B-10894/2014/1, B-10896/2014/1	AJB-1474-91/2014, AJB-3649-2/2014	MIK Zrt. 30 napos határidő hosszabbítást kért a válaszára.	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523//A20/2014.
2014.09.02	K-11275/2014/1	AJB-1474-92/2014	Váaszlevél: a határidő hosszabbítás részbeni, 15 nappal történő engedélyezése MIK Zrt.-nek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	
2014.09.02	K-11280/2014/1	AJB-1474-93/2014	Ua. mint az AJB-1474/92. számú irat, emailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	
2014.09.08	B-11129/2014/1	AJB-1474-94/2014	MIHŐ - tájékoztatás megküldése.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.09.09	B-11179/2014/1	AJB-1474-95/2014	A jegyző további 15 napos határidő hosszabbítást kér.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	JK: 80.560-11/2014.
2014.09.10	B-11276/2014/1	AJB-4404-1/2014	A helyszíni vizsgálaton felvett, lakcímbeljelentés hozzájárulásának megtagadásával kapcsolatos konkrét ügyre vonatkozó eljárás megindítása.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.11	esemény - AJBH		Megbeszélés a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökével.	Az alelnököt a Nemzetiségi Biztoshelyettes fogadta.		

2014.09.12	K-11618/2014/1	AJB-1474-96/2014	Válaszlevél: a jegyzőnek további 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezése.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, jegyző	
2014.09.12	B-11296/2014/1 B-11298/2014/1	AJB-1474-97/2014 AJB-3647-3/2014	A NEKI eljuttatta az ombudsmanhoz az EBH-hoz is megküldött beadványukat, a miskolci összevont közös hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatban.	Ammann Zsuzsa dr. ügyvéd	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.12	K-11648/2014/1	AJB-1474-98/2014	Ua. mint az AJB-1474/96. számú irat, e-mailben megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata, jegyző	
2014.09.12	B-11319/2014/1	AJB-1474-99/2014	A MÖR további 15 napos határidő hosszabbítás kért postai úton.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766/2014
2014.09.12	B-11327/2014/1	AJB-1474-100/2014	Kormányhivatal válaszelevele a miskolci önkormányzat rendeleteivel, valamint járási hivatal ellenőrzéseivel összefüggésben.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/04/9-4/2014.
2014.09.16	esemény - AJBH		Megbeszélés a Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata és a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőivel.	A nemzetiségi önkormányzat és a civil szervezet képviselőit a Nemzetiségi Biztoshelyettes fogadta.		
2014.09.16	B-11413/2014/1, B-11416/2014/1	AJB-1474-101/2014, AJB-3649-3/2014	MIK Zrt. tájékoztató válaszelevele.	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523/A20/2014

2014.09.17	K-11817/2014/1	AJB-1474-102/2014	Feljegyzés a Máltai Szeretetszolgálat alelnökével, Vecsey Miklóssal folytatott megbeszélésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.17	K-11818/2014/2	AJB-1474-103/2014	Válaszlevél a NEKI igazgatójának az EBH beadvánnyal kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda dr. Muhi Erika	
2014.09.17	B-11472/2014/1	AJB-1474-104/2014	MIHŐ - tájékoztatás és dokumentumok megküldése.	Miskolci Hőszolgáltató Kft.	Alapvető Jogok Biztosa	115/918-3/32-275-3/2014
2014.09.17	B-11474/2014/1	AJB-1474-105/2014	Ua. mint az AJB-1474/95. számú irat, postai úton megküldve - a jegyző 15 napos határidő hosszabbítást kért.	Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata	Alapvető Jogok Biztosa	80.560-11/2014
2014.09.17	K-11829/2014/1	AJB-3649-5/2014	Tájékoztatás panaszosnak egyedi ügye lezárásáról, a problémakör átfogó vizsgálatáról.	Alapvető Jogok Biztosa	Panaszos	
2014.09.18	K-11828/2014/1	AJB-3649-4/2014	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnökének tájékoztatása a panaszos lakcímbeljelentéssel kapcsolatos ügyének rendeződéséről, a problémakör átfogó vizsgálatáról.	Alapvető Jogok Biztosa	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnöke	
2014.09.18	K-11877/2014/1	AJB-3649-6/2014	Ua. mint az AJB-3649-4/2014. számú irat, e-mailen megküldve	Alapvető Jogok Biztosa	A Roma Polgárjogi Mozgalom elnöke	
2014.09.19	B-11555/2014/1, B-11586/2014/1	AJB-1474-106/2014, AJB-3649-7/2014	Ua. mint az AJB-1474/101. számú irat, postai úton megküldve - MIK Zrt. tájékoztató anyagainak megküldése.	Miskolci Ingtalangazdálkodó Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18323/A20/2014
2014.09.23	K-12090/2014/2	AJB-4404-2/2014	A konkrét lakcímbeljelentéssel kapcsolatos panaszügy lezárása, az átfogó jelentésben is foglalkozunk azonban az esettel.	belső feljegyzés vizsgálat lezárásáról	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	



2014.09.23	K-12082/2014/1	AJB-1474-107/2014	Feljegyzés a Miskolc Megyei Jogú Város Cigány Nemzetiségi Önkormányzata, valamint a Roma Polgárjogi Alapítvány képviselőivel folytatott megbeszélésről.	belső feljegyzés	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2014.09.23	K-12084/2014/1	AJB-1474-108/2014	Válaszlevél a MÖR igazgatójának a 15 napos határidő hosszabbítás engedélyezéséről.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.09.24	K-12116/2014/1	AJB-1474-109/2014	Ua. mint az AJB-1474/108. számú irat e-mailben megküldve- 15 napos határidő hosszabbítás a MÖR-nek.	Alapvető Jogok Biztosa	Miskolci Önkormányzati Rendészet	
2014.09.26	B-11850/2014/1, B-11852/2014/1	AJB-1474-110/2014, AJB-3649-8/2014	A MIK Zrt. tájékoztató válaszlevele a fészekrakó programról, a lejárt idejű bérleti szerződésekkel kapcsolatban.	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523/A20/2014.
2014.09.30	B-11953/2014/1	AJB-1474-111/2014	A jegyző tájékoztató válaszlevele a laksárendelet módosításával, a határozott idejű bérleti sz. lejáratával összefüggésben, és a pályázatokkal kapcsolatban.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	JK:80.560-13/2014.
2014.10.02	B-12134/2014/1 B- 12135/2014/1	AJB-1474-112/2014 AJB-3647-4/2014	A NEKI sűrgető levele, amelyben az átfogó vizsgálat mielőbbi lezárását kérte, e-mailben érkezett.	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda	Alapvető Jogok Biztosa	
2014.10.08	B-12399/2014/1	AJB-1474-113/2014	A MÖR tájékoztató válaszlevele, emailben érkezett.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766-4/2014
2014.10.09	B-12458/2014/1	AJB-1474-114/2014	Ua. mint az AJB-1474/113. számú irat postai úton megküldve-MÖR tájékoztatása.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766-5/2014
2014.10.10	K-12973/2014/2	AJB-1474-115/2014	A NEKI igazgatója részére válaszlevél, arról, hogy az átfogó vizsgálat folyamatban van, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda	

2014.10.13	B-12615/2014/1	AJB-1474-116/2014	Ua. mint az AJB-1474/113. számú irat postai úton megküldve-MÖR tájékoztatása.	Miskolci Önkormányzati Rendészet	Alapvető Jogok Biztosa	7766-6/2014
2014.10.14	B-12680/2014/1	AJB-1474-117/2014	A jegyző tájékoztató válaszlevele, és csatolt dokumentumok megküldése.	Miskolc MJV Polgármesteri Hivatalának Jegyző	Alapvető Jogok Biztosa	80.560-14/2014
2014.10.29	B-13305/2014/1 B-15151/2014/1	AJB-1474-118/2014 AJB-3647-5/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszlevele, a miskolci rendeleteket érintő törvényességi felhívásokról.	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa	BO/13/3843-4/2014.
2014.11.04	B-13518/2014/1, B-13523/2014/1	AJB-1474-119/2014, AJB-3649-9/2014	A MIK Zrt. tájékoztató válaszlevele.	Miskolci Ingatlanszállító Zrt.	Alapvető Jogok Biztosa	18523-3/A20/2014
2014.12.01	B-14638/2014/1	AJB-1474-120/2014	A NAIH tájékoztató válaszlevele a miskolci ellenőrzésekkel kapcsolatban folytatott eljárásáról és álláspontjáról.	Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság	Alapvető Jogok Biztosa	NAIH-956-14/2014/V
2014.12.08	B-14916/2014/1, B-15148/2014/1	AJB-1474-121/2014, AJB-3649-10/2014	A gyermekjóléti intézmény tájékoztató válaszlevele a lakcímkártya nélküli, vagy település szintű lakcímkártyával rendelkező gyermekek beiskoláztatását érintően.	Miskolci Egyesített Szociális, Egészségügyi és Gyermekjóléti Intézmény	Alapvető Jogok Biztosa	163-3/2014/A.
2014.12.10	esemény- AJBH		Munkacsoport megbeszélés			Nemzetiségi Biztoshelyettes, a titkársága, valamint az AJBH munkatársai
2014.12.13	K-15863/2014/2	AJB-1474-122/2014	Megkeresés, a Kormányhivataltól tájékoztatás kérés a miskolci rendeleteket érintően tett törvényességi felhívásokkal kapcsolatos önkormányzati intézkedésekről.	Alapvető Jogok Biztosa	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal	

2015.01.22	B-964/2015/1	AJB-1474-123/2014	A TASZ újabb panaszbeadványa a Miskolc környéki településeken elfogadott önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangját érintően, valamint a Kormányhivatal elhúzódó törvényességi felügyeleti eljárása miatt.	Társaság a Szabadságjogokért	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.02.06	K-1564/2015/2	AJB-3268-26/2014	Válaszlevél a TASZ ügyvezető igazgatójának, arról, hogy az újabb panaszbeadványban felvetett problémakör az átfogó vizsgálat részét képezi, postai úton megküldve.	Alapvető Jogok Biztosa	Társaság a Szabadságjogokért	
2015.03.04	B-2729/2015/1 B-2817/2015/1	AJB-1474-124/2014 AJB-3268-27/2014	A Kormány megbízott tájékoztató, válaszelevele az önkormányzati lakásrendelettel kapcsolatban, valamint a Kúriához benyújtott indítvány megküldése.	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.03.09	B-2929/2015/1 B-3031/2015/1	AJB-1474-125/2015 AJB-3268-28/2014	A Kormányhivatal megküldte a miskolci közösségi együttéléssel kapcsolatos rendeletet érintő Kúriához benyújtott indítványt.	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.03.13	K-3369/2015/1	AJB-3268-29/2014	Megkeresés, tájékoztatás kérés a Kormányhivataltól a Miskolc környéki településeken elfogadott rendeletekkel kapcsolatban.	Alapvető Jogok Biztosa Nemzetiségi Biztoshelyettes	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	
2015.03.18	B-3361/2015/1	AJB-1474-126/2014	Az EBH tájékoztató válaszelevele a Hatóság előtt folyamatban lévő, Miskolcot érintő ügyekről.	Egyenlő Bánásmód Hatóság	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.04.01	B-3956/2015/1	AJB-1474-127/2014	A NEKI tájékoztatást kért az átfogó vizsgálattal kapcsolatban, e-mailben megküldve.	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő iroda	Nemzetiségi Biztoshelyettes	

2015.04.07	K-4505/2015/1	AJB-1474-128/2014	Válaszlevél a NEKI igazgatójának, postai úton megküldve.	Nemzetiségi Biztoshelyettes	Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda	
2015.04.21	B-4789/2015/1	AJB-3268-32/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszelevele a Miskolc környéki települések szociális rendeleteinek módosítását érintően, e-mailben megküldve.	BAZ Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.04.24	B-4989/2015/1	AJB-3268-33/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszelevele a Miskolc környéki települések szociális rendeleteinek módosítását érintően, e-mailben megküldve.	BAZ Megyei Kormányhivatal	Alapvető Jogok Biztosa, a Nemzetiségi Biztoshelyettes	
2015.04.30	B-5306/2015 B-5305/2015/1	AJB-1474-129/2014, AJB-3268-34/2014	A Kormányhivatal tájékoztató válaszelevele a Miskolc környéki települések szociális rendeleteinek módosítását érintően, postai úton megküldve.	BAZ Megyei Kormányhivatal Kormány megbízott	Alapvető Jogok Biztosa, Nemzetiségi Biztoshelyettes	

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1517/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

**Az eljárás megindítása**

A panaszos Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata Közterület-felügyeletének (a továbbiakban: Közterület-felügyelet) parkolási pótdíjazási és kerékbilincselési gyakorlatát sérelmezve fordult a hivatalomhoz.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Közterület-felügyelet irodavezetőjétől.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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 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 közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Kftfv.)
- a kerékbilincs közterület-felügyelet általi alkalmazására, a járművek elszállítására, valamint a felmerült költségekre vonatkozó szabályokról 55/2009. (X. 16.) IRM rendelet (IRM rendelet)
- Budapest főváros közigazgatási területén a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályozásáról szóló 30/2010. (VI. 4.) Fővárosi Közgyűlési rendelet (Föv. Kgy. rendelet)

**A megállapított tényállás**

A panaszos előadta, hogy 2014. január 17-én a XII. kerületben parkolt az autójával, de elmulasztott parkolójegyet váltani, ezért a Közterület-felügyelet munkatársai kerékbilincset helyeztek a gépkocsijára. Ezt észlelve a helyszínen kifizette a kerékbilincselés esetén fizetendő 14.605 Ft-ot, de úgy véli, hogy mindezt csak azért került sor, mert külföldi rendszámú autóval parkolt, hiszen úgy tapasztalta, hogy a magyar rendszámú gépkocsik ilyen esetben sem kaptak kerékbilincset.

Megkeresésemre a Közterület-felügyelet irodavezetője arról tájékoztatott, hogy a közterület-felügyelő 2014. január 17-én azért helyezett kerékbilincset a hivatkozott gépjárműre, mert azt a Föv. Kgy. rendeletben meghatározottaktól eltérően, szabálytalanul helyezték el.

A Kftfv. 20. § (6) bekezdésének rendelkezése értelmében a közterület-felügyelő a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a kiemelten védett, védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett járműre a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig kerékbilincset helyezhet.

A kapott tájékoztatás szerint Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Képviselő-testülete a 11/2012. (III. 1.) számú határozatában egyetértett azzal, hogy a Közterület-felügyelet – a Kfttv. és az IRM rendelet előírásai szerint – a Budapest XII. kerületi korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a XII. kerületi védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű rögzítésére kerékbilincset alkalmazzon. A kerékbilincs felhelyezésére az IRM rendelet előírásai szerint került sor minden indokolt esetben a kapott tájékoztatás szerint.

Az irodavezető szerint nagy problémát jelentenek a várakozási díj megfizetése nélkül várakozó külföldi rendszámú gépjárművek, tekintettel arra, hogy esetükben a kiszabott pótdíj behajtása szinte lehetetlen. A XII. kerületben a külföldi rendszámú gépjárművek havi átlagos aránya a kerületben várakozó gépjárművek összmenyiségéhez képest 2% körül mozog. Szembetűnő ugyanakkor, hogy a statisztikai adatok szerint a pótdíjazott járművek megközelítőleg 15%-a külföldi, vagyis hétszer gyakoribb a pótdíjazott járműveknél a külföldi gépjárművek aránya. Esetükben a fizetési hajlandóság rendkívül alacsony, a pótdíjak megfizetésének kikényszeríthetatlensége pedig országos problémát jelent, a jelenlegi helyzeten csak jogszabályi rendezéssel lehetne módosítani. Tudomása szerint a kerületben nincs utasítás arra vonatkozóan, hogy mely gépjárművek esetében kell kerékbilincset alkalmazni, arra minden esetben sor kerül, ha a jogszabály, illetőleg az eset összes körülményei azt indokolttá teszik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv vagy hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Közterület-felügyelete hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

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

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.<sup>1</sup> 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.

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 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.

A fent kifejtett közvetlen hátrányos megkülönböztetés mellett fontos megemlíteni a közvetett hátrányos megkülönböztetést is, amelynek lényege abban áll, hogy az Ebktv.-ben felsorolt tulajdonsággal rendelkező személyeket – bár látszólag semleges a magatartás, intézkedés, vagyis mindenkire vonatkozik – lényegesen nagyobb arányban hozza hátrányos helyzetbe, mint más személyeket

### **III. Az ügy érdemében**

A Kfttv. 20. § (6) bekezdése valóban úgy rendelkezik, hogy ha a korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a kiemelten védett, védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű balesetveszélyt nem jelent, és a forgalmat nem akadályozza, rögzítésére – a jármű elszállításáig vagy további intézkedésig – a felügyelő kerékbilincset alkalmazhat.

---

<sup>1</sup> 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

A fenti rendelkezés megteremti a lehetőséget a közterület-felügyelők számára, hogy a díjfizetés nélkül várakozó gépjárművekre is kerékbilincset helyezzenek el, nem csak a szabálytalanul várakozó járművekre. Csakhogy egyetlen további jogszabály sem ad iránymutatást vagy határoz meg szempontrendszert, hogy a parkolás díj nem fizetése esetén mely esetekben indokolt a kerékbilincs felhelyezése, illetve elegendő a pótdíj kiszabása. Valójában tehát az ellenőrzést végző személy belátására van bízva, hogy hogyan jár el, amely álláspontom szerint – a panaszos esetét is figyelembe véve – önkényes döntésre adhat lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság már vizsgálta Budapest Főváros közterületein és erdőterületein a járművel várakozás rendjének egységes kialakításáról, a várakozás díjáról és az üzemképtelen járművek tárolásának szabályzatáról szóló 38/1993. (XII. 27.) Főv. Kgy. rendelet hasonló rendelkezését<sup>2</sup> és a 31/1996. (VII. 3.) számú határozatában megállapította, hogy a rendelet szabályozása nem egyértelmű a tekintetben, hogy a kerékbilincs alkalmazása kötelező, vagy csupán lehetséges. A szabályozásból nem tűnik ki, hogy ki és milyen szempontok alapján mérlegel és hoz döntést az eszköz felszereléséről. Az Alkotmánybíróság elvi jelleggel a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban hívta fel a figyelmet arra, hogy valamely jogszabály határozatlansága és többértelműsége sérti a jogbiztonság elvét, ezért alkotmányellenes.<sup>3</sup>

A 11/1992. (III. 5.) AB határozat arra is rámutatott, hogy a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek. A rendelet vizsgált rendelkezései az Alkotmánybíróság szerint nem felelnek meg ennek az igénynek.

Az IRM rendelet 5. § szerint: (1) *Az intézkedés során a felügyelő képfelvételt, vagy kép- és hangfelvételt (a továbbiakban: felvétel) készít az elkövetett jogsértés bizonyíthatósága érdekében.* (2) *Az intézkedést azonnal félbe kell szakítani vagy meg kell szüntetni, ha a járműhöz visszaérkező üzemben tartó vagy a jármű használója azt kéri, és az intézkedésnek a melléklet 5. pontja szerint számított csökkentett költségét megtéríti, valamint a szabálytalanságot megszünteti.* (3) *A csökkentett költség akkor számítható fel, ha a felügyelő rendelkezésére a jármű rögzítését vagy elszállítását végző személy a helyszínre érkezett, és a jármű rögzítésének vagy elszállításának előkészületét megkezdte.* A Melléklet 5. pontja értelmében *a csökkentett költség a 2. pontban meghatározott összeg (11.500 Ft+ÁFA) 50%-a.*

A panaszos a beadványához csatolta a közterület-felügyelet által a kerékbilincselésről készített felvételt, amelyből egyértelműen kiderül, hogy a panaszos helyszínre való visszaérésekor a közterület-felügyelet még nem helyezte fel a gépjármű kerekére a kerékbilincset, az csak folyamatban volt.

Amikor a panaszos jelezte, hogy a helyszínen kifizeti a kerékbilincselésért fizetett összeget, akkor a felvételt készítő közterület-felügyelő szólt a társának, hogy „akkor azt nem tesszük föl, mert azt baromi nehéz leszedni”.

Mindezek alapján jogszerűtlen volt a felügyelő azon eljárása, hogy a kerékbilincselés esetén fizetendő teljes összeget róttta ki a panaszosra, mivel az IRM rendelet fent idézett szakasza értelmében ilyen esetben csökkentett összeget kell fizetnie a jármű üzembentartójának.

---

<sup>2</sup> 38/1993. (XII.27.) Főv. Kgy. rendelet 36. § (1) bekezdés: „A 74/1999. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet 4. § c) pontjában foglalt rendelkezés szerint a közterület-felügyelő a közterületen szabálytalanul elhelyezett járművekre - ha balesetveszélyt nem jelent és a forgalmat nem akadályozza - kerékbilincset helyezhet el. A korlátozott várakozási övezetben a díjfizetés nélkül várakozó, valamint a korlátozott várakozási övezetekre előírt várakozási időtartamot túllépő járműre a közterület-felügyelő kerékbilincset nem helyezhet el.”

<sup>3</sup> (ABH 1991, 80.)



A felvételen hallható, hogy a panaszos rákérdez arra, hogy miért helyeznek fel kerékbilincset az autójára, azért helyezik-e fel, mert nincs érvényes parkolójegye. A közterület-felügyelő erre válaszként kifejti, hogy valóban a parkolójegy hiánya miatt, de a panaszos külföldi állampolgár, és „*nagyon sokszor van az, hogy megbírságozzák a külföldi állampolgárt, és ő meg nem fizeti be, mert hogy külföldi állampolgár*”.

A panaszos ezt követően arról érdeklődik, hogy a magyar rendszámú autókra is tesznek-e kerékbilincset, a felügyelő pedig azt válaszolja, hogy akkor, ha szabálytalanul parkolnak, „*például feláll a járdára és nem lehet tőle elférni*”. Majd a panaszos elmondja, hogy ő nem parkolt szabálytalanul, és a felügyelő újra kifejti, hogy a külföldi rendszámú gépjárművekre azért helyeznek fel kerékbilincset, mert a külföldiek jellemzően nem fizetik be a pótdíjat. Elmondja a felvételen azt is, hogy a magyar rendszámú gépjárművekre díjfizetés nélküli várakozás esetén nem szerelnek fel kerékbilincset, „*speciel ebben az esetben nem, csak ha más szabálysértést követnek el*”.

Az önkormányzat 2012. május 1-jén 17 órai kezdettel megtartott képviselő-testületi ülésének jegyzőkönyvi kivonatából kiderül, hogy a képviselő-testület meghozta a 11/2012. (III. 1.) Bp. XII. ker. Hegyvidéki Önk. Kt. határozatát, az alpolgármester 2012 februárjában benyújtott határozati javaslata alapján, miszerint:

*A Képviselő-testület*

- a) *egyetért azzal, hogy a Hegyvidéki közterület-felügyelet – a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény és a kerékbilincs közterület-felügyelet általi alkalmazására, a járművek elszállítására, valamint a felmerült költségekre vonatkozó szabályokról szóló 55/2009. (X.16.) IRM rendelet előírási szerint – a Budapest XII. kerületi korlátozott várakozási övezetben díjfizetés nélkül várakozó, a XII. kerületi védett vagy korlátozott várakozási övezetben érvényes engedély nélkül elhelyezett, illetve a közterületen szabálytalanul elhelyezett jármű rögzítésére kerékbilincset alkalmazzon;*
- b) *felkéri a polgármestert, hogy a kerékbilincs 2012. I. félévében történő alkalmazásához szükséges előkészítő intézkedéseket tegye meg.*

A javaslat indokaként az alpolgármester a következőket fogalmazta meg. „*A Hegyvidéki Önkormányzat parkolás-üzemeltetési feladatait 2011. október 1. napjától a FABER Kft. látja el. Az elmúlt időszakban a parkolás-üzemeltető kimutatása alapján jelentős mértékű pótdíj tartozást halmoztak fel egyes gépjármű tulajdonosok. Számos olyan külföldi rendszámú gépkocsi tulajdonos van, aki 40-50 darab parkolási eseményhez kapcsolódó, meg nem fizetett pótdíjjal tartozik, melyek behajtása a jelenlegi jogszabályok alapján gyakorlatilag lehetetlen. A kerületünk korlátozott várakozási övezeteiben díjfizetés nélkül vagy érvényes engedély nélkül várakozók kerékbilincssel történő rögzítésével lehetővé válik a külföldi rendszámú járművek üzemeltetőinek azonosítása és így az elmaradt pótdíjtartozások behajtása.*

*Ennek megfelelően kérem a tisztelt Képviselő-testületet hogy a Budapest XII. kerület korlátozott várakozási és védett övezeteiben díjfizetés, vagy érvényes engedély nélkül elhelyezett jármű közterület-felügyelő általi kerékbilincssel történő rögzítését támogassa.*”

Ahogy azt a fentiekben már kifejtettem, a Kftftv. valóban lehetővé teszi a közterület-felügyelet számára, hogy kerékbilincset helyezzen el a díjfizetés nélkül várakozó járműveken, azt azonban, hogy milyen szempontokat kell mérlegelnie az eljáró felügyelőnek a felhelyezéskor, semmilyen jogszabály vagy normatív utasítás nem határozza meg.

Az irodavezető is csak annyiban tért ki erre válaszában, hogy a közterület-felügyelők minden olyan esetben elhelyezik a kerékbilincset a járművön, ha azt indokoltnak tartják.

Az önkormányzat sem foglalta bele ugyan a rendeletébe a kerékbilincselésre vonatkozó szabályokat, a képviselő-testület ülésén azonban határozott annak alkalmazásáról díjfizetés nélkül várakozó gépjárművek esetében, mindezt egy olyan alpolgármesteri javaslat alapján, amely egyértelműen a külföldi járművek üzemeltetőivel szembeni határozottabb fellépést szorgalmazta.

Maga a jogi szabályozás tehát nem tesz különbséget az üzemeltetők között semmilyen szempontból, de pontosan azzal, hogy nem kerültek kidolgozásra a kerékbilincs felhelyezésénél irányadó szempontok, hogy melyek azok a körülmények, amelyek díjfizetés nélküli várakozás esetén valóban indokolttá teszik annak alkalmazását, a jogalkotó megteremtette a lehetőséget egy olyan gyakorlat kialakulásához, amellyel a Közterület-felügyelet hátrányosabb helyzetbe hozza a külföldi rendszámú gépjárművek üzemben tartóit a magyar rendszámú járművek üzemeltetőihez képest.

A közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről szóló 2011/82/EU irányelvvel ellentétben a parkolási pótdíjat külföldiektől történő behajtására ugyan még nem született európai uniós jogszabály, számos példa mutatja azonban, hogy van hatékony megoldás a problémára.

Az Euro Parking Collection (EPC) nevű szervezet pl., kilenc európai országra vonatkozóan szerzi be a szükséges adatokat a beszedési eljárások lefolytatásához (többek között parkolás, autópálya-díjtartozás, zóna-díjak vagy más, bármilyen elmaradáshoz lehet együttműködni, szerződni velük). Ők szerzik be a járműnyilvántartókból a külföldi rendszámú gépjárművekhez tartozó adatokat, majd azt átadják a tartozást követelő szervezetnek vagy önkormányzatnak, amely ez alapján fizetési felszólítást tud küldeni, tehát a pótdíjazáshoz szükséges adatok beszerzése a külföldiekre vonatkozóan nem jelent megoldhatatlan nehézséget. (Szerződésben áll velük például a DKV Debreceni Közlekedési Zrt., illetve a Szekszárdi Vagyonkezelő Kft. is.) Tény, hogy ez az eljárás időigényesebb, mint a magyar rendszámú gépjárművek tulajdonosaival szemben kiszabott pótdíj behajtása, ez azonban nem elégséges indok arra, hogy a külföldi rendszámú gépjárművek tulajdonosait hátrányosabb helyzetbe hozzák.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Közterület-felügyelete azzal, hogy a kerékbilincs felhelyezése előtt a helyszínrre érkező panaszost nem az ilyen esetekre előírt, 50%-kal csökkentett díj, hanem a teljes összeg megfizetésére kötelezte, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 31. § alapján felkérem Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzat Közterület-felügyeletének vezetőjét, hogy gondoskodjon az IRM rendelet 5. § (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a panaszos által befizetett összeg 50%-ának visszafizetéséről, valamint – figyelembe véve a pótdíjigény érvényesítésének egyéb lehetséges módjait – vizsgálja meg a rendelkezésre álló lehetőségeket annak érdekében, hogy a Közterület-felügyeletnél kialakított, a külföldi rendszámú autók üzemeltetőit hátrányosabb helyzetbe hozó gyakorlat megszűnjön.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1545/2014. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

A Budapesti Corvinus Egyetem (a továbbiakban: BCE) Tanulmányi és Vizsgaszabályzatában (a továbbiakban: TVSZ) foglalt követelményeket sérelmező, neve elhallgatását kérő panaszos fordult hozzám. Beadványában kifogásolta, hogy a BCE TVSZ Gazdálkodástudományi Karára vonatkozó mellékletének 5. §-a az abszolutórium megszerzésének feltételeként a 3,00 tanulmányi átlag teljesítését írja elő. Bár a BCE Gazdaságtudományi Kara a javítani szándékozott tantárgy eredményét úgynevezett passzív félévben javítani engedi, ezzel ugyanakkor további sérelmet okoz, mivel ez egyben a tanulmányi időszak meghosszabbítását vonja maga után, annak ellenére, hogy a hallgató valamennyi tantárgyból már sikeres vizsgát tett. Tudomása szerint előfordul olyan is, mikor a BCE a félév kihagyásával teszi csak lehetővé az adott tantárgy eredmény-javításra való felvételét, mivel a soron következő félévben az adott tantárgy felvételét nem teszi lehetővé, ezzel még tovább növelve a tanulmányi időszakot. Panaszának kiegészítésében előadta azt is, hogy a 2014. június utolsó vizsgahetében javítás céljából vizsgát tett hallgatók vizsga eredményeiket szeptember 2-án tudták meg, amely többük számára elégtelen osztályzatot eredményezett.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A panaszbeadvány nyomán áttekintettem a BCE TVSZ valamennyi Kari Mellékletét, amelyekben a sérelmezett előírásokhoz hasonló rendelkezéseket észleltem a Közgazdaságtudományi Kar esetében, illetve a Társadalomtudományi Kar osztatlan képzései vonatkozásában is. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az Egyetem rektorától, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériumának felsőoktatásért felelős államtitkárától.

**Az érintett alapvető jog**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nft.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ft.)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ftr.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény végrehajtásához szükséges egyes rendelkezésekről szóló 248/2012. (VIII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Nftr.)
- Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet (a továbbiakban: OM rendelet)

**A megállapított tényállás**

**1.1.** Megkeresésemre adott válaszként a BCE álláspontját a *Gazdálkodástudományi Kar dékánja* fejtette ki, amellyel egyetértett a *Közgazdaságtudományi Kar dékánja* is. Állásfoglalásuk szerint a 3,00 tanulmányi átlag megkövetelése az abszolutórium kiadásakor a minőségbiztosítás hatékony eszköze, figyelemmel a BCE által nyújtott képzések munkaerőpiacon elfogadott színvonalára és az egyetem számos nemzetközi kapcsolatára.

Kijelentették azt is, hogy a 3,00 tanulmányi átlag követelménye a hallgatókat is védi, hiszen az abszolutórium és végső soron a diploma megszerzése követelményeinek indokolatlan lazítása a diploma értékének devalválódásához vezetne, amely sem a hallgatók, sem a munkaadók, sem a felsőoktatási kormányzatnak nem lehet érdeke.

A dékán véleménye szerint az elégséges érdemjegy létjogosultsága az egyetem intézkedésével nem kérdőjeleződik meg, hiszen az oktatók továbbra is adhatnak elégséges érdemjegyet a hallgatóknak tudásuk minősítésekor az egyes tárgyak esetében. Az ötfokozatú minősítési skálának továbbra is része az elégséges (2) érdemjegy. Elfogadják bizonyos tárgyak csak elégségesre történő teljesítését, de azt nem tartják követendőnek, ha valaki mindenképp gyengén teljesít, és egy átlagos közepes teljesítményt nem tud tanulmányai során elérni.

A dékán válaszában tartalma szerint a BCE egyes karai által alkalmazott kifogásolt gyakorlat az Nft.-vel sincsen ellentmondásban, mivel az Nftv.108. § 47. pontja kimondja, hogy az abszolutórium kiadásának az előírt vizsgák eredményes letételén kívül más tanulmányi követelmények teljesítése is feltétele lehet. Az érintett egyetemi karok vonatkozásában a 3,00 tanulmányi átlag teljesítése ez utóbbi kategóriába tartozik.

Fontosnak tartotta leszögezni, hogy a BCE TVSZ 28. § (5) bekezdése szerint, ha egy hallgató a szakirányválasztás vagy az abszolutórium átlagkritériumait nem teljesíti, akkor lehetősége van arra, hogy a speciális aktív félévet az átlag kijavítását célzó tárgyújrafelvételre használja fel. Ebben az esetben a tárgyújrafelvétel csak a képzés adott szakaszában már felvett és teljesített tárgyakra vonatkozhat, amennyiben a tárgy az adott félévben meghirdetésre kerül. E rendelkezés a dékán szerint lehetővé teszi, hogy a hallgató a tanulmányi átlagán a tanulmányai végén javítson, így a BCE a hallgatókat nem fosztja meg attól, hogy az előírt követelményeket teljesíthessék, amennyiben az korábban nem sikerült nekik.

Jelezte azt is, hogy a 3,00 tanulmányi átlag teljesítésének követelményéről a hallgatók beiratkozásukkor a TVSZ megismerésekor pontos ismereteket szerezhetnek. A tanulmányi osztály munkatársai folyamatosan nyomon követik a hallgatók adott képzésben történő előrehaladását, jelzik a hallgatók számára, ha várhatóan nem tudják elérni az abszolutóriumhoz szükséges tanulmányi átlagot. Ezen felül a munkatársak a legtöbb esetben javaslatot is tesznek a hallgatóknak, hogy mely tárgyaikat vegyék fel újból javítási céllal.

A *BCE Társadalomtudományi Karának* gyakorlatáról a kar dékánja tájékoztatott, miszerint a TVSZ Kari mellékletében a bolognai alapszakok és mesterszakok vonatkozásában nem követelik meg az abszolutórium feltételeként a 3,00 tanulmányi átlagot. Csak és kizárólag a korábbi osztatlan képzések vonatkozásában szerepel a TVSZ-ben a 3,00 tanulmányi átlag, de ilyen hallgatójuk már csak egy-kettő van összesen. A „bolognai szakok” vonatkozásában nem szükséges a Karon tanuló hallgatóknak minimális átlagot elérni.

**1.2.** A kari dékánok válaszai ismeretében ismételtlen *a BCE rektorához fordultam*, hogy a válaszokban foglaltak alapján felmerült további kérdések tekintetében nyújtson tájékoztatást, továbbá *a felsőoktatásért felelős minisztert* is szakmai álláspontjának kifejtésére kértem a BCE dékánjai által előadottakkal összefüggésben.

**1.2. a)** A BCE rektorához az alábbi kérdésekkel fordultam a Közgazdaságtudományi és a Gazdálkodástudományi Karok tekintetében:

- A TVSZ szerinti speciális aktív félév időtartama alatt az érintett tanulók rendelkeznek-e hallgatói jogviszonnyal, igénybe vehetik-e a diákigazolvány által nyújtott kedvezményeket (pl. az egyetemre való eljutáshoz), valamint van-e a hallgatóknak egészségügyi és baleseti egészségügyi ellátásra való jogosultsága?
- Az elmúlt 5 tanévben hány hallgatójuk javított a speciális aktív félévben, e vizsgák meghozták-e az abszolutórium kiadásához szükséges tanulmányi átlagot, illetve volt-e olyan hallgató, akinek a javítás egy féléven belül nem járt eredménnyel és hány fő?

- Az elmúlt 5 tanévben volt-e olyan hallgatójuk, aki azért nem tudott, vagy csak egy féléven túl tudott javítani, mert a speciális aktív félévben az általa javítandó érdemjegy tantárgya nem került meghirdetésre?
- A speciális aktív félévben az érintett hallgatókat milyen az egyetem által meghatározott költségek terhelik (pl. tandíj, vizsgadíj, tantárgyfelvétel díja), ezek megfizetése alól a hallgató kaphat-e mentességet, vagy kedvezményt, amennyiben igen milyen feltételek mellett és az elmúlt 5 tanévben hány tanuló kapott mentességet vagy kedvezményt?
- A vizsgaidőszakban szerzett és az abszolutórium átlagába beszámító érdemjegyeket a hallgatónak van-e lehetősége az adott vizsga letételének félévében javítani, vagy erre csak az aktív félév ad lehetőséget?
- Az előre meghirdetett képzési időn túl végzett hallgatóik között az elmúlt 5 tanévben milyen arányt képeztek azon hallgatók, akik az abszolutóriumot csak a speciális aktív félévben megszerzett érdemjegyek után kaphatták meg?

A BCE Közgazdaságtudományi és Gazdálkodástudományi Kar dékánjai azonos tartalmú válaszukban az alábbiakat fejtették ki a konkrét kérdésekre.

A speciális javító félév csak olyan félév során kérhető, amikor a hallgató aktív státuszban van, ebből kifolyólag a hallgatók a speciális javító félév alatt is igénybe vehetik a diákigazolvány nyújtotta kedvezményeket.

A speciális javító félévet a TVSZ-nek megfelelően számos hallgató igényelte az elmúlt félévekben. A hallgatók tisztában vannak azzal, hogy a javító tárgyfelvétel kihatással lesz az abszolutóriumhoz szükséges átlag alakulására, ezért általában nagyobb erőfeszítést tesznek a jobb jegy megszerzésére. Ettől függetlenül sokszor előfordul az is, hogy a hallgató nem javít korábbi jegyén, ekkor lehetősége van a tárgy újbóli javító célú tárgyfelvételére vagy dönthet úgy is, hogy más gyengébben teljesített kötelező tárgyát kívánja javítani.

Elképzelhetőnek tartották, hogy volt olyan hallgató az elmúlt öt évben, aki egy féléven túl javította speciális javító félévben a jobb átlaghoz szükséges érdemjegyét, mert az adott tárgyat abban a félévben nem hirdették meg, de erről *nem rendelkeznek pontos statisztikákkal*. Az előbbi problémát egyébként úgy igyekeznek kiküszöbölni, hogy az érintett tárgyakból, amennyiben erre a tematika lehetőséget nyújt, ún. vizsgakurzust indítanak.

A speciális javító félévet csak a tanulmányok végén lehet kérvényezni, mikor kiderül, hogy az adott hallgató rendelkezik-e vagy sem az abszolutóriumhoz szükséges 3,00 átlaggal. A Hallgatói Térítési és Juttatási Szabályzat (a továbbiakban: HTJSZ) értelmében ezekben a félévekben a hallgatóknak joguk van ún. kreditarányos fizetést kérni, ami azt jelenti, hogy a hallgató csak a felvett kreditekért fizet költségtérítést, azaz nem kell a teljes félévi költségtérítési díjat kifizetnie. A HTJSZ 28. § (10) bekezdése ugyanis kimondja, hogy *„amennyiben a költségtérítéssel képzésben résztvevő hallgató aktív féléveinek száma meghaladja az adott szak képzési és kimeneti követelményeiben/képesítési követelményeiben meghatározott képzési időt, úgy tanulmányainak további aktív féléveiben a költségtérítési díjat a felvett tantárgyak kreditjei alapján kell fizetnie. Az így megállapított összeg azonban nem lehet magasabb, mint a hallgató által az előírt képzési időn belüli utolsó aktív félévben fizetett költségtérítési díj összege.”* A felvett tantárgyak kreditértékei alapján fizetnek költségtérítési díjat azon hallgatók is, akik államilag támogatott képzési forma helyett költségtérítéses képzésben folytatják tanulmányaikat. A dékán a hallgató kérelmére, méltányolható körülményeire tekintettel a költségtérítés megfizetésére haladékot, részletfizetési kedvezményt adhat. A költségtérítési díj alól mentességet is az illetékes Kar dékánjától lehet kérelmezni, mentességet a dékán a kiváló tanulmányi teljesítményű hallgató számára a HTJSZ 26. § (7) bekezdésének figyelembevételével adhat. Utóbbi – természetesen igen ritkán következik be – hiszen ezek a hallgatók éppen azért kérvényezik a speciális javító félévet, mert tanulmányi eredményeik még a 3,00-as átlagot sem érik el.

Állami ösztöndíjas hallgatók külön költségtérítést természetesen nem fizetnek, ők az aktív félévüket az államilag támogatott féléveik terhére számolják el.

Egy adott vizsgaidőszakban a TVSZ szerint mind a sikertelen, mind a sikeres vizsgák javítására van mód, függetlenül attól, hogy az adott tárgyra kapott érdemjegy beleszámít az abszolutóriumhoz szükséges átlagba vagy sem. Ezekről az esetekről a TVSZ 26. §-a és 27. §-a rendelkezik, melyek többek között kimondják, hogy *sikertelen vizsga* esetén javítóvizsga ugyanabból a tantárgyból legfeljebb *két alkalommal* tehető az adott vizsgaidőszakban. Emellett minden vizsgaidőszakban *egyetlen tárgynál* lehetősége van a hallgatónak, hogy a tárgyból tett *eredményes* vizsgáját követően, az ott megszerzett érdemjegyet kijavíthassa (ez a sikeres vizsga javítása). Adott vizsgaidőszakban a hallgató kérvényezheti második tárgyból is sikeres vizsga javítását. A kérelmet az oktatási dékánhelyettes bírálja el, a benyújtástól számított három munkanapon belül és rövid úton (az elektronikus hallgatói nyilvántartási rendszeren keresztül) értesíti döntéséről a hallgatót.

A *Közgazdaságtudományi Karon* 2013/2014. tanévben alapképzésen 112 hallgató, mesterképzésen 156 hallgató tett eredményes záróvizsgát. E tanévben összesen 5 hallgató adott be kérelmet speciális javító félévre. Ezen hallgatók egy vagy több tárgyból kértek javítási lehetőséget. A hallgatók mindegyike megszerezte a félév végén az abszolutóriumot.

A *Gazdálkodástudományi Karon* pedig a 2013/2014. tanévben alapképzésen 1032 hallgató tett eredményes záróvizsgát, és összesen 37 hallgató adott be kérelmet speciális javító félévre, a hallgatók egy vagy több tárgyból kértek javítási lehetőséget és mindegyikük megszerezte a félév végén az abszolutóriumot.

**1.2. b)** A szaktárca álláspontját a *felsőoktatásért felelős államtitkár* fejtette ki a BCE Gazdálkodástudományi Kar és Közgazdaságtudományi Kar TVSZ vonatkozó mellékleteinek áttekintését követően. A végbizonyítvány megszerzésének feltételéről a BCE TVSZ-ének 36. §-a az alábbiakról rendelkezik: *„Végbizonyítványt (abszolutóriumot) az Egyetem annak a hallgatónak állít ki, aki a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelményeket és az előírt szakmai gyakorlatot – a nyelvvizsga letétele, a szakdolgozat/diplomamunka elkészítése kivételével – teljesítette, és az előírt krediteket megszerezte. A diplomához előírt kreditmennyiség minimum 2/3 részét az anyaintézményben kell teljesíteni. Kettős diplomát adó képzés és közös képzés esetében erről a feltételről a partnerintézménnyel kötött együttműködési megállapodás eltérően rendelkezhet azzal a megkötéssel, hogy a kettős diplomát adó képzésben vagy a közös képzésben részt vevő hallgatónak a végbizonyítvány (abszolutórium) megszerzéséhez az Egyetemen belül az adott szakon legalább 30 kreditet kell teljesítenie.”* Az abszolutórium feltételeként a vizsgálat indításakor a *Gazdálkodástudományi Karra* vonatkozó melléklet 12. §-a az alábbiakat tartalmazta: *„Nappali tagozatos alapképzés esetén a nem szakirányos hallgatóknak a kötelező és az operatív tanterv által előírt kreditmennyiségnek megfelelő szakmai kötelezően választható, a szakirányos hallgatók és a Gazdálkodási és menedzsment szak differenciált modulját teljesítő hallgatók esetében a kötelező és a szakirány kötelezően választható tárgyak jegyeinek átlaga legalább 3,00. Esti és levelező tagozatos képzések esetén a kötelező tárgyak jegyeinek átlaga legalább 3,00.”*

A mesterképzésre vonatkozó melléklet a vizsgálat irányával összefüggésben az alábbiak szerint rendelkezik: *„A szak, és ahol van, a szakirány kötelező és kötelezően választható tárgyakból legalább 3,00 kredittel súlyozott tanulmányi átlag elérése.”*

A hagyományos képzésre vonatkozóan a TVSZ 26. § b) pontja rögzíti, hogy *„A szak és a szakirány kötelező tárgyakból (gazdálkodási- és gazdálkodási szakos közgazdász tanár szakon a negyed- és ötödéven teljesítendő négy darab kötelezően választható szaktárgyat is beleértve, közgazdász tanár szakon az ötéves kötelező tanár szakos tárgyakat is figyelembe véve) legalább 3,00 kredittel súlyozott tanulmányi átlag elérése.”*

A TVSZ *Közgazdaságtudományi Karra* vonatkozó melléklet a *Gazdálkodástudományi Karra* vonatkozó rendelkezésekhez hasonlóan szabályozott a vizsgálat indításakor a súlyozott tanulmányi átlag követelménye tekintetében:

- közgazdasági, közgazdasági szakos közgazdász tanár, nemzetközi kapcsolatok-, pénzügyi és gazdasági-matematikai elemző közgazdász szakokon a szak és a szakirány kötelező tárgyakból legalább 3,00 kreditekkel súlyozott tanulmányi átlag elérése,
- alkalmazott közgazdaságtan (BA) -, gazdaságelemzés (BSc)-, emberi erőforrások (BA)-, közszolgálati (BA) alapszakok a kötelező szaktárgyakból, a szakszemináriumokból és közszolgálati, valamint emberi erőforrások alapszakok esetében a specializáció kötelező tárgyaiból is legalább 3,00 kreditekkel súlyozott átlag elérése,
- biztosítási és pénzügyi matematika (MSc) mesterszakokon a szakdolgozathoz rendelt kreditpontok kivételével a képzési és kimeneti követelményekben előírt kreditpontok megszerzése, a közös képzésben részt vevő egyetemeken együttesen szerzett kreditek száma nem kisebb mint a szak képzési tantervében előírt kreditek 2/3-a.
- gazdaság-matematikai elemző (MSc) mesterszakon és közgazdasági elemző (MA) mesterszakon a kötelező alaptárgyakból, szaktárgyakból, a szakirány tárgyaiból és a szakszemináriumokból legalább 3,00 kreditekkel súlyozott tanulmányi átlag elérése.
- közgazdálkodás és közpolitika (MA) mesterszakon a kötelező szaktárgyakból, és a szakszemináriumokból legalább 3,00 kreditekkel súlyozott tanulmányi átlag elérése.
- nemzetközi gazdaság és gazdálkodás (MA) mesterszakon a kötelező szaktárgyakból, a szakirány tárgyaiból és a szakszemináriumokból legalább 3,00 kreditekkel súlyozott tanulmányi átlag elérése.
- pénzügy (MSc) mesterszak a kötelező szaktárgyakból, a szakszemináriumokból és a nappali tagozat esetén a szakirány tárgyaiból legalább 3,00 kreditekkel súlyozott tanulmányi átlag elérése.

Az államtitkár utalt az Nft. 50. §-ára, amely értelmében a felsőoktatási intézmény annak a hallgatónak, aki a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelményeket és az előírt szakmai gyakorlatot – a nyelvvizsga letétele, a szakdolgozat, diplomamunka elkészítése kivételével – teljesítette, és az előírt krediteket megszerezte, végbizonyítványt állít ki (abszolutórium). Az Ftr. 23-24. §-ai határozzák meg a kreditrendszerű képzés szabályait. Az Ftr. 24. § (5) bekezdés j) pontja szerint a kreditrendszerű képzésben szabályozni kell többek között egy adott tanulmányi időszak után a tanulmányok folytatásához, illetve a tanulmányok lezárásakor az oklevél, bizonyítvány megszerzéséhez szükséges minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlagot. Ezzel összefüggésben kifejtette, hogy különbséget kell tenni a tanulmányi átlag fogalma és a kreditrendszer egyik sajátossága, azaz a (halmozott) súlyozott tanulmányi átlag fogalma között. A halmozott, súlyozott tanulmányi átlag fogalmát az Ftr. 24. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint a kreditrendszerű képzésben a hallgató teljesítményének nyomon követésére a tanulmányok egy félévénél hosszabb időszakára vagy a tanulmányok egészére számított (halmozott) súlyozott tanulmányi állag szolgál. A súlyozott tanulmányi átlag számításánál az adott időszakban teljesített tantárgyak kreditértékének és érdemjegyének szorzataiból képzett összeget a teljesített tárgyak kreditjeinek összegével kell osztani. Az államtitkár szerint a fentiek alapján a BCE jogszerűen határozta meg az abszolutórium feltételül a minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlagot. Ugyanakkor megállapította, hogy a TVSZ Gazdálkodástudományi Karra vonatkozó mellékletének 12. § b) és e) pontja nem halmozott súlyozott tanulmányi átlag követelményét említi, hanem a kötelező és a szakirány kötelezően választható tárgyak jegyeinek átlagát, melynek minimuma 3.00. Az előzőekre tekintettel megfogalmazta intézkedését, miszerint fel kívánják hívni az intézmény figyelmét, hogy szabályzatát a hatályos jogszabályoknak megfelelően módosítsa.

Az államtitkár a kérdéssel összefüggésben lévő további körülményeket is áttekintett. A BCE TVSZ-ének 28. § (2) bekezdése szerint egy tantárgyat a hallgatónak legfeljebb három alkalommal van lehetősége felvenni.

A TVSZ 28. § (4) bekezdése értelmében speciális passzív, illetve aktív félévnek számít, ha a hallgató a szakirányválasztás feltételeinek nem teljesítése, vagy az abszolutórium feltételeinek nem teljesítése miatt kénytelen meghosszabbítani tanulmányait a szabályzatban meghatározott módon. Míg a TVSZ 28. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a hallgató a szakirányválasztás vagy az abszolutórium átlagkritériumait nem teljesíti, akkor lehetősége van arra, hogy a speciális aktív félévet az átlag kijavítását célzó tárgyújrafelvételre használja fel. Ekkor a tárgyújrafelvétel csak a képzés adott szakaszában már felvett és teljesített tárgyakra vonatkozhat, amennyiben a tárgy az adott félévben meghirdetésre kerül. Egyéb célból a javító tárgyújrafelvételre nincs lehetőség.

Az Ftr. 24. § (4) bekezdés i) pontja pedig azt határozza meg, hogy a kreditrendszerű képzésben szabályozni kell a sikertelen vizsgák egy vizsgaidőszakon belüli megismétlési kísérleteinek számát, egy adott tantárgynak a tanulmányok során való újabb felvételi lehetőségeit, illetve azt, hogy az ismételt tárgyfelvételekkel együtt hány alkalommal tehető vizsga egy tantárgyból. Az államtitkár szerint a szabályzat által hivatkozott speciális aktív és passzív félév a jelenleg hatályos oktatási jogszabályok fogalomhasználata alapján nem értelmezhető. Nem egyértelmű a szabályzat alapján, hogy ezen „speciális” félévek tekintetében hogyan érvényesülnek az állami ösztöndíjas és önköltséges félévek számítására vonatkozó szabályozások. Nem találta továbbá egyértelműnek a TVSZ rendelkezései alapján, hogy az intézmény által megengedett 3 tantárgyfelvétel tartalmazza-e már a javítást célzó tárgyújrafelvételt is. Az előzőekre tekintettel intézkedésként megfogalmazta, hogy felhívják a BCE figyelmét szabályozásának egyértelművé tételére, figyelembe véve azt is, hogy a hallgató egyéni tanulmányi rendjében – külön önköltség, illetve térítési díj fizetése nélkül – az összes előírt kreditet tíz százalékkal meghaladó kreditértékű tárgyat vehet fel.

**1.3.** A felsőoktatási államtitkár válaszában foglaltak alapján *ismételt megkereséssel* fordultam a szaktárcához. Kértem, hogy fejtse ki álláspontját abban a tekintetben, hogy míg az Nft. 108. § 47. pontja szerint az abszolutórium a képzési és kimeneti követelményekben előírt *kreditpontok megszerzését igazolja*, amely *minősítés és értékelés nélkül tanúsítja*, hogy a hallgató a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelménynek mindenben eleget tett. Ezzel szemben az Ftr. előírja az oklevél vagy bizonyítvány megszerzéséhez szükséges minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlag meghatározását, amelynek számítási módja figyelembe veszi az egyes kreditekhez tartozó *érdemjegyeket* is.

Az államtitkár ismételt válaszában hivatkozott az Nft. 108. § 47. pontjára, amely szerint a végbizonyítvány (abszolutórium) a tantervben előírt vizsgák eredményes letételét és – a nyelvvizsga letételének és a szakdolgozat (diplomamunka) elkészítésének kivételével – más tanulmányi követelmények teljesítését, illetve a szakdolgozathoz (diplomamunkához) rendelt kreditpontok kivételével a képzési és kimeneti követelményekben előírt kreditpontok megszerzését igazolja, amely minősítés és értékelés nélkül tanúsítja, hogy a hallgató a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelménynek mindenben eleget tett. Továbbá az Ftr. 24. § (5) bekezdés j) pontja azt mondja ki, hogy a kreditrendszerű képzésben szabályozni kell egy adott tanulmányi időszak után a tanulmányok folytatásához, illetve a tanulmányok lezárásakor az oklevél vagy bizonyítvány megszerzéséhez szükséges minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlagot. A súlyozott tanulmányi átlag fogalmát és számításának módját a Ftr. 24. § (2) bekezdése a következőképpen határozza meg: a hallgató teljesítményének nyomon követésére a tanulmányok egy félévnél hosszabb időszakára vagy a tanulmányok egészére számított (halmozott) súlyozott tanulmányi átlag szolgál. A súlyozott tanulmányi átlag számításánál az adott időszakban teljesített tantárgyak kreditértékének és érdemjegyének szorzataiból képzett összeget a teljesített tárgyak kreditjeinek összegével kell osztani. A fentiek alapján szakmai álláspontja szerint az Nft. és a Ftr. idézett rendelkezései között nincs ellentmondás, mivel az intézmény által a szabályzatában előírt súlyozott tanulmányi átlag a végbizonyítvány kiállításának előfeltétele, de az abszolutórium nem tartalmaz értékelést.



## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Nft. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése értelmében a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – *az oktatásért felelős* miniszter gyakorolja.

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 teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított 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. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a jogállamiság alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság követelményének egyik garanciája a *jogforrási hierarchia érvényesülése*. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel. Az Országgyűlés és a Kormány normaalkotási viszonyában a rendező elvet az Alaptörvény 15. cikk (3) és (4) bekezdésében írt – a jogforrási hierarchiából következő – azon elv jelenti, amely szerint a Kormány – törvényben szabályozott tárgykörben – törvényben kapott felhatalmazás alapján alkot rendeletet, és rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. A törvénnyel való ütközést jelenti az is, ha a származékos jogalkotói jogkörben eljáró Kormány rendelete túlterjeszkedik a törvény által adott felhatalmazáson [vö. 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat].

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Vizsgálatom során az államtitkár és a BCE dékánjai által is hivatkozott Ftr. 24. § (5) bekezdés j) pontjában foglalt rendelkezést tekintettem kiindulópontnak.

Eszerint a kreditrendszerű képzésben szabályozni kell többek között egy adott tanulmányi időszak után a tanulmányok folytatásához, illetve a tanulmányok lezárásakor az oklevél vagy bizonyítvány megszerzéséhez szükséges minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlagot. Az Ftr. idézett szakaszával összefüggésben elemeztem a kiadására vonatkozó felhatalmazó rendelkezést, amelyet – a már hatályon kívül helyezett – Ft. 153. § (1) bekezdés 14. pontja tartalmaz. Ennek értelmében a Kormány felhatalmazást kapott többek között arra, hogy rendelettel szabályozza a kreditrendszerű képzés általános szabályait. E szabály egyben visszahivatkozik az Ft. 57. § (5) bekezdésére, amely rögzítette, hogy „A Kormány határozza meg a kreditrendszerű képzés általános szabályait, továbbá azt, hogy meghatározott tanulmányokban való előrehaladáshoz, a tanulmányok sikeres teljesítéséhez hány kreditet kell elérni, valamint a kreditek intézményi nyilvántartásának rendjét és a tanulmányi tájékoztató összeállítására vonatkozó alapelveket.” A hatályos törvényi szintű szabályozás, az Nft. 110. § (1) bekezdés 15. pontja csupán arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy rendelettel szabályozza a *kreditrendszerű képzés általános szabályait*, ezen belül pedig különösen a b) pont szerint a tanulmányi előrehaladás kereteit, a *kötelezően megszerzendő kreditek minimumát*.

Az alkotmánybírói gyakorlat értelmében a jogforrási hierarchia garanciális jellegű előírásának megsértése, ezen belül származékos jogalkotási hatáskörben a felhatalmazás adta kereteken való túlterjeszkedés nem csak az Alaptörvény 15. cikk (3)-(4) bekezdésével nem egyeztethető össze, hanem a jogbiztonság követelményét is sérti. Ezzel összefüggésben indokolt jeleznem, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 13. § (1) bekezdése alapján a felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykor szabályozására *azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak* – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály azon rendelkezése hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

Az időközben már hatályon kívül helyezett Ft. 57. § (5) bekezdése és a 153. § (1) bekezdés 14. pontja jelölte ki a Kormány jogalkotási felhatalmazásának kereteit, miszerint a Kormány határozza meg, hogy a tanulmányokban való előrehaladáshoz, a tanulmányok sikeres teljesítéséhez hány kreditet kell elérni, valamint a kreditek intézményi nyilvántartásának rendjét és a tanulmányi tájékoztató összeállítására vonatkozó alapelveket. E felhatalmazás tehát arra ad lehetőséget, hogy a Kormány rendeletében a tanulmányok folytatáshoz megszerzendő kredit számát határozza meg. A felhatalmazó rendelkezés ugyanakkor nem terjed ki a tanulmányok folytatása minőségének, vagyis a tanulmányok érdemjeggyel való értékelésével kapcsolatos feltételek megállapítására.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Ftr. 24. § (5) bekezdés j) pontjában foglalt, a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedő rendelkezés, az abszolutórium kiadásának feltételül a tanulmányok elvégzésére vonatkozóan minimális (halmozott) súlyozott tanulmányi átlag meghatározása a jogbiztonság követelményét sértő visszás helyzetet eredményezett.*

**2.** A jogalkotási felhatalmazáson túlterjeszkedő Ftr. rendelkezésen alapuló, több évre visszamenő egyetemi gyakorlatot abból a szempontból vizsgáltam, hogy közvetlenül a felsőoktatásra vonatkozó törvényi rendelkezéseknek, közvetve pedig a jogállami garanciáknak megfelel-e. A BCE kari dékánjai kifejtették, hogy véleményük szerint a kifogásolt gyakorlat nem áll ellentmondásban az Nft-vel. Az Nft. 108. § 47. pontja értelmében<sup>1</sup> ugyanis az abszolutóriumnak az előírt vizsgák eredményes letételén kívül más tanulmányi követelmények teljesítése is feltétele lehet. Az érintett egyetemi karok vonatkozásában pedig a 3,00 tanulmányi átlag teljesítése ez utóbbi kategóriába tartozik.

---

<sup>1</sup> *Végbizonyítvány (abszolutórium):* a tantervben előírt vizsgák eredményes letételét és – a nyelvvizsga letételének és szakdolgozat (diplomamunka) elkészítésének kivételével – más tanulmányi követelmények teljesítését, illetve a szakdolgozathoz (diplomamunkához) rendelt kreditpontok kivételével a képzési és kimeneti követelményekben előírt kreditpontok megszerzését igazolja, amely minősítés és értékelés nélkül tanúsítja, hogy a hallgató a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelménynek mindenben eleget tett;

A kérdés megítélésének kiindulópontját a felsőoktatásra vonatkozó törvények képezik. Mind a korábbi<sup>2</sup>, mind az új<sup>3</sup> felsőoktatási törvény az abszolutórium kiadásának feltételeként az alábbiakat követelte és követeli meg a tantervben előírtak szerint:

- a tanulmányi és vizsgakövetelmények teljesítését (a nyelvvizsga letételének és szakdolgozat elkészítésének kivételével),
- a szakmai gyakorlat teljesítését, valamint
- a kreditek megszerzését.

A fentiek alapján a releváns szabályozás mentén az *abszolutórium kiadása* feltételrendszerét tekintetem át.

A tanulmányi és vizsgakövetelmények teljesítésére vonatkozó rendelkezést az Nft. 49. § (1) bekezdése fogalmazza meg. Kimondja, hogy *a felsőoktatási intézményben folytatott tanulmányok során a tanulmányi követelmények teljesítését – az egyes tantárgyakhoz, tantervi egységekhez rendelt – tanulmányi pontokban (a továbbiakban: kredit) kell kifejezni és érdemjeggyel minősíteni. A felsőoktatási intézmény az Nft. 49. § (4) bekezdése értelmében ajánlott tantervet ad ki a hallgatói tanulmányi rend összeállításához, amely az Ftr. 23. § (2) bekezdése értelmében kötelező, kötelezően választható és szabadon választható tantárgyakból épül fel. Kötelező tantárgy az a tantárgy melynek teljesítése a szakon mindenki számára elő van írva. Kötelezően választható tantárgy teljesítésére a szakon a hallgatók egy az intézmény által meghatározott körből választhatnak tantárgyat (különösen szakon belüli szakirányok, illetve a differenciált szakmai ismeretek tantárgyai, a szakdolgozat, illetve a diplomamunka). Szabadon választható tantárgy esetében az intézmény nem korlátozhatja a hallgató választását a felsőoktatási intézmények által meghirdetett tantárgyak körében.* A (3) bekezdés pedig rögzíti, hogy *a tantervben a tantárgyakhoz tanórákat és kreditértékeket kell rendelni (kreditallokáció).* Az Ftr. 23. § (6) bekezdése alapján kredit pedig csak olyan tantárgyhoz rendelhető, amely minősítése ötfokozatú vagy háromfokozatú skálán érdemjeggyel történik.

Az Nft. 49. § (1) bekezdése alapján *a hallgatónak az adott képzésben történő előrehaladását a megszerzett kreditek összege, minőségét az érdemjegye fejezi ki. Ezzel összhangban lévő előírást tartalmaz az Nftr. 8. § (1) bekezdése, miszerint a hallgatónak az adott képzésben történő előrehaladását a megszerzett kreditek összege fejezi ki. A hallgató az oklevél megszerzéséhez szükséges krediteket a képzési időnél rövidebb vagy hosszabb idő alatt is megszerezheti. Az Nftr. 8. § (2) bekezdés ehhez még hozzáteszi, hogy a kredit értéke – feltéve, hogy a hallgató teljesítményét elfogadták – nem függ attól, hogy a hallgató a tudására milyen értékelést kapott. További lényeges rendelkezést az Nftr. 8. § (3) bekezdés fogalmaz meg, miszerint a kredittel értékelt tanulmányi teljesítményt – ha annak előfeltétele fennáll – bármely felsőoktatási intézményben folytatott tanulmány során el kell ismerni, függetlenül attól, hogy mely felsőoktatási intézményben, milyen képzési szinten folytatva szerezték azt.*

Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet az egyes képzések jellemzőit határozza meg, így a képzés megnevezésén, végzettségi szintjén és a képzési időn túl többek között az alap- és mesterképzésben összegyűjtendő *kreditek számát*, a képzés célját, elsajátítandó szakmai kompetenciákat, kritérium követelményeket, a törzsanyag ismeretkörét (hozzárendelve a kreditek mennyiségét), idegen nyelvi és szakmai gyakorlatra vonatkozó követelményeket.

A fentiek alapján áttekintetem a BCE hivatalos honlapján elérhető a Gazdálkodási és Menedzsment alapképzési szak mintatantervét.

---

<sup>2</sup> Az Ftv. 60. § (4) bekezdése alapján a záróvizsgára bocsátás feltétele a végbizonyítvány (abszolutórium) megszerzése. Végbizonyítványt a felsőoktatási intézmény annak a hallgatónak állít ki, aki a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelményeket és az előírt szakmai gyakorlatot - a nyelvvizsga letétele, a szakdolgozat, diplomamunka elkészítése kivételével - teljesítette, és az előírt krediteket megszerezte.

<sup>3</sup> Az Nft. 50. § (1) bekezdése alapján a felsőoktatási intézmény annak a hallgatónak, aki a tantervben előírt tanulmányi és vizsgakövetelményeket és az előírt szakmai gyakorlatot - a nyelvvizsga letétele, a szakdolgozat, diplomamunka elkészítése kivételével - teljesítette, és az előírt krediteket megszerezte, végbizonyítványt állít ki.

A tanterv tartalmaz kötelező, kötelezően választható és szabadon választható tantárgyakat, ezen felül pedig ún. kritérium tárgyakat is. A kritérium tárgyak sajátossága, hogy teljesítésük a tanulmányokban való továbbhaladáshoz szükséges, e követelmények teljesítésének hiánya a tanulmányokban való előrehaladást gátolja, a sikeres teljesítésért azonban nem jár kredit. Ilyen lehet például a különböző szakirányok szerinti szakszemináriumokon való részvétel vagy a testnevelés, teljesítésüket a tanári aláírás igazolja. Hasonló kritérium követelmény lehet még a kreditekkel el nem ismert szakmai gyakorlat, vagy más felsőoktatási intézményekben gyakorlata szerint egyes kritérium tárgyak dolgozattal való teljesítése is.

A fentiek alapján összességében tehát a tantervben előírt kreditek megszerzése még nem biztosítja a végbizonyítvány kiadásához szükséges valamennyi feltétel teljesítését, hiszen vannak olyan követelmények, amelyek teljesítéséért nem jár kredit, ilyen követelmények a kritériumtárgyak teljesítése és ilyen lehet – döntés függvényében – a szakmai gyakorlat. A felsőoktatásra vonatkozó törvényi szintű szabályozás az abszolutórium kiadásának kérdésében kógens előírásokat tartalmaz, amely felsorolás a felsőoktatási intézmény által nem bővíthető (jogalkotási felhatalmazás hiányában kormányrendelettel sem). A BCE érintett karainak dékánjai által kifejtett álláspontja éppen a fentiek miatt nem fogadható el. *Az abszolutórium kiadása ugyanis a törvényben előírt követelmények teljesítéséhez kötött*, amelyek egyetlen esetben sem utalnak a tanulmányok meghatározott minősítésének elérésére. A tanulmányi és vizsgakövetelmények alatt pedig a jogszabályban meghatározott képzési és kimeneti követelményekben, valamint az ennek megfelelően összeállított ajánlott tantervben meghatározottak teljesítése a mérvadó. A kari dékánok által hivatkozott Nft. 108. § 47. bekezdését *az Nft. 50. § (1) bekezdésével összhangban szükséges értelmezni*, amely alapján az Nft. 108. § 47. bekezdésében foglalt más tanulmányi követelmények teljesítésén tulajdonképpen a kritérium követelmények meglétét kell érteni.

Vizsgálatom megindítását követően észleltem a BCE honlapján közzétett szerint, hogy 2014. november 25-én kelt határozatával a BCE Kari Tanácsa a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat Gazdálkodástudományi Kari Mellékletét módosította. A módosítás érintette a Kar abszolutórium kiadásának korábbi szabályozását. A 12. § (1) bekezdés b) pontjában és a 19. § (1) bekezdés c) pontjában fogalmazottak szerint az abszolutórium megszerzésének feltételei a következők: Teljesített, kreditekkel súlyozott, halmozott tanulmányi átlag teljesítése tanulmányaikat 2014. december 31. előtt kezdett hallgatók esetében: 3,00, tanulmányaikat 2014. december 31. után kezdett hallgatók esetében 3,25.

*Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a BCE azon gyakorlata, miszerint a tanulmányok minősítéséhez kötötte és köti jelenleg is az abszolutórium kiadását a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot idéz elő. E gyakorlat ugyanis az éppen hatályos felsőoktatásra vonatkozó törvényi rendelkezésekben megfogalmazott feltételrendszerrel eltérő módon, további követelmények előírásával a hallgatókat a már sikeres vizsgáinak megisméltésére kötelezte, megnövelve ezzel a hallgatók tanulmányokra fordított időtartamát és késleltetve azok munkaerőpiacra lépésének időpontját.*

Hangsúlyoznom szükséges azt is, hogy a tanulmányok minősége, azaz a kreditek minősítése, a tanulmányi átlag kérdése különösen fontos szerepet tölthet be más esetekben. Így például az Nft. 10. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott körben, amelynek értelmében a felsőoktatási intézmény meghatározhatja annak feltételét, hogy a hallgató milyen tanulmányi átlag elérésekor folytathatja tanulmányait magyar állami ösztöndíjas képzésben. A kreditek minősítésének továbbá meghatározó szerepe van az oklevél minősítésében. Egyetértek azzal, hogy az egyes felsőoktatási intézményeknek joga és kötelezettsége mindent megtenni azért, hogy általa kiadott diploma értékálló maradjon, azonban mindezekre a méltányolható erőfeszítésekre kizárólag a vonatkozó törvények és más jogszabályok adta keretek között van lehetőség.

Nem vitatom, hogy a vizsgált karokon igyekeztek mindent megtenni annak érdekében, hogy a gyakorlat lehetőleg minél kisebb hátrányt okozzon a hallgatók számára, azonban mindez nem orvosolta, nem is orvosolhatta az alapproblémát, nevezetesen, hogy maga a gyakorlat törvénysértő és alkotmányosan aggályos volt (arról nem beszélve, hogy a megoldáskeresés más rendelkezésekkel való konfliktust eredményezett).

Indokolt rögzítenem azt is, hogy a panaszos beadványának kiegészítésében előadottak és a Gazdálkodástudományi Kar dékánja által tudomásomra hozott tények között ellentmondást észleltem. Míg a panaszos előadása szerint a 2014. június utolsó vizsgahetében javítás céljából vizsgát tett hallgatók vizsga eredményeiket szeptember 2-án tudták meg, amely többük számára elégtelen osztályzatot jelentett. A *Gazdálkodástudományi Kar dékánjának 2014 júliusában kelt levelében foglaltak szerint* ezzel szemben a 2013/2014. tanévben alapképzésen összesen 37 hallgató adott be kérelmet speciális javító félévre, a hallgatók egy vagy több tárgyból kértek javítási lehetőséget és mindegyikük megszerezte a félév végén az abszolutóriumot. Tekintettel arra, hogy az ombudsmani eszközök a nevének elhallgatását kérő panaszos esetében nem alkalmasak ellentmondás feloldására, ezért – annak jelzésén túl – e kérdésre érdemi vizsgálatomat nem terjeszthettem ki.

A panasz vizsgálata közben a szaktárca további aggodalomra okot adó körülmény fennállását is jelezte, amelyekkel kapcsolatosan a felsőoktatásért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a szükséges intézkedések megtételét kezdeményezték, ezért vizsgálatom e kérdésekre nem terjedt ki.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a Kormányt*, hogy a törvényi felhatalmazáson túlterjeszkedő Ftr. 24. § (5) bekezdés j) pontjában foglalt rendelkezés hatályon kívül helyezésére tegye meg a szükséges intézkedéseket,
- 2) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy
  - a) a Budapesti Corvinus Egyetem fenntartójaként 2005-ig visszamenőleg vizsgálattal tárja fel, hogy a BCE pontosan hány hallgatójának okozott a feltárt gyakorlattal hátrányt és tegye meg a szükséges intézkedéseket a visszás gyakorlat megszüntetésére, valamint az abszolutórium kiadásának törvényi feltételeit teljesítő hallgatók számára a végbizonyítványok kiadására,
  - b) az abszolutórium kiadásának gyakorlatával összefüggésben folytasson le átfogó jellegű vizsgálatot valamennyi felsőoktatási intézményben és amennyiben szükséges hívja fel a felsőoktatási intézmények vezetőinek figyelmét a jogszerű gyakorlat alkalmazására.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1612/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A Menhely Alapítvány az állampolgárok értesítési címének bejelentésével és nyilvántartásával kapcsolatban kérte a segítségemet. A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam, amelynek során tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Hivatalától (a továbbiakban: KEKKH).

**Érintett alapvető jog**

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- 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 beadvány szerint a Menhely Alapítvány Hajléktalan Jogvédő Fórumának ügyfelei, akik értesítési címet szerettek volna bejelenteni az okmányirodáknál, rendszeresen elutasító választ kaptak. Az okmányirodák sokszor nem rendelkeztek az értesítési cím bejelentésére alkalmas nyomtatvánnyal, illetve nem tudták regisztrálni az ügyfelet az arra alkalmatlan, hiányos nyilvántartási rendszerre hivatkozva. A jogszabály lehetőséget ad arra, hogy értesítési cím szerepeljen a polgárok személyi, lakcím és értesítési cím adatait tartalmazó nyilvántartásban (a továbbiakban: nyilvántartás), de a tapasztalatok szerint a gyakorlatban ez nem működik. Különösen hátrányos ez a helyzet a hajlék nélkül élők számára, akik sem lakóhellyel, sem tartózkodási hellyel nem rendelkeznek, így az elérhetőségüket csak az értesítési cím biztosíthatná. A KEKKH-tól kapott tájékoztatás szerint az „értesítési cím bejelentése informatikai szempontból nagyarányú fejlesztést igényel”. „A fejlesztés során a nyilvántartási rendszerben az értesítési cím bejelentésének gyakorlati bevezetéséhez ki kell alakítani a rendszerben egy új adatbeviteli felületet, továbbá az értesítési cím rögzítésével, tárolásával, ellenőrzésével, lekérdezésével, letiltásával kapcsolatos új adatbázis struktúrát, adatszolgáltatási ágakat, melynek megvalósítása folyamatban van. Jelenleg az informatikai rendszerterv kiegészítés elfogadása és a tesztelésre való átadás folyamatai zajlanak.” Az értesítési cím bejelentésére szolgáló bejelentő lap tervezete a KEKKH szerint elkészült, „az informatikai fejlesztés megvalósulását követően, annak véglegesítése, nyomdai előállítás, okmányirodákhöz történő kiszállítása megtörténik”. A KEKKH 2015 áprilisában tehát nem rendelkezett az Nytv. végrehajtásához szükséges informatikai módosítással, nem tudta regisztrálni és nyilvántartani az értesítési címet. Az okmányirodák az értesítési cím bejelentéséhez szükséges bejelentő lappal a vizsgálat idején nem rendelkeztek, annak még

csak a tervezete készült el. A szükséges informatikai fejlesztés is csak a tervezési szakaszban volt, ami várhatóan 2015. III. negyedévében fejeződik be.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálatot érintett KEKKH – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv, tevékenysége vizsgálatára tehát kiterjed hatásköröm.

### **2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme tekintetében**

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

Az 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”. Az Nytv. szerint a polgár értesítési címe az a cím (címhely, postafiók vagy postai szolgáltató hely), amelyet kapcsolattartásra szolgáló elérhetősége céljából a lakcímén kívül a polgár bejelentett. A Nytv. 11. § (1) p) pontja kimondja, hogy a nyilvántartás tartalmazza a polgár értesítési címét, ha azt a polgár bejelentette a nyilvántartás helyi vagy központi szervének.



Az Nytv.-t az említett p) ponttal az egyes törvényeknek a Magyar Egyszerűsítési Programmal és a területfejlesztéssel összefüggő módosításáról szóló 2012. évi CCVII. törvény egészítette ki. A módosítást az Országgyűlés 2012. december 17-én fogadta el és 2013. március 1-jétől hatályos. A vizsgált esetben tehát a jogszabály elfogadása és hatályba lépése között mintegy három hónap állt a KEKKH rendelkezésére ahhoz, hogy az informatikai rendszer szükséges módosítását elvégezze és a bejelentő lapokat az okmányirodába eljuttassa. A KEKKH azonban még 2015 áprilisában, tehát két év elteltével sem rendelkezett az Nytv. végrehajtásához szükséges informatikai fejlesztéssel, nem tudta regisztrálni és nyilvántartani az értesítési címet. Az okmányirodák az értesítési cím bejelentéséhez szükséges bejelentő lappal nem rendelkeztek, a KEKKH annak csak a tervezetét készítette el. Az Alkotmánybíróság 34/2014. (XI. 14.) AB határozata szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. „Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” „A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.” *A vizsgált esetben álláspontom szerint nincs szó sem a felkészülési idő hiányáról, sem annak kirívóan rövid voltáról.*

A lakcímbjelentéssel kapcsolatos ügyekben hivatalom korábban átfogó vizsgálatot folytatott, amelynek eredményeképpen az AJB-267/2012. számú jelentés (a továbbiakban: jelentés) az alábbiakat állapította meg. „A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás rendszere elsődlegesen államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek részére szolgáltat adatokat, ezáltal biztosítva a joggyakorlást. Elsődleges célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését segítse elő mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban.” A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás deklaratív hatályú nyilvántartás, amely nem keletkeztet, módosít, vagy szüntet meg jogot. Azonban számtalan jogszabály fűz valamilyen jogkövetkezményt (pl. választójog gyakorlása, adózási kötelezettség, családtámogatás, társadalombiztosítás, gyermekvédelem) a magyarországi, Nytv. szerinti lakóhely fennállásához. Lakcímben hiányában – a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése szempontjából – kiemelt jelentősége van az értesítési címnek. Az Nytv. szerinti *értesítési cím regisztrálása a KEKKH számára törvényi kötelezettség, az ezzel élni kívánóknak pedig olyan törvényben deklarált lehetőség, amely elősegíti jogaik gyakorlását és kötelezettségeik teljesítését. A KEKKH azzal, hogy az Nytv. módosítását követő két év elteltével sem tesz/tett eleget a törvényben foglalt kötelezettségének és nem regisztrálja az értesítési címet, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot tart fenn.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem a KEKKH elnökét, hogy az Nytv.-ben foglalt kötelezettségének megfelelően maradéktalanul teremtsen meg a feltételeit annak, hogy az okmányirodák az arra irányuló állampolgári kérelmek alapján regisztrálni tudják az értesítési címet.*

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1861/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Bódis Cecília  
dr. Láposy Attila

**Az eljárás megindítása**

A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmehhallgató szobákról szóló rendelet értelmében a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak és a megyei rendőr-főkapitányságoknak az illetékességi területükön legalább egy gyermekmehhallgató szobát ki kellett alakítaniuk 2014. január 1-jéig. A 2012 évi gyermekjogi projekt keretében kiadott AJB-2324/2012. számú jelentés (a továbbiakban: Jelentés) szerint nem volt elegendő megyénként az egy-egy gyermekbarát kihallgató szoba kialakítása. A gyermek megkímélése, a kihallgatást végző személyek tervezhető és eredményes munkavégzése, valamint az eljárás elhúzódásának megakadályozása indokolták az ilyen szobák, helységek számának növelését. Az akkor igazságügyért felelős miniszter ezzel egyetértett, jelezte ugyanakkor, hogy az ország gazdasági teherbíró képessége egyelőre nem teszi lehetővé a szobák számának növelését. Rámutatott arra is, hogy indokolt lehet a bíróságok szervezetrendszerén belül is ilyen szobák kialakítása.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. Erre figyelemmel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a Jelentés eredményeinek és megállapításainak, ajánlásainak utánkötése céljából is – hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam az eltelt időszak témát érintő kiemelt gyakorlati tapasztalatainak és változásainak felmérése érdekében. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban: OBH) elnökétől, az országos rendőrfőkapitánytól (a továbbiakban: ORFK), valamint a legfőbb ügyésztől.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök**

- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmehhallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet);
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.);
- A gyermekmehhallgató szoba használatbavételéről, használatának rendjéről szóló 1/2013. (I. 8.) ORFK utasítás (a továbbiakban: ORFK utasítás).

## A megállapított tényállás

1. Az Európa Tanács 2010 novemberében fogadta el a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatást (a továbbiakban: Iránymutatás).<sup>1</sup> Az Iránymutatás rögzíti a gyermekközpontú igazságszolgáltatás modelljét. Eszerint a gyermekek jogait és legfőbb érdekeit az eljárások *minden szakaszában* a legmesszebb menőkig figyelembe veszik. Az Iránymutatás II./a) pontja szerint a gyermekbarát igazságszolgáltatás: olyan igazságszolgáltatási rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, figyelembe véve az alábbiakban felsorolt elveket, megfelelően tekintetbe véve a gyermek érettségét, értelmi szintjét és az ügy körülményeit. Olyan igazságszolgáltatás, amely hozzáférhető, az életkornak megfelelő, gyors, gondos, a gyermekek jogaihoz és szükségleteihez igazodó és azokra koncentrálni, tiszteletben tartja a gyermekek jogait, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvétel és az eljárás megértésének jogát, a magánélet, a családi élet, az integritás és a méltóság tiszteletben tartásához fűződő jogot.

A 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet alapján valamennyi megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság illetékességi területén ki kellett alakítani és használatba kellett venni egy gyermekmehhallgató szobát, a határidő 2014. január 1-je volt. A KIM rendelet 1. § (6) bekezdése szerint, ha a büntetőeljárás során megalapozottan feltehető, hogy a gyermekkorú tárgyaláson történő kihallgatása fejlődését károsan befolyásolná, a nyomozó hatóság – a gyermekkorú nyomozási bíró általi kihallgatását kezdeményezi az ügyésznél és a gyermekmehhallgató szobát egyidejűleg a rendelkezésre bocsátja.

Az Iránymutatás gerincét képező megállapításoknak megfelelően a megkeresett szervektől arról kértem tájékoztatást, hogy a *szobák rendelkezésre állása, elérhetősége* nem okoz-e gondot az ügyészek, illetve bírák részére, illetve a meghallgatandó gyermek és gondozója, törvényes képviselője számára könnyen megközelíthetőek-e? Választ vártam arra is, hogy: a gyermekmehhallgató szobákban meghallgatottak *hogyan viszonyultak a körülményekhez*, összehasonlítva a korábbi időszakok meghallgatásaival? Az AJB-3070/2012. számú jelentés tapasztalatai alapján fontosnak tartottam kitérni továbbá arra, hogy: a *meghallgatást végző személyek* összetétele megfelelően biztosítható-e, például gyermekpszichológus, gyermekvédelmi szakember rendelkezésre áll-e, a nyomozó hatóság tagjának a speciális *felkészítése, oktatása* megfelelő-e? Információkat kértem a gyermekbarát meghallgató szobákban zajló kihallgatásokról készült jegyzőkönyvek *bizonyítékként történt felhasználhatósága* alakulásáról is.

### ***1.1. A rendőrségi gyermekmehhallgató szobákkal kapcsolatos bírósági tapasztalatok***

Az OBH kiemelten foglalkozott a gyermekközpontú igazságszolgáltatás megvalósításával, annak feltételrendszerével. Ennek érdekében az OBH elnöke az 56/2013. (II. 14.) OBHE határozatával létrehozta a Gyermekközpontú Igazságszolgáltatás Munkacsoportot. A Munkacsoport célja a bírák képzésének elősegítése, felkészítése, az eljárásokban a kiskorúak részére szóló tájékoztatások kidolgozása, a jogszabályok módosításának kezdeményezése, a kiskorúak tájékoztatása és a bírósági mechanizmusok számukra történő könnyebb megértése volt. A kitűzött célok nagyrészt megvalósultak és olyan folytatandó tevékenységek indultak el, amelyek a bírák interdiszciplináris képzését, a fiatalkorúak megfelelő tájékoztatását szolgálják.

A megyei, illetve fővárosi rendőr-főkapitányságok a gyermekmehhallgató szobákat a KIM rendelet 1. mellékletében meghatározott módon, határidőre kialakították, használatuk részletszabályait ORFK utasítás határozza meg.

---

<sup>1</sup> Az Európa Tanács az Iránymutatást 2010. november 17-én fogadta el az 1098. ülésén, az Iránymutatás szövegét magyarul lásd: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice\\_HU.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_HU.pdf)

A bíróságok a rendőr-főkapitányságokon rendelkezésre álló gyermekmeghallgató szobákat azonban nem, vagy csak kivételes esetekben vették igénybe, ugyanis a nyomozási bírák a gyermekkorú általában a bírói dolgozó szobákban, vagy a tárgyalótermekben hallgatták meg. A rendőrségen létrehozott meghallgató szobák használatának gyakorlati tapasztalatáról csak az alábbi kilenc megye vonatkozásában tájékoztatott az OBH elnöke.

#### *Bács-Kiskun megye*

A Kecskeméti Törvényszék nyomozási bírái a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság központi objektumában kialakított rendőrségi meghallgató szobát több alkalommal is igénybe vették, ugyanakkor a Kecskeméti Törvényszék illetékességi területén 2014. március 20-án *három járásbíróságon* (a Kecskeméti, a Kiskunhalasi és a Bajai Járásbíróságokon) *átadtak gyermekmeghallgató szobákat*, ami a gyermekkorú meghallgatásának biztosítását megkönnyítette, az eljárásokat pedig gyorsította azáltal, hogy az ülések a bíróság épületében is megtarthatóak.

#### *Békés megye*

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság épületében kialakított gyermekmeghallgató szoba a gyermekkorú tanúk meghallgatására – a Gyulai Törvényszék illetékességi területén szerzett bírói tapasztalatok alapján – kiválóan alkalmas. A helyiség kialakítása megfelelő, a szükséges technikai feltételek biztosítottak, a berendezési tárgyai elősegítették az oldottabb, közvetlenebb légkör kialakítását és elérhetősége sem gond. Telefonon való előzetes egyeztetés alapján a nyomozási bírák számára a helység mindig rendelkezésre áll. A Gyulai Törvényszék illetékességi területén is *rendszeresítettek azonban két bírósági meghallgató szobát* (a Gyulai Törvényszék és a Gyulai Járásbíróság közös épületében, valamint a Békéscsabai Járásbíróság épületében), ami munkaszervezési szempontból az eljárások lefolytatását gyorsítja.

#### *Borsod-Abaúj-Zemplén megye*

A Miskolci Törvényszék nyomozási bírának a Miskolci és az Encsi Rendőrkapitányság épületében kialakított meghallgató szobákkal kapcsolatosan voltak tapasztalatai. A Miskolci Rendőrkapitányság épületében meglévő szoba véleményük szerint jól felszerelt és barátságos környezetet teremt, a meghallgatandó gyermek szorongásainak oldására alkalmas, *ugyanakkor a szoba az ügynevezett „befogadó körlet”-en található*, így a gyermekkorú a kihallgatást megelőző várakozás során a gyanúsított rabosításának folyamatát figyelemmel kísérheti, ami őt hátrányosan érintheti. Az *Encsi Rendőrkapitányság* épületében kialakított gyermekmeghallgató szoba egyúttal az ott szolgálatot teljesítő két hivatásos állományú rendőrtiszt általánosan használt dolgozószobája. Az Encsi Járásbíróság nyomozási bírójának álláspontja szerint pusztán a rendőrség épületében való megjelenés ténye és az ott kihallgatásra várakozó felnőtt korú személyek látványa *kifejezetten hátrányosan* érintheti a gyermekkorú tanút. Ezért a meghallgató szobát egy esetet kivéve nem használták. A Miskolci Törvényszék illetékességi területén *2014 februárjában és márciusában öt járásbíróságon* (a Miskolci, az Ózdi, a Kazincbarcikai, a Sátoraljaújhelyi és a Szerencsi Járásbíróságokon) *alakítottak ki gyermekmeghallgató szobát*, így a rendőrségi helyiségek nyomozási bírák általi használata okafogyottá vált.

#### *Csongrád megye*

A Szegedi Törvényszék nyomozási bírái a Szegedi Rendőrkapitányság épületében rendelkezésre álló gyermekmeghallgató szobát – a Szegedi Törvényszéken 2014. áprilisi átadását megelőzően – pozitív tapasztalatokkal és eredményekkel használták. A törvényszéken kialakított helyiség azonban a kiskorú tanúk meghallgatását jelentősen egyszerűsíti és a nyomozási bírák esetében időmegtakarítást is eredményez.

#### *Heves megye*

Az Egri Törvényszék illetékességi területén 2014. február elején két gyermekmeghallgató szobát alakítottak ki, az Egri, valamint a Gyöngyösi Járásbíróság területén.

Ezt megelőzően a Heves Megyei Rendőr-főkapitánysággal kötött együttműködési megállapodás szerint a rendőrségen kialakított gyermekmehallgató szobát vették igénybe a nyomozási bírák, amelynek használata során kedvező tapasztalatokat szereztek.

#### *Jász-Nagykun-Szolnok megye*

A Szolnoki Törvényszék jelzése szerint a Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányságon rendelkezésre álló meghallgató szoba viszonylag távol, a város periferiáján helyezkedik el. Ezért az ügyészek *a nyomozási bíráknál egyetlen esetben sem kezdeményezték a kihallgató helyiség használatát*. A meghallgató szoba egyébként DVD felvétel készítésére is alkalmas, *ami kihasználatlan*, mivel a megyeszékhelyen kívüli nyomozások során sem utaztatják szívesen a kihallgatandó gyermeket és törvényes képviselőt, valamint a nyomozó hatóság tagját.

#### *Komárom-Esztergom megye*

A Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányságon 2005 óta rendelkezésre álló gyermekmehallgató szoba használata a Tatabányai Törvényszék illetékességi területén tevékenykedő nyomozási bírók részéről kezdettől fogva nehézségekbe ütközött, mivel az elavult számítógéppark, valamint az eltérő szövegszerkesztő programok nehezítették a jegyzőkönyvvezést. A szoba berendezése is előnytelen volt, mivel a jegyzőkönyvvezető a meghallgatott gyermekkel nem szemben ült, így a non-verbális reakcióit rögzíteni nem tudta. Időközben a *Tatabányai és az Esztergomi Járásbíróságon, valamint Tatabányai Törvényszéken is létesült gyermekmehallgató szoba*, amelyek az igényeket lefedik és kielégítik, továbbá azok megközelíthetősége is könnyebbé jelent mind a bírák, mind a meghallgatandó gyermekkorú és kísérője számára.

#### *Tolna megye*

A *Szekszárdi Törvényszék* épületében 2013 óta, míg a *Szekszárdi Járásbíróság* épületében 2014. március 25-e óta áll rendelkezésre gyermekmehallgató szoba, ezt megelőzően, ha a gyermekkorú meghallgatását videóra is rögzítették, a nyomozási bírák pozitív tapasztalatokkal vették igénybe a *Tolna Megyei Rendőr-főkapitányságon kialakított*, a meghallgatáshoz szükséges technikai eszközökkel ellátott, hangulatosan berendezett meghallgató szobát, melyet önálló helyiségben alakítottak ki.

#### *Veszprém megye*

A *Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányságon kialakított meghallgató szoba* a nyomozási bírák véleménye alapján a rendeltetését betölti, az ott kihallgatott gyermekek oldottabb hangulatban tettek vallomást. Annak megközelíthetősége ugyanakkor körülményes, az ott kialakított kép- és hangrögzítő berendezés használata nehézkes. A *Veszprémi Járásbíróságon* időközben kialakított és használatban vett gyermekmehallgató szoba e problémák kiküszöbölésére teljes mértékben alkalmas, könnyen megközelíthető, a várakozás pedig kényelmes.

Bát több megyében alakult ki együttműködés a bíróságok és a rendőrkapitányságok között a rendőrségek épületében kialakított gyermekmehallgató szobák használatával kapcsolatban, a büntető ügyeken túl a *családjogi és polgári peres ügyekben is* egyre nagyobb az igény kifejezetten a kiskorú kíméletét szolgáló helyiség biztosítására. A rendőrségi meghallgató szobák ezeket a megnövekedett bírósági igényeket már nem tudták kielégíteni. Ezért az OBH a gyermekközpontú igazságszolgáltatás program keretében célul tűzte ki, hogy 2014. december 31-ig *minden 7 főnél nagyobb létszámú bírósági épületben gyermekmehallgató szoba kerüljön kialakításra*. Az OBH elnöke ennek érdekében 2013 szeptemberében az e célra elkülönített központi pénzügyi forrás terhére pályázatot írt ki gyermekmehallgató szobák kialakítására. Összesen 44 ilyen helység kialakítása kezdődött meg, amelyek nagy részét 2014. év első harmadában használatba is vették.

A bírósági épületekben létesített gyermekmeghallgató szobák a KIM rendelet rendelkezéseinek megfelelően – igazságügyi pszichológus szakértő iránymutatásai szerint – készültek el, így lehetővé teszik, hogy a bíróság a gyermeket a nemzetközi előírásoknak megfelelő, barátságos és megnyugtató környezetben hallgassa meg. A bírósági helyiségekben a legfontosabb a gyermekek tárgyalástól való szorongásának oldása, a meghallgatás így a gyermek életkora, érettsége és lelkiállapota figyelembe vételével, a lehető legkíméletesebb módon történik.

A bírósági gyermekmeghallgató szobák gyakorlati tapasztalatai pozitívak. A meghallgatások eredménye látványosan javult a korábbiakhoz képest, a meghallgatott gyermekek felszabadultabbak, könnyebben megnyílnak az őket meghallgató nyomozási bírók előtt. Valamennyi szobát úgy alakítottak ki, hogy minden olyan személy részt vehessen a meghallgatáson, akinek jelenléte indokolt, szükség esetén gyermekpszichológus vagy gyermekvédelmi szakember jelenléte is könnyen biztosítható. A felek megidézése, megjelenése a hatóságok tagjainak rendelkezésére állása gördülékenyen zajlik. A gyermekmeghallgató szobák száma valamennyi törvényszék illetékességi területén elegendő, azok folyamatosan rendelkezésre állnak a bírák részére, és könnyen elérhetőek. A bíróságokon kialakított gyermekmeghallgató szobák rendszeresítésével *a rendőrkapitányságokon rendelkezésre álló szobák száma is általában elegendő.*

### ***1.2 Az Országos Rendőr-főkapitányság és az ügyészségek gyermekbarát meghallgató szobák alkalmazását érintő gyakorlati tapasztalatai<sup>2</sup>***

A rendőrségi kihallgató helyiségektől eltérő, gyermekbarát környezetben könnyebb a kihallgatandó gyermekekkel, fiatalkorúval való kommunikáció, jobban oldható a feszültség. A kihallgató tisztek szerint a gyermek vagy fiatal rövidebb idő alatt feloldódik, felszabadultabbnak érzi magát a speciális berendezési tárgyak, játékok között. A kisgyermekek számára a rajzolóasztal biztosítása nagyon fontos, hiszen lerajzolják a történeteket, hiszen azokat nem ritkán szóbeli kommunikációval nem képesek előadni. Az egyéb játékok (plüssfigurák, kirakó játékok, kifestő könyvek) a kezdeti feszültség oldását teszik lehetővé. A gyermekmeghallgató szoba segít a kérdések közvetlenebb, a gyermek korának megfelelő megfogalmazásában, valamint biztosítja, hogy a gyermeket a fejlettségi szintjének megfelelő, speciális körülmények között, a lehető legkíméletesebben lehessen meghallgatni.

Olyan gyermek számára azonban, aki *szociális helyzetéből adódóan még nem találkozott ilyen környezettel, figyelemelterelő lehet*, esetleg inadekvát viselkedést eredményezhet: az igazságügyi pszichológusnak nehézséget okozhat, hogy vizsgálati helyzetben tartsa azt a gyermeket, aki életében először van játékokkal teli, gyermekközpontúan berendezett környezetben. További probléma lehet, hogy a *tizennegyedik életévének betöltése előtt álló kamaszt is ilyen szobában kell meghallgatni* a sérelmére elkövetett – például szexuális visszaéléssel kapcsolatos – bűncselekmény körülményeiről. A serdülő magához *méltatlannak érezheti a játékokkal berendezett helyiséget*, ami azt eredményezheti, hogy kihallgatását komolytalannak, súlytalannak tartja, vagyis a gyermekmeghallgató szobák nyújtotta körülmények éppen a várttal ellentétes hatást válthatnak ki, veszélyeztetve a kihallgatás hatékonyságát.

Jellemző tapasztalat az is, hogy a törvényes képviselő a gyermekbarát környezetben szívesebben adja hozzájárulását a gyermek meghallgatásához. A rejtett kamera és mikrofon lehetővé teszi a kihallgatáson elhangzottak DVD lemezre való rögzítését, melyek a büntetőeljárás további szakaszában bizonyítási eszközként használhatók. A gyermekmeghallgató szoba esetleges alacsony kihasználtsága a megyeszékhelytől való távolságával magyarázható.

---

<sup>2</sup> A gyermekmeghallgató szobák igénybevételével kapcsolatos adatokat a jelentés 1. számú melléklete tartalmazza.

Az ügyészség fokozott figyelmet fordít a 14. életévét be nem töltött személyek kihallgatásának törvényességére, valamint arra, hogy az eljárási cselekményeket lehetőség szerint gyermekmeghallgató szobában foganatosítsák. Az ügyészségi tapasztalat szerint a rendőrségi gyermekmeghallgató szobát rendszeresen az a megyei, fővárosi rendőr-főkapitányság, vagy városi rendőrkapitányság, illetve nyomozó hatóság használja, amelynek illetékességi területén ilyen tanúsítvánnyal rendelkező helyiséget kialakítottak. A gyermekbarát meghallgató szoba más nyomozó szervnek, valamint a 14. életévét be nem töltött tanú kihallgatására a nyomozási bírónak is a rendelkezésére áll, azonban *megyénként eltérő* az igénybevételük. A rendőrségi gyermekmeghallgató szoba kihasználtsága az elérhetőségétől, az igénybevételre okot adó ügyek számától, a bírósági gyermekmeghallgató rendelkezésre állásától egyaránt függ. Amíg a rendőr-főkapitányságon, vagy annak székhelyén levő helyi rendőrkapitányságon kialakított, könnyebben elérhető gyermekmeghallgató szobákat rendszerint más hatóságok is igénybe veszik, addig a megyeszékhelyen kívül eső helyi nyomozó hatóságnál levő gyermekbarát meghallgató helyiséget a többi hatóság, az odautazás idő- és költségigénye miatt csak elvétve használja.<sup>3</sup>

A nyomozási bírák – elsősorban technikai okok miatt – a 14. életévét meg nem haladó tanúk kihallgatása iránti, a Be. 207. § (4) bekezdése szerint előterjesztett ügyészi indítvány alapján, az eljárási cselekményt akkor is a bíróság hivatali helyiségében tartják, ha egyidejűleg a rendőrségi gyermekmeghallgató szoba is rendelkezésre áll.

Több megyében kisebb-nagyobb rendszerességgel azonban a kezdeti időkben előfordult, hogy a nyomozási bírák a 14 év alatti tanút az illetékességi területükön levő rendőrségi gyermekmeghallgató szobában hallgatták ki. A Be. 211. §-a (1) bekezdésében meghatározott módon az ülés megszervezésével járó ügyészi feladatok teljesítése során a rendőrségi gyermekmeghallgató szobának a rendelkezésre állása nem okozott gondot, a nyomozó hatósággal való előzetes egyeztetés mellett problémamentesnek bizonyult.<sup>4</sup>

Amint arra az OBH elnöke is utalt, 2013 óta folyamatosan bővült azon bíróságok száma, ahol a 14 év alattiak kihallgatására a gyermekek igényeinek megfelelően kialakított bírósági gyermekmeghallgató szobában kerülhet sor. Az ilyen helyiségek használata szükségtelenné teszi a rendőrségi gyermekmeghallgató szoba nyomozási bíró által való igénybevételét, ezzel együtt a megyei, a fővárosi gyermekbarát meghallgató helyiségekkel való ellátottság, elérhetőség kiegyensúlyozottabbá válik.<sup>5</sup> Hosszú távon a kiskorúak kímélete és az eljárás eredményessége érdekében is indokolt a rendelkezésre álló rendőrségi gyermekmeghallgató szobák számának a bővítése, mivel azok az ORFK utasítás értelmében nem kizárólag a 14 év alatti személyek kihallgatására vehetők igénybe.

---

<sup>3</sup> Például Fejér megyében a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Közlekedésrendészeti Osztály Autópálya Alosztály M7-es autópálya mellett található épületében kialakított gyermekmeghallgató szobát, a tényleges használatbavétel óta összesen 38 alkalommal, vagy a Fővárosban a BRFK V. kerületi, valamint a VII. kerületi Rendőrkapitányságon kialakított egy- egy gyermekmeghallgató szobát összesen 102 alkalommal használták a nyomozó hatóságok. Ezzel szemben *Nógrád megyében* a Bátorfyerenyi Rendőrkapitányságon kialakított gyermekmeghallgató szobát kizárólag a helyi nyomozó hatóság és összesen 2 alkalommal vette igénybe.

<sup>4</sup> Például Csongrád megyében a Szegedi Járásbíróság nyomozási bírója a Szegedi Rendőrkapitányság épületében kialakított gyermekmeghallgató szobában tartotta meg a kihallgatásokat a szegedi, a hódmezővásárhelyi, a csongrádi, a szentesi nyomozó hatóság előtt – jellemzően a gyermek érdekét sértő bűncselekmény miatt – indult büntetőügyekben, az illetékes járási ügyész indítványára, szervezése és részvétele mellett.

<sup>5</sup> Például *Pest megyében* a Dunakeszi Rendőrkapitányságon levő gyermekmeghallgató szoba kihasználtsága elsősorban azért alacsony, mert a tizenegyedik életévét meg nem haladott tanúk kihallgatására általánosan a törvényszék székhelyén levő Budakörnyéki Járásbíróság nyomozási bírója előtt, a 2013 júliusában átadott gyermekbarát meghallgató helyiségben kerül sor. A megyében kialakult gyakorlat szerint a nyomozó hatóságok előtt folyamatban levő büntető ügyekben a 14. életévét meg nem haladott tanúk nyomozási bíró általi kihallgatása, jelenleg már kizárólag a központi járásbíróságon, a Pest Megyei Főügyészség ügyészeinek részvételével történik.

A megyei rendőr-főkapitányságok illetékességi területén kialakított egy-egy gyermekmeghallgató szoba – az elérhetőségére és az igénybevételek számára figyelemmel – a 14 év alatti személyek tanúként való kihallgatására ott tűnik elegendőnek, *ahol a kihallgatásra rendelkezésre áll bírósági gyermekbarát meghallgató helyiség is*. Ennek hiányában a kihallgatás elvégzése iránt felmerülő igények, a megyénként egy rendőrségi gyermekmeghallgató szoba használatával maradéktalanul nem elégíthetők ki.

A Budapesti Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: BRFK) illetékességi területén kialakított két gyermekmeghallgató szoba, a nagyszámú igénybevétel miatt *nem tűnik elegendőnek*. A központi fekvésű gyermekmeghallgató szobák mellett indokolt lehet ilyen helyiségeknek az egyes külső kerületi rendőrkapitányságokon történő kialakítása. Ebben változást jelenthet a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányságon kialakított gyermekbarát meghallgató helyiség használata. A kihallgatásra idézett gyermek, valamint a törvényes képviselője számára a rendőrségi gyermekmeghallgató szobák *megközelítése nem jelent számottevő problémát*. Több helyen tapasztalható, hogy a székhelyétől távolabb eső gyermekmeghallgató szobához a rendőrség szállítja a kiskorút és törvényes képviselőjét, ha az odautazásuk a tömegközlekedés, vagy a pénz hiányában akadályozott.<sup>6</sup> A gyermekmeghallgató szobákat épületen belül többnyire oly módon alakították ki, hogy a kihallgatásra érkező kiskorú és törvényes képviselője a rendőrség épületében zajló eseményeket ne tapasztalhassa.

A KIM rendelet rendelkezéseinek megfelelően kialakított szobákban a gyermekek számára a lelki és fizikai biztonságot nyújtó környezet, az életkori sajátosságaik és szükségleteik szerint kialakított, berendezett helyiség fontos feltétele a megfelelő légkörben történő meghallgatás lefolytatásának, de ahhoz az is szükséges, hogy a meghallgatást a gyermek számára érthető módon, *arra felkészült, képzett személy végezze*.

A megkeresett szervek válasza szerint a *szakemberek részvétele a meghallgatásokon biztosított*. A nyomozó halóság részéről a különleges szakértelmet igénylő kihallgatást gyakorlott, kellő empátiával rendelkező munkatárs végzi. *Előfordul azonban*, hogy a kiskorúak kihallgatásához és igazságügyi pszichológus szakértői vizsgálatához a pszichológus szakértő biztosítása nehézkes, mivel az azonnali nyomozási cselekmények esetén egyéb elfoglaltságaikra hivatkoznak, nem elérhetőek. A gyermekvédelmi dolgozó, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező gyámügyi szakember is csak *hivatali munkaidőben* érhető el, ami a büntetőeljárásban fennakadást okozhat.

Az ORFK *központi képzést* tartott a megyei és fővárosi rendőr-főkapitányságok által kijelölt mentorok számára. A képzés előadásainak anyaga a rendőrség intranetes honlapján is megjelentek. Többek között ezek az anyagok szolgálnak az utasítás alapján kijelölt mentorok folyamatos oktatói tevékenységének alapjául is. A mentorok a központilag szervezett oktatások mellett további képzéseken, előadásokon is részt vesznek. Példaként említhető az Értelmi Fogyatékkal Élők és Segítők Országos Érdekvédelmi Szövetségének (a továbbiakban: ÉFOÉSZ) által a „Fogyatékkal élő bántalmazott gyermekek kihallgatásának segítése” érdekében szervezett képzés, amelynek keretében megszerzett ismeretek beépültek az oktatás anyagába.

A gyermekbarát meghallgató szobákban foganatosított meghallgatásokról készült jegyzőkönyvek *bizonyítékként történő felhasználhatósága* a büntetőeljárás szabályok betartásától függ. A KIM rendelet 1. § (3) bekezdése értelmében a rendőrségi gyermekmeghallgató szobákban kép- és hangfelvétel készítésére alkalmas eszközöket kell biztosítani. A gyermekmeghallgató szobában a nyomozó hatóság által tartott eljárási cselekmény lefolyásáról és eredményéről az ügyész rendszerint utólag, a jegyzőkönyvből szerzett tudomást.

---

<sup>6</sup> Például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a Nyíregyházi Rendőrkapitánysághoz tartozó rendőrőrsök saját költségükön gondoskodnak a kapitányság épületében kialakított gyermekbarát meghallgató helyiséghez szállításról



E jegyzőkönyvek törvényességével rendszerint akkor merül fel probléma, ha a vallomást a Be. 86. § (2) bekezdésében foglalt szabályok megsértésével rögzítették, elmaradt a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét korlátozottan megítélni képes 14. életévét be nem töltött tanú figyelmeztetése, a válasznak és a törvényes képviselő hozzájáruló nyilatkozatának a rögzítése.

A gyermekmeghallgató szobákban a 14 év alatti tanú vallomásának technikai eszközzel történő rögzítése – az ORFK utasítás 10. pontjában előírtak ellenére – *nem minden esetben megoldott*. A meghallgatásról képet és hangot rögzítő felvételt az ügyészek rendkívül hasznosnak tartják, mivel az a perbíró számára közvetlenül mutatja be a meghallgatás menetét, lefolyását, a meghallgatott érzelmi reakcióit, szorongását, a saját szavaival összefüggően előadott vallomását, illetve a kérdésekre adott válaszait.<sup>7</sup> Az ügyészek számára a rendőrségi gyermekmeghallgató szobában foganatosított meghallgatásról, az eljárási szabályoknak megfelelően felvett jegyzőkönyvek bizonyítási eljárásban történő felhasználása problémát nem jelentett. Ahol ezen ügyekben ügydöntő határozatot hoztak, a bíróság a gyermekmeghallgató szobában tett vallomásokat is értékelése körébe vonta.<sup>8</sup>

A *nyomozó hatóságok tagjai által foganatosított gyermekkorú személyek meghallgatásáról készült jegyzőkönyvek* tehát tartalmilag megfelelőek, bizonyítékként történő felhasználásra alkalmasak voltak. Az utóbbi időszakban ugyanakkor általánossá vált, hogy – ha a büntetőeljárásban a gyermekkorú személy meghallgatásának szükségessége felmerül – nem a nyomozó hatóságok foganatosítják a 14 év alatti tanú meghallgatását, hanem a Be. 207. § (4) bekezdésében foglaltak helyes alkalmazásával, az ügyész indítványozza a gyermekkorú nyomozási bíró általi, a vádirat benyújtása előtti meghallgatását, továbbá a jegyzőkönyvön kívül általában videofelvétel is készül a meghallgatásról.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, illetve ennek 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, 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.

---

<sup>7</sup> Például *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* a Miskolci Rendőrkapitányságon kialakított gyermekmeghallgató szobában a kép- és hangfelvétel rögzítésére alkalmas technikai eszközt rendszeresen használják, a kihallgatásról lemezre kimentett felvételt minden esetben csatolják a jegyzőkönyvhöz. Ezzel szemben a *Csongrád megyében* a Szegedi Rendőrkapitányságon a technikai eszközt időhiány, technikai okok miatt a nyomozó hatóság nem használta, míg *Hajdú-Bihar megyében* a Berettyóújfalui Rendőrkapitányságon a technikai eszköz csak képfelvétel készítésére volt alkalmas, *hangot nem rögzített*.

<sup>8</sup> Egyedül *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* fordult elő, egy bíróhoz köthetően, hogy a Be. szabályainak mindenben megfelelő jegyzőkönyvet nem fogadta el, ha a kihallgatott kiskorú vallomása ügydöntő jelentőségű volt. Ilyenkor intézkedett a tizennegyedik életévét meg nem haladott tanú kiküldött bíró útján, vagy ha időközben a tizennegyedik életévét betöltötte, akkor a tárgyaláson történő kihallgatására. Az ismételt kihallgatás eredménye számottevő változást nem jelentett a gyermekmeghallgató szobában rögzített vallomásnak a bizonyító erejéhez képest.

A vizsgálat elrendelésének indokoltságával összefüggésben lényeges kiemelni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés h) pontja alapján a nyomozó hatóság vagy az ügyészségnek a nyomozást végző szerve az ombudsman számára vizsgálható hatóságnak minősül, ennek alapján tevékenységük vizsgálatára kiterjed vizsgálati hatásköröm.

Rögzíthető az is, 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 hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

## **II. Az alapjogok és alapelvek 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 alapjogi 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 alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ezzel összefüggésben elvi élel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forráskénti megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvénynek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy – amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó 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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett lehet választ adni.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani 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 az Egyezmény preambulumban, 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 Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az *Egyezmény 12. cikke* szerint a részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, amit – figyelemmel korára és érettségi fokára – kellően tekintetbe kell venni.

Ebből a célból lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák. Ennek megfelelően a 18. életévét be nem töltött tanú meghallgatásánál figyelemmel kell lenni értelmi szintjére és a hatóság eljáró tagjának e körülményre tekintettel kell a vallomás előtti figyelmeztetéseket ismertetni.

**3.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők.* [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több ombudsmani jelentés is hangsúlyozta, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjogkorlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

*A hivatkozott AJB-2324/2012. számú Jelentés tartalmazza, hogy – a megfelelő anyagi források biztosítása mellett – indokolt és életszerű lenne a rendőr-főkapitányságok illetékességi területén kialakítandó gyermekmeghallgató szobák számának növelése, ugyanis a meghallgató szobával nem rendelkező kapitányságokon nem biztosított a gyermekbarát eljárás. Továbbá a Be. értelmében a 14. életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. E rendelkezés érvényesülése érdekében akkor a Be. olyan irányú módosítására volt szükség, amelynek értelmében a gyermekek gyermekbarát szobában történt és videofelvételen rögzített meghallgatása bizonyítékként használható lehessen a büntetőeljárás során.*

További gyermekbarát intézkedésként, illetve a gyermekkorú áldozatok hatékony segítése érdekében szükségessé vált a nyomozó hatóságok munkatársai számára gyermek- és ifjúságvédelmi tárgyú speciális képzések szervezése. A hatósági tanú alkalmazása kérdésében a Jelentés azt emelte ki, hogy az eljárás során arra kell törekedni, hogy minél kevesebb személy legyen jelen a gyermekkorú meghallgatásánál, a jelen lévő személyek pedig a gyermek számára védelmet, biztonságot nyújtsanak. A hatósági tanú jelenléte a gyermekkorú meghallgatásánál nem nyújt többletgaranciát a hatósági tevékenység megtörténtének igazolásáról, ugyanakkor nincs arányban a gyermekek legfőbb érdekeivel.

A gyermekmeghallgató szobákban történő meghallgatásról készült jegyzőkönyvek, továbbá a kép- és hangfelvételek csupán annyit tartalmaztak, hogy kik a jelen lévő személyek, és pontosan mikor kezdődött el a kép- és hangrögzítés, továbbá mikor és miért kellett a meghallgatást esetleg megszakítani és az mennyi ideig tartott.

A már hivatkozott, a gyermekközpontú igazságszolgáltatás modelljét rögzítő 2010-es Iránymutatás magyar megvalósításának részeként született meg 2011 végén a rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló KIM rendelet. Az Iránymutatás I. 2. pontja alapján az Iránymutatás érvényes *minden olyan helyzetre*, amelybe gyermekek bármely okból és bármilyen minőségben kerülhetnek, amikor kapcsolatba kerülnek bármely, a büntető-, polgári vagy közigazgatási jog végrehajtásában érintett illetékes szervvel és szolgálattal. A KIM rendelet értelmében alaposan feltehető, hogy a büntetőeljárásban a gyermekkorú tárgyaláson történő meghallgatása fejlődését károsan befolyásolná. Ennek elkerülése érdekében kezdeményezheti a nyomozó hatóság a gyermekkorú nyomozási bíró általi meghallgatását az ügyésznél és a gyermekmeghallgató szobát a bíró rendelkezésére bocsátja.

*Jelen vizsgálatom célja*, hogy a meghallgató szobák kialakításának 2014. január 1-jei határidejétől eltelt időben történeteket rögzítsem, az érintett szervek tapasztalatait, javaslatait, illetve az azokból levonható következtetéseket a gyermeki jogok érvényesülése aspektusából összegezzem.

### ***1. A meghallgató szobák használatával kapcsolatos megállapítások***

A megkereséseimre adott válaszok alapján egyértelműen leszögezhető, hogy *a gyermekmeghallgató szobák számának növekedésével, illetve egyre gyakoribb igénybevételével jelentősen javult az eljárásokban résztvevő gyermekkorúak kímélete és az ilyen eljárások eredményessége*. A gyermekbarát környezetben meghallgatásuk hatékonyabban folytathatóak le, ami pozitívan hat a nyomozások kimenetelére. Természetesen ennek eléréséhez nélkülözhetetlen a nyomozó hatóság tagjainak és a nyomozási bírók humánus, empátikus hozzáállása is.

A KIM rendelet szerint a gyermekmeghallgató szobák e célra való alkalmasságát megállapító tanúsítvány kiadását követően az Igazságügyi Hivatal évente egyszer felülvizsgálja, hogy a gyermekmeghallgató szoba továbbra is megfelel-e az előírt követelményeknek és azt rendeltetésszerűen használják-e. Álláspontom szerint ez a monitorozás valóban szükséges, hiszen az abból szerzett tapasztalatokból lehet következtetni a szobák kihasználtságára és az arra való igények esetleges növekedésére is.

Álláspontom szerint a gyermekek védelemhez, tisztességes eljáráshoz és meghallgatáshoz való jogának érvényesülése érdekében – a nemzetközi gyermekjogi sztenderdekkel egybehangzó módon – az államnak érdemben kell biztosítania a gyermekmeghallgató szobák rendelkezésre állását, hozzáférhetőségét, elérhetőségét annak érdekében, hogy alapjogi funkcióját ténylegesen elláthassa. A gyermekbarát környezet kialakítása ugyanis a gyermekek számára egy amúgy is megterhelő szituációban nem kiváltság, hanem minden gyermeket megillető garancia. Megjegyzem, hogy önmagában nem a gyermekmeghallgató szoba léte a meghatározó, hanem annak használhatósága, a kívánt cél elérésére való alkalmassága.

A nyomozó hatóságoknál kialakított gyermekbarát meghallgató szobák – a jogalkotó szándékának és az Iránymutatásnak megfelelően – alkalmasnak bizonyultak arra, hogy a büntetőeljárás céljával összhangban végrehajtott meghallgatások, a 14 év alatti gyermekek legjobb érdekének megfelelő eljárást, döntést szolgálják. Tágabb értelemben pedig elősegítették a gyermeki jogok érvényesülését, ezáltal a büntetőeljárás megalapozott lefolytatását.

A BRFK illetékességi területén kialakított két gyermekmeghallgató szoba a nagyszámú igénybevétel miatt – tényszerűen, adatokkal és gyakorlati tapasztalatokkal is alátámasztottan – *nem elegendő*. Az előrelépések ellenére a rendőrségi gyermekmeghallgató szobák hozzáférhetősége tekintetében számos funkcionális *hiányosság igazolható több megyében* (így Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, Jász-Nagykun-Szolnok megyében, illetve Komárom-Esztergom megyében), néhány megyében pedig a tapasztalatok is hiányoznak.

Ezért lényeges áttekinteni a rendőrségi gyermekmeghallgató szobák működésének gyakorlatát, különösen azt, hogy az esetenkénti alacsony kihasználtságuknak mi az oka. Ennek megállapításai alapján lehet ugyanis meghatározni, hogy milyen intézkedésekre van szükség.

*Mindezek alapján összességében azt kell megállapítanom, hogy a gyermekmeghallgató szobák működésének egyes diszfunkcionális megoldásai, hiányosságai alkalmasak arra, hogy az érintett gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon, de a jogbiztonság követelményének érvényesülését is közvetlenül veszélyeztetheti.*

## **2. Az eljárásokban résztvevő szakemberek és a meghallgatási jegyzőkönyvek, video felvételek bizonyítékként való felhasználhatósága**

Amint arra már utaltam, a KIM rendelet rendelkezéseinek megfelelően kialakított szobákban a gyermekek számára a lelki és fizikai biztonságot nyújtó környezet, az életkori sajátosságaik és szükségleteik szerint kialakított, berendezett helyiség fontos feltétele a megfelelő légkörben történő meghallgatás lefolytatásának, de az is szükséges, hogy a meghallgatást a gyermek számára érthető módon, *arra felkészült, képzett személy végezze.*

Álláspontom szerint a témát érintő eddig megtett konkrét intézkedések és a folyamatos képzések elengedhetetlenek voltak a gyermekek jogainak – Iránymutatásnak is megfelelő – tiszteletben tartása és érvényre juttatása érdekében. *Különös körülményt igényel a gyermekbarát meghallgató szoba alkalmazása olyankor (például a 14. életévét majdnem betöltött gyermek esetében), amikor a meghallgatás környezete inkább hátráltatja annak eredményességét és hatékonyságát.* Emiatt is kulcskérdés a nyomozó hatóságok tagjainak folyamatos képzése és továbbképzése, amint azt az ORFK központi képzés keretében el is rendelt és az előadások anyaga a rendőrség intranetes honlapján is hozzáférhető.

A 2012 évi Jelentésben foglalt álláspontot fenntartva, a gyermekkorú meghallgatásáról szóló írásos jegyzőkönyvön kívül készített hang-, kép- és videofelvétel minél szélesebb körű felhasználását – a gyermekek jogainak védelme szempontjából, az alkotmányos garanciák teljes tiszteletben tartása mellett – indokoltnak tartom. Ily módon ugyanis az eljárási cselekmény minden mozzanata rögzíthető, ezáltal nem kell több alkalommal megjelenie a gyermeknek meghallgatásra a hatóság előtt. *A vizsgálatom során feltárt hiányosságok azonban jelenleg ezt megakadályozhatják, ezért a gyermekmeghallgató szobák működése feltételeinek javítását, a folyamatos, az erőforrásokhoz igazodó fejlesztését elengedhetetlennek tartom.* Mindemellett hangsúlyozom, hogy a szakemberek eljárása semmilyen tárgyi eszközzel nem pótolható.

Összességében: a jelen jelentésben foglaltakat ismételt figyelemfelhívásnak szánom valamennyi érintett döntéshozó és jogalkalmazó számára.

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy vizsgálja meg a megyékben és a fővárosban jelenleg működő valamennyi gyermekmeghallgató szoba használatát, hozzáférhetőségét, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy e szobák száma, technikai elérése, illetve felszereltsége maradéktalanul biztosítsa a kívánt cél elérését, vagyis az eljárásokba bevont gyermekkorúak kíméletes meghallgatását és az ilyen eljárások eredményességét.*

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Melléklet:***A gyermekmeghallgató szobák fővárosi és megyénkenti használatáról a szoba átadásától 2014. június 30-ig*

<b>Szobák kialakításának helye</b>	<b>Kihallgatás/meghallgatás</b>
Budapesti RFK	103 alkalom
Baranya MRFK	5 alkalom
Bács-Kiskun MRFK	46 alkalom
Békés MRFK	56 alkalom
Borsod-Abaúj-Zemplén MRFK	75 alkalom
Csongrád MRFK	éves szinten 40 alkalom
Fejér MRFK	37 alkalom
Győr-Moson-Sopron MRFK	52 alkalom
Hajdú-Bihar MRFK	46 alkalom
Heves MRFK	45 alkalom
Jász-Nagykun-Szolnok MRFK	8 alkalom
Komárom-Esztergom MRFK	25 alkalom
Nógrád MRFK	5 alkalom
Pest MRFK	2 alkalom
Somogy MRFK	4 alkalom (2014. január 1-jétől)
Szabolcs-Szatmár-Bereg MRFK	22 alkalom (2014. január 1-jétől)
Tolna MRFK	41 alkalom
Vas MRFK	10 alkalom
Veszprém MRFK	4 alkalom
Zala MRFK	45 alkalom

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB 1940/2014. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása, előzmények**

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy az értelmi fogyatékos gyerekek előkészítő szakiskolai képzése a 9. és 10. évfolyamon 2014 szeptemberétől megszűnik. Mivel azonban a szülők 2014 februárjában értesültek e tényről az iskolától a gyerekeket nem tudták beíratni másik iskolába, ezért az érintett iskolák inkább az egész nyolcadik évfolyammal osztályt ismételtetnek, hogy időt nyerjenek a szülőknek gyermekeik pályaválasztása érdekében. A tudósítás szerint ilyen speciális iskola a fővárosban mindössze 3 van, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma azzal indokolta a változtatást, hogy a továbbiakban az integrált oktatást, képzést tartja kívánatosnak nem általános iskolai, hanem középiskolai szinten.

Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, amelynek keretében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások minisztertől és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől. Munkatársaim két fővárosi oktatási intézményben helyszíni vizsgálatot folytattak.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog:* Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.
- *A művelődéshez való jog:* „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.” [XI. cikk (1)-(2) bekezdés]
- *Fogyatékossgal élők védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [XV. cikk (5) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet

**A megállapított tényállás**

Az Ajbt. 1. § (2) és (3) bekezdése kiemelt feladatorként nevesíti a gyermekek és a fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmét. Ennek keretében kívántam feltárni a speciális szakiskolai képzés megszüntetésének indokát és körülményeit.

Tudomásomra jutott, hogy fogyatékos gyermekek érdekeit szem előtt tartva, és a szülők kérelmére az érintett iskolákba járó jelenleg 8. évfolyamos tanulók a 8. évfolyamot megismétlik, ugyanis a jogszabály változás miatt már nem állt kellő idő a rendelkezésre a továbbtanulási kérelmek benyújtására, a gyermek számára megfelelő középiskola kiválasztására, továbbá a jogszabály változás hatályba lépésekor már zajlott a 2014/2015-ös tanév középiskolai felvételi eljárása.



Megkeresésemben az emberi erőforrások miniszterétől a következő kérdésekre kértem választ:

1. Az egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. CCXLV. törvény 56. § (2) bekezdése a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 97. §-át kiegészítette a (28) bekezdéssel, amelynek értelmében „az értelmi fogyatékos tanulók képességét fejlesztő szakiskola a 13. § (6) bekezdése szerinti előkészítő szakiskolai kilencedik évfolyamot utoljára a 2013/2014. tanévben, tizedik évfolyamon utoljára a 2014/2015. tanévben indíthat.” A jogszabály módosítását megelőzően a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 17. § (2) bekezdése szerinti előzetes hatásvizsgálatot lefolytatták-e és az milyen eredménnyel zárult?

2. A fent idézett rendelkezés összhangban van-e a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával, hiszen a rendelkezés 2014. január 1-jén lépett hatályba, miközben az a már elindult 2013/2014-es tanvére vonatkozó megszorító rendelkezést tartalmaz?

3. A jogszabályváltozásnak mi volt az indoka, és hogyan vették figyelembe a fogyatékossgal élő tanulók érdekeit, különös tekintettel az érintettek fogyatékossgából fakadó egyedi szükségleteit és igényeiket?

4. Tekintettel voltak-e arra, hogy az új rendelkezés elfogadásának időpontjában már a 2014/2015-ös tanév felvételi eljárása megkezdődött?

5. Milyen intézkedéseket tettek a megszűnő előkészítő évfolyamokon tanulni kívánó tanulók tovább tanulásának biztosítása érdekében, (pl. új férőhelyek, tantermek, iskolák)?

A köznevelésért felelős államtitkár 2014. április 30-án kelt levelében arról tájékoztatott, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók szakiskolája három formában működhet: speciális, készségfejlesztő speciális, és előkészítő szakiskolaként.

A speciális szakiskola a többi tanulóval sajátos nevelési igénye miatt egyúttaladásra képtelen gyermeket készít fel szakmai vizsgára, vagy nyújt részükre a munkába álláshoz és az életkezdéshez szükséges ismereteket.

A készségfejlesztő speciális szakiskola kizárólag a középsúlyos értelmi fogyatékos tanulók részére biztosítja az életkezdéshez való felkészülést, a munkába állást lehetővé tevő egyszerű betanulást igénylő munkafolyamatok elsajátítását.

Az előkészítő szakiskola olyan szakiskola, amelyet kizárólag értelmi fogyatékossgal élő tanulók számára hoztak létre; a nevelés - oktatás kizárólag a 9-10. évfolyamon folyik, ahol a tanuló felkészülhet a speciális szakiskola vagy a készségfejlesztő szakiskola szakképzési évfolyamán történő továbbtanulásra. Az előkészítő szakiskolában nem folyik szakképzés – munkába álláshoz és életkezdéshez szükséges felkészítés.

A módosítást megelőző szabályozás szerint a speciális szakiskolában a közismereti (magyar, matematika stb.) tantárgyakat tartalmazó 9-10. évfolyam után változó időtartamú, 2-3-4 éves szakképzés – attól függően, hogy az adott intézmény az „alap” kétéves szakképzést hány tanévre adaptálta – következett. A speciális szakiskolákban tehát a szakképzés a közismereti 9-10. évfolyammal együtt – az intézménytől függően – 4-6 év alatt valósult meg. Ez a képzési struktúra 2013 szeptemberétől megváltozott. A 8. évfolyam után a tanulók egy egységes 4 éves szakképzésbe kerülnek – ezen belül integráltan található meg a négy évre elosztva a régi közismereti 9-10 évfolyamos tartalom és a szakképzési tartalom.

Az enyhe értelmi fogyatékos tanulók esetében a 4 év egy előkészítő évfolyammal egészül ki, így esetükben 5 éves a képzés. Új elem, hogy nem csupán „teljes” szakképesítést lehet szerezni az új képzési szerkezetben, hanem már rész-szakképesítést is. A rész-szakképesítés esetében a képzés összesen két éves, amely tartalmaz szakmai és közismereti tartalmakat is, enyhe értelmi fogyatékos személyek esetében ez ugyancsak egészül egy 1 éves előkészítő évfolyammal.

Az államtitkár álláspontja szerint a megváltozott képzési szerkezet nem csökkentette a tanulók esélyeit, sőt jelentősen bővítette a képzési lehetőségeket.

Ugyanakkor ez a változás kiüresítette az előkészítő szakiskola szakképzés nélküli jogintézményét, így az kifutó rendszerrel kivezetésre kerül.

Az intézmények előtt két választási lehetőség állt – vagy kifutó rendszerrel befejezik előkészítő szakiskolai tevékenységüket, vagy „valódi” speciális szakiskolát, vagy készségfejlesztő speciális szakiskolát indítanak. Az államtitkár véleménye szerint a változást megfelelően kommunikálták, az intézményeket nem érte váratlanul. A szakmai szervezetek is megfelelően informálták az érintett intézményeket, illetve a Köznevelés-irányítási Főosztály is több alkalommal – széleskörű konferencia nyilvánosság előtt – hívta fel a változásokra a figyelmet. Hozzátette, hogy az átalakításokhoz kapcsolódó jogszabály-módosítások is a megszokott protokoll szerint zajlottak. Külön felhívta a figyelmemet arra, hogy a jogalkotó már önmagában a jogszabály-módosítás megszokott protokolljával – a fenti fórumok igénybe vétele nélkül – is eleget tett kommunikációs kötelezettségének. *Az államtitkár fontosnak tartotta megjegyezni, hogy az előkészítő szakiskola jogintézménye az adott tanulók elenyésző számú csoportját érintette.* A készségfejlesztő speciális szakiskolában a középúlyos értelmi fogyatékos tanulók esetében az előző szabályozási környezetben a közismereti tantárgyakat tartalmazó 9-10. évfolyam után két éves gyakorlati jellegű tevékenységet tartalmazó időszak következett. Ez a képzési struktúra nem változott meg.

A konkrét koncepciót a Nemzetgazdasági Minisztérium készítette el, együttműködve az Emberi Erőforrások Minisztériumával. A vezetői szintű egyeztetést 2013. január 22-én tartották, amelyet további több egyeztetés követett. Az egyeztetések során az érintett intézményeket képviselő szakmai szervezetek képviselői is jelen voltak; első alkalommal 2013. április 30-án tartott egyeztetést.

Az államtitkár utalt továbbá arra is, hogy a helyszíni vizsgálattal érintett iskolák közül a Fekete István iskola a szaktárcával folytatott levezés alapján már 2013 májusában tisztában volt az átalakulás szükségességével, mivel a szaktárca az alábbiakról értesítette: „A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet értelmében a speciális szakiskolai képzés alábbi szerkezetét határozza meg: kötelező 9/E évfolyam után rész-szaképesítés esetén kétéves, szakképesítés esetén négyéves szakmai képzés. E szabály az előkészítő speciális szakiskola fogalmát kiüresíti. A Rendelet a törvényes keretek közt maradt, tekintve, hogy az előkészítő speciális szakiskola létét megalapozó jogszabályhelyek a közoktatásról szóló 1993 évi LXXIX. törvényben hatályukat veszítették, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC törvény Ön által meghivatkozott 13.§ (6) bekezdése pedig nem lépett hatályba.”

A KLIK elnökének a következő kérdéseket tettem fel:

1. országosan hány iskolában folyik szakiskolai előkészítő képzés?
2. a többcélú intézményekben nem kell felvételizni a középiskolai képzésre, ha a tanuló intézményen belül kíván továbbtanulni, erre tekintettel hány tanuló érintett a jogszabályváltozás miatt;
3. az érintett intézmények mikor, milyen formában értesültek a jogszabályváltozásról?
4. a fenntartó milyen intézkedéseket tett, annak érdekében, hogy az átszervezés minél kevésbé érintse hátrányosan a fogyatékos tanulókat?

A KLIK elnöke 2014. május 14-én kelt levelében kifejtette, hogy a Magyar Közlöny 2013. évi 218. számában, 2013. december 23-án hirdették ki a módosított nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 97. § (28) bekezdését, miszerint az értelmi fogyatékos tanulók képességét fejlesztő szakiskola a 13. § (6) bekezdése szerinti előkészítő szakiskolai kilencedik évfolyamot utoljára a 2013/2014. tanévben, tizedik évfolyamot utoljára a 2014/2015. tanévben indíthat.

Az általános iskola 8. osztályából felvételiző enyhe értelmi fogyatékos tanulók (BNO 70) a speciális szakiskola 9/E. előkészítő évfolyamára nyújthatják be a tanulói jelentkezési lapot. A KLIK a jogszabályváltozásról a KLIK/300/132-2/2014 és a KLIK/300/132-3/2014 iktatószámú levélben tájékoztatta a megyeközponti tankerületeket és az érintett intézményeket.

2014. február 14-én pedig ismételt elektronikus levélben közvetlenül tájékoztatta az előkészítő szakiskolai oktatást folytató intézményvezetőket a Szakképzés- Szervezési Főosztály. 2014. március 14-én a KLIK/300/198-1/2014 iktatószámú levelében kereste meg az Oktatási Hivatal elnökét információt kérve az előkészítő szakiskolai felvételi eljárással kapcsolatban, amelyre a következő választ kapták: „A 2013/2014. tanévi középfokú felvételi eljárás során országosan 84 intézmény 91 feladat ellátási helyén hirdettek meg összesen 136 speciális szakiskola előkészítő évfolyamára vonatkozó tanulmányi területet. A Felvételi Központba 2014. március 20-ig beérkezett tanulói és módosító tanulói adatlapok alapján összesen 1097 felvételi jelentkezés érkezett, ebből a KLIK fenntartásában működik 72 intézmény 79 feladat ellátási helyén 114 érintett tanulmányi területtel.”

Amennyiben a tanuló a jogszabályi változásban érintett egyetlen intézményt jelölt meg beiskolázásaként, abban az esetben 2014. május 5-16 között rendkívüli felvételi eljárás keretében, az általuk választott bármelyik középfokú iskolába egyéni, közvetlen jelentkezéssel az adott intézmény vezetőjével való egyeztetéssel kérheti felvételét. A válaszadás idején rendkívüli felvételi eljárás keretében hat megye és két budapesti tankerület, összesen 15 intézményében segítették 106 tanuló továbbtanulását.

### **3. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai**

*3.1. Általános Iskola, Előkészítő Szakiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény, Kollégium és Gyermekotthon (1098 Budapest, Friss u. 2.). A vizsgálat időpontja: 2014. április 1.*

Az iskola intézményvezetőjének és helyettesének tájékoztatása szerint az elmúlt egy évben tartott köznevelési konferenciákon az EMMI szakembere már valószínűsítette az értelmi fogyatékos tanulók képességét fejlesztő szakiskolai képzés 9. és 10. évfolyamon való megszüntetését. Januárban szereztek információt, hogy a vonatkozó jogszabályt 2013. december 17-én elfogadták és december 23-án kihirdették. A változás értelmében a következő tanévben 9. évfolyam nem indítható, csak a jelenlegi 9. évfolyamosok léphetnek 10. évfolyamra. A változásról a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ 2014. február 13-án, majd 2014. február 14-én értesítette az érintett iskolákat levélben. Hangsúlyozták, hogy a középiskolai felvételi határidő is 2014. február 14-e volt. Az iskola a szülőket a változásról rendkívüli szülői értekezleten értesítette, ahol közölték, hogy a gyermekük tanulmányait mindenképpen biztosítani fogják. Ennek egyik lehetséges módja, hogy más intézményben keresnek 9. évfolyamon helyet a tanulók számára, vagy szülői kérelemre a 8. évfolyamot a gyermekek megismétlik, függetlenül tanulmányi eredményüktől. A szülők a gyermekeik érdekeit szem előtt tartva az utóbbi megoldást fogadták el. A jelenlegi 9. évfolyam tovább léphet iskolán belül a 10. évfolyamra. Tudomásuk szerint ez a változás a fővárosban 4-5 iskolát érint, kb. 20 tanulóval, amelyből 8 tanuló ebbe az iskolába jár. A vezetőség tervei szerint szeretnének szakképző iskolává válni, ehhez minden feltétellel rendelkeznek, de további két tanteremre lenne szükségük. Az átszervezésre azonban csak május 31-ig van lehetőség és ezen időtartam nem elegendő arra, hogy a működést biztosító Fővárosi Önkormányzat a szükséges költségek fedezetét rendelkezésre bocsássa. Gondot fog azonban okozni, hogy a jelenlegi szakiskolai előkészítő évfolyamok megszűnése miatt a 8. osztályos tanulókat fogadó szakképző iskoláknál bővítésre lesz szükség.

*3.2 Fekete István Általános Iskola és Előkészítő Szakiskola (1126 Budapest, Orbánhegyi út 7.) A vizsgálat időpontja: 2014. április 3.*

Az iskola intézményvezetője és helyettese elmondta, hogy a budai térség gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézménye 1955-ben alakult. Az intézmény alaptevékenysége: a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságok által készített szakértői vélemények alapján történő gyógypedagógiai nevelés-oktatás az intézmény 1-8. évfolyamán, ahol a tanulók az általános iskola általános műveltséget megalapozó oktatása folyik, továbbá a 9-10. évfolyamon ahol a tanulók előkészítő szakiskolai képzésében vesznek részt.

Az iskola törekvése, hogy tanulók az előkészítő szakiskolai évfolyamokon felkészüljenek a felnőtt lét szerepeire. A szakmatanulásra felkészítő előkészítő szakiskola tantárgyi programjában szerepel a pályaválasztásra való felkészítés, és annak segítése.

Az iskola tanulásban akadályozott, autista spektrumzavarral és értelmi sérüléssel diagnosztizált tanulókat lát el. Évfolyamonként egy osztályt szerveznek, így 8 általános iskolai osztály, 2 előkészítő szakiskolai osztály működik. Előkészítő szakiskolai osztályok a 9.-10. évfolyamon működő osztályok, mely, mint előkészítő szakiskola a középfokú iskolák körébe tartozik. Speciális tantárgyai a szakmai alapozás, illetve a pályaorientációs órák. A pályaorientációs órák keretében a tanuló társadalmi integrációját segíti elő. Ez a két év próbálja felkészíteni tanulóinkat a felnőtt életre, a részben önálló életvezetésre. A plusz évek segítik az érési folyamatok teljeseződését. Pályaorientációs órákon elméleti tapasztalatot szereznek a pályaválasztási lehetőségeikről. A szakmai órákon olyan tevékenységeket végeznek, mely a későbbi szakmatanuláshoz szükséges kompetenciáikat fejleszti.

Az iskola tanulói létszáma 97 fő, amelyből előkészítő szakiskolai évfolyamra 23 fő jár, 13 tanuló a 9. évfolyamra, 11 fő (ebből 1 gyerek magántanulóként) pedig 10. évfolyamra, ez utóbbi két évfolyamra 17- 20 éves korú tanulók járnak. A szakiskolába évente 2-3 fő új tanulót tudnak felvenni, mivel az intézményen belül tanulnak tovább általános iskolás tanulók is. A vezető ismerete szerint országosan mintegy 50 helyen folyik előkészítő szakiskolai képzés.

A 2013/2014-es tanév kezdetekor a *tankerület igazgatójához fordultak*, aki levélben kért tájékoztatást a szaktárcától a szakiskolai előkészítő évfolyamokkal kapcsolatos esetleges változásokról, hiszen a következő tanév beiskolázását ennek ismeretében kezdheti meg az iskola. A szaktárca köznevelés-irányítási főosztály vezetőjének válasza szerint az előkészítő szakiskolára vonatkozó szabályokat az Nkt. tartalmazza, a rá vonatkozó kerettantervek pedig továbbra is alkalmazandóak.

Az igazgató ugyanakkor 2014. február 10-én a KLIK szakképzési elnök-helyetteséhez fordult, melyben részletesen feltárta a jogszabály módosításával bekövetkező anomáliákat, a KLIK válaszában 2013. február 13-án csupán a megváltozott Nkt új szabályáról tájékoztatta az igazgatót.

A *szülőket* a változásról a 2014. február 7-én tájékoztatta rendkívüli szülői értekezleten és válaszolta, hogy vagy rövid idő alatt (egy hét) szakiskolát keresnek a gyermek számára, vagy szülői kérelemre a 8. évfolyamot a gyermekek megismétlik, függetlenül tanulmányi eredményüktől. A szülők a gyermekeik érdekeit szem előtt tartva az utóbbi megoldást kérelmezték, amelyet az igazgató engedélyezett. A jelenlegi 9. évfolyam továbbléphet iskolán belül a 10. évfolyamra.

A terveik szerint szeretnének részsakképzésre (irodai asszisztens) vonatkozó engedélyt kapni, a feltételeknek megfelelnek, az alapító-okirat módosítását a tankerülethez továbbították.

Az igazgató a helyszíni ellenőrzéskor munkatársaim rendelkezésére bocsátotta a szaktárca 2013 októberében kelt és a tankerület igazgatójának címzett levelét, amelyet megelőzően a tankerület igazgatója arra kért választ a szaktárcától, hogy az iskola október 15-ei határidőig meghirdetheti-e az előkészítő szakiskolai tanulmányi területeket. A szaktárca válasza szerint az előkészítő szakiskolát, mint szakiskola-típust az Nkt. 13. § (6) bekezdése szabályozza. A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet módosításáig ezen intézmények esetében továbbra is alkalmazhatóak a kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet előkészítő szakiskolákra kidolgozott kerettantervei.

A fenti minisztériumi válasza tekintettel az iskola meghirdette a tanulmányi területeit, majd az erre jelentkező három tanuló által benyújtott felvételi kérelmet a jogszabályváltozás miatt elutasította.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **2. Az alapvető jogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a 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) bekezdésében, valamint a XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a művelődéshez és ezen belül az oktatáshoz való jog 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 az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

#### 2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.<sup>1</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

#### 2.2. A művelődéshez való jog

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

A nemzetközi aspektusok kapcsán lényeges a 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. cikkében foglaltakat az alábbiak szerint:

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából:

- a) az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik;
- b) előmozdítják a középfokú oktatás, különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik, továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetére pénzügyi segítségnyújtásra;
- c) minden arra alkalmas eszközzel biztosítják, hogy bárki képességeitől függően bejuthasson a felsőoktatásba;
- d) minden gyermek számára nyílttá és hozzáférhetővé teszik az iskolai és pályaválasztási tájékoztatást és tanácsadást;
- e) intézkedéseket tesznek az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére.

2. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést annak érdekében, hogy az iskolai fegyelmet a gyermeknek, mint emberi lénynek a méltóságával összeegyeztethetően és az Egyezménynek megfelelően alkalmazzák.

---

<sup>1</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

3. Az Egyezményben részes államok elősegítik és előmozdítják a nemzetközi együttműködést az oktatásügy területén, különösen annak érdekében, hogy megszüntessék a tudatlanságot és az írástudatlanságot az egész világon, és megkönnyítsék a tudományos és technikai ismeretek megszerzését, valamint a korszerű oktatási módszerek megismerését. Ebben a tekintetben különösen figyelembe veszik a fejlődő országok szükségleteit.

### 2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírószági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírószág két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírószág szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosá számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása ugyancsak kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosá minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

### 3. Az ügy érdeme tekintetében

Az egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. CCXLV. törvény 56. § (2) bekezdése a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 97. §-át kiegészítette a (28) bekezdéssel, amelynek értelmében „az értelmi fogyatékos tanulók képességét fejlesztő szakiskola a 13. § (6) bekezdése szerinti előkészítő szakiskolai kilencedik évfolyamot utoljára a 2013/2014. tanévben, tizedik évfolyamon utoljára a 2014/2015. tanévben indíthat.”

**3.1.** A jogi szabályozás kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége a jogállamiság elvéből és a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek különös jelentősége van. Egy új rendelkezés bevezetését megelőzően a Jat. 17. §-a minél megalapozottabb jogszabály előkészítés érdekében nagy hangsúlyt helyez a jogszabályok előkészítése körében a hatásvizsgálatra. A Jat. 17. § (2) bekezdése értelmében a hatásvizsgálatnál vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

**3.2.** 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. előírásaiból, másrészt a jogbiztonság elvét kifejtő alkotmánybírósági gyakorlatból következnek. 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 hatályba léptesse a jogszabályt, amennyiben a szabályozási cél másként nem érhető el.

A középfokú iskolai felvételire vonatkozó határidőket a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet szabályozza. E rendelet 32. §-a alapján az oktatási hivatal szeptember 30-áig honlapján közlemény formájában nyilvánosságra hozza az adott tanévre vonatkozóan a középfokú iskolák tanulmányi területeinek meghatározási formáját. A középfokú iskola pedig a tanulmányi területek fő jellemzőit és belső kódjait a fenti közlemény alapján állapítja meg, és *október 15-éig* rögzíti a KIFIR rendszerben. Továbbá a középfokú iskola *felvételi tájékoztatót készít*, és azt a *honlapján nyilvánosságra hozza*, a KIFIR rendszerében *október 31-éig elhelyezi*. A felvételi tájékoztató tartalmazza a középfokú iskola meghirdetett tanulmányi területeinek leírását, felvételi eljárásának rendjét, felvételi kérelmek elbírálásának, rangsorolásának módját, szabályait, a sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő jelentkezőre vonatkozó speciális elbírálási szabályokat és *többek között*, ha a többcélú köznevelési intézmény *az általános iskola feladatai mellett* a gimnáziumi, szakközépfokú, *szakiskolai feladatok közül legalább egyet ellát*, annak szabályait, *hogy az iskola tanulója milyen, a pedagógiai programban meghatározott feltételekkel léphet a gimnáziumi, szakközépfokú, szakiskolai évfolyamokra.*



A megállapított tényállás szerint a 2013/2014. tanévben az érintett iskolák 2013 októberében hatályos Nkt. szabályai szerint meghirdették/meghirdethették az előkészítő szakiskola 9. évfolyamát. Ugyanakkor az előkészítő szakiskola 9. évfolyamának megszüntetését előíró jogszabályt 2013. december 17-én fogadták el és december 23-án hirdették ki, majd 2014. január 1-én hatályba lépett.

Az államtitkár véleménye szerint a változást megfelelően kommunikálták, az intézményeket ez nem érte váratlanul. A szakmai szervezetek is megfelelően informálták az érintett intézményeket, illetve a Köznevelés-irányítási Főosztály is több alkalommal, széleskörű konferencia-nyilvánosság előtt hívta fel a változásokra a figyelmet. A jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi élel mutatott rá arra, hogy a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és *egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét, így az ezekkel való irányítás alkotmányellenes.* Az ilyen jogi aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásként kövessék azokat. Az pedig, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen.<sup>2</sup>

Egy jogi norma szövegére, (vö. törvényre) vonatkozó módosítási javaslat kidolgozása majd annak a jogalkotó elé terjesztése, valamint az erről szóló szaktárcai tájékoztatás az oktatási intézmények részére önmagában nem változtatja meg a tényleges jogszabályi rendelkezést, ezért ez a jogalkalmazókra nézve joghatást sem vált ki. Mindezzel összefüggésben az oktatási államtitkárság azon hivatkozása, miszerint az iskoláknak a szaktárcától kapott információk (konferenciák, levelek) alapján már jóval korábban tudomása volt a változásokról, alkotmányossági szempontból nem fogadható el.

*Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az Nkt. 2013. december végén elfogadott módosítása, és annak 2014. január elsején való hatályba léptetése a jogállamiság elvét és az abból következő jogbiztonság követelményét sértő helyzetet teremtett. A módosítás ugyanis nem volt összhangban a középfokú iskola felvételire vonatkozó szabályaival, a megkezdett felvételire vonatkozóan hatásában visszamenőleges alkalmazási helyzetet eredményezett. A jogalkotó sem az érintett tanulók, sem szüleik, sem a jogalkalmazó iskolák számára sem biztosította a megváltozott körülményekhez szükséges minimális felkészülési időt sem, a jogszabály tervezett módosításaival kapcsolatos előzetes informális szaktárcai tájékoztatások pedig az iskolák gyakorlatában további bizonytalanságot idéztek elő.*

### **3.3. A sajátos nevelési igényű tanulók oktatása**

Az Nkt. rendszerében a gyermekek, tanulók egy része kiemelt figyelmet igényel. A kiemelt figyelem azt jelenti, hogy az e körbe tartozók sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek. E csoport alcsoportjába tartoznak azok a gyermekek és tanulók, akik számára egyben különleges bánásmódot is szükséges biztosítani. Ide tartoznak a sajátos nevelési igényű gyermekek és tanulók, akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

---

<sup>2</sup> Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot, hivatkozik az elvi jellegű megállapításra a későbbiekben a 45/2001. (XI. 17.) AB határozat és a 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

Az Nkt. 47. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.

A sajátos nevelési igényű tanulók oktatásánál a szakértői bizottságnak kiemelkedő szerepe van, hiszen az általa kiadott szakvélemény alapján van mód a sajátos nevelési igényű tanulók számára a megfelelő, speciális szakértelemmel és felszerelésekkel rendelkező iskola igénybevételére, továbbá ez határozza meg a tanuló számára biztosítandó speciális pedagógiai ellátást. Ebből következően a szülő iskolaválasztási joga is korlátozott, mert csak azon intézmények közül választhat, amelyek rendelkeznek a sajátos nevelési igényhez szükséges szakmai, személyi és tárgyi feltételekkel. *A fentiekből az is következik, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek szülője számára az átlagosnál nagyobb jelentősége, hogy gyermeke számára a legmegfelelőbb feltételekkel rendelkező nevelési-oktatási intézményt választhassa meg.*

Az Alaptörvényből következik, miszerint a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* alapján a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Figyelemmel voltam arra is, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében született meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.), amelynek alapelvei a teljes jogrendszer tekintetében érvényes, így a köznevelés rendszerében is. Fontos kiemelni azt is, hogy a fogyatékossgal élő tanulók egyedi igényeinek és szükségleteinek feltérképezése kiemelt fontossággal bír különösen egy az életüket – mind a tanulóra, mind a szülőre nézve – meghatározó döntésre kihatással lévő jogszabály módosítása esetében. Az érintett tanulók tanuláshoz való jogának gyakorlását, az iskolaválasztással kapcsolatos döntés meghozatalát ugyanis jelentős mértékben meghatározza az iskola hozzáférhetősége, elérhetősége, az iskolának az egyes fogyatékosági csoportokhoz igazadó személyi és tárgyi feltételeinek megléte, továbbá a személyiséghez kapcsolódó képzés jellege és minősége.

A Fot. 2. §-ának (5) bekezdése kimondja, hogy az állam köteles gondoskodni a *fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről*, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. Továbbá a 3. §-a rögzíti azt is, hogy a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevéssé tudnak élni, ezért indokolt, hogy *minden lehetséges módon előnyben részesüljenek.*

Az egyenlő bánásmód követelménye pedig nemcsak azt kívánja meg, hogy az érintettek, így jelen esetben az oktatás feladatainak végrehajtásában közreműködők tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságok alapján egyes személyeket hátrányos helyzetbe hoz, hanem olyan pozitív intézkedéseket is, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését.

*Összességében megállapítható, hogy a kialakult helyzet, a jogszabály-előkészítése és elfogadása során a jogalkotás garanciális alapjogi elveinek, így különösen a kellő felkészülési idő biztosításának figyelmen kívül hagyása a speciális érintetti kör és élethelyzet okán a középfokú oktatásban való részvételhez való jogával, az egyenlő bánásmód követelményével és a fogyatékossgal élő személyek jogainak kiemelt védelmével összefüggő visszasságot okozott, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézve elő.*

A KLIK elnöke tájékoztatót, hogy az érintett tanulók továbbtanulását a szülők kérésére évfolyamisméltással, illetve rendkívüli felvételi eljárás keretében oldották meg. Erre tekintettel a tanulmányok folytatásával összefüggésben intézkedést nem kezdeményeztek.

Fontos megjegyezni azt is, hogy időközben újabb jogszabályváltozás következett be, mellyel a vizsgálat tárgyát képező jogi anomália feloldásának egyik lehetséges és igénybe vett módját a jogalkotó 2015. január 1-jével megszüntette.

Ugyanis míg korábban lehetőség volt a felsőbb évfolyamokon is a sikeresen befejezett iskolai évfolyam szülői kérelemre való megisméltésének, erre a jövőben nem ad lehetőséget az Nkt. 57. § (1) bekezdése.<sup>3</sup> *A törvényhez fűzött indoklás szerint „nem indokolt az első évfolyamnál magasabb, eredményesen elvégzett évfolyamok megisméltését lehetővé tenni a későbbiekben. Nem is élnek jellemzően ezzel a lehetőséggel a szülők, ugyanakkor egyes esetekben visszaélésekre adhat alapot, hiszen a jelenlegi szabályozás alkalmas lehet lefékezni a tanuló előrehaladását szülői kérésre adott évfolyamokon, ugyanakkor mindez nem garantálja magasabb tudásszint elérését számára.” E jogszabályváltozás a vizsgált ügy fényében aggodalomra adhat okot, különös tekintettel arra az esetre, amikor a középiskolás tanulók bármely okból felmerülő szándék alapján iskolát szeretnének, vagy kénytelenek váltani.*

### **Intézkedéseim**

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján, a vizsgálatom során érintett alapjogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a tárca jogalkotással összefüggő szakmai tevékenysége során hangsúlyosan legyen figyelemmel a garanciális elvek érvényesülésére.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

---

<sup>3</sup>A tanuló az iskola magasabb évfolyamába akkor léphet, ha az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Az iskola igazgatója a szülő kérésére legfeljebb egy alkalommal engedélyezheti az iskola első évfolyamának megisméltését, akkor is, ha a tanuló az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Ebben az esetben csak a megismélt évfolyamról kap bizonyítványt a tanuló.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB 1971/2014. számú ügyben**

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

Sajtóhírekből<sup>1</sup> értesültem arról, hogy 2014. március 14-én egy autista személy a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) 7-es buszjáratán utazott, ahol konfliktusba került az ellenőrökkel. Az utóbbi időben több, a fentihez hasonló esetről tájékoztatott a média, illetve néhány esetben panasz is érkezett Hivatalomhoz. A BKK az ügyben időközben vizsgálatot indított.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (3) bekezdése alapján 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, azt kívántam vizsgálni, hogy a BKK fordít-e figyelmet munkatársai – különös tekintettel az ellenőrökre – olyan irányú képzésére, tájékoztatására, amely során a fogyatékossgal élő – kiemelten az értelmi fogyatékossgal élő, autista – utasokkal való kommunikációs készségeiket fejleszthetik.

A vizsgálat során pedig egy, a fogyatékossgal élő személyek érdekeit képviselő civil szervezet a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) működésével kapcsolatban rendelkezéseimre bocsátotta a közösségi közlekedésben érintett fogyatékos emberek tapasztalatait, azokat az élethelyzeteket, amelyekben a fogyatékossgal élő személyek számára nem biztosított a tömegközlekedés közszolgáltatáshoz való egyenlő esélyű hozzáférés.

A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból eljárást indítottam és az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem *BKK vezérigazgatójától*.

**2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés  
(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.  
(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- *Emberi méltósághoz való jog* Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- *A szabad mozgáshoz való jog* Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés
- (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

---

<sup>1</sup> [http://bkvfigyelo.blog.hu/2014/03/17/egy\\_autistanak\\_csak\\_hamis\\_berlete\\_lehet](http://bkvfigyelo.blog.hu/2014/03/17/egy_autistanak_csak_hamis_berlete_lehet) (a bejegyzés azóta már nem elérhető; 2015. március 3.)

- (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.
- (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.
- *Fogyatékosággal élők védelme* Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés  
„Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

### 3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

### 4. A megállapított tényállás

A *BKK vezérigazgatója* a jelzett esettel összefüggő megkeresésemre, a következőkről tájékoztattott.

A BKV-figyelő blogon 2014. március 17-én megjelent az „Egy autistának csak hamis bérlete lehet?” című bejegyzés, amelynek alapján – a történet tisztázása érdekében – azonnal vizsgálatot indított a BKK. A vizsgálat feltárta, hogy a pótdíjazottak között nincs olyan személy, akire illene a blogon olvasható leírás. Egy utast pótdíjaztak a 107E jelű autóbusszon az adott napon délután 12 óra 29 perckor, de – a BKV-figyelőn megjelent blogbejegyzésben foglaltakkal ellentétben, – nem hamis bérlettel való utazás, hanem jegy és bérlet nélküli utazás miatt és nem Zugló, vasútállomás – Bosnyák tér, hanem a Ferenciek tere – Blaha Lujza tér megállók között. Ez utóbbi utast pótdíjazó 6010-es azonosító számú jegyellenőr és a vele egy csoportba beosztott munkatársak jegyzőkönyvet vettek fel, amelyeket összevetve megállapították, hogy az érintett jegyellenőr által pótdíjazott hölgy nem lehet azonos a blogbejegyzésben említett autista lánnyal. A 6010-es számú jegyellenőr – a szigorított felvételi kritériumoknak megfelelően – másfél évvel ezelőtt állt munkába a BKK-nál. A tájékoztatás szerint a munkáját mindig udvariasan végzi, egyike a legkulturáltabban megnyilvánuló, legintelligensebb munkatársaknak, aki jelenleg is egyetemre jár, és akire – eddigi jegyellenőri pályafutása során – nagyon kevés panasz érkezett, azok sem az utasokkal szembeni viselkedése vagy munkavégzésének minősége miatt.

A tájékoztatás kitért arra is, hogy elképzelhetőnek tartják, hogy a blogbejegyzésben szereplő adatokat (név, hely, idő) – a felismerhetőség elkerülése céljából – a levélíró megváltoztatta. Ezek a bizonytalanságot előidéző tényezők, illetve a panaszos blogbejegyzésen belüli ellentmondásai az ismerőse betegségének jellegéről megkérdőjelezzik a bejelentés hitelességét. Megítélésük szerint a bejelentés túlságosan tárgyilagos (indulatmentes) az abban foglalt vádak súlyosságához és egy közeli hozzátartozó esetében érzett felháborodásához képest.

A tájékoztatás szerint a mind a Facebookon (Lásd. 1. számú melléklet), mind a BKV-figyelőn (Lásd. 2. számú melléklet) 2014. március 18-án közzétett hivatalos BKK – sajtó közleményben jelezték az olvasók felé, hogy az ügy teljes körű kivizsgálása érdekében pontosításra és a pótdíjazott utas együttműködésére lenne szükség, ezért arra kérték a panasz

íróját vagy érintettjét, hogy haladéktalanul vegye fel a kapcsolatot a BKK Ügyfélszolgálatával, hogy az ügyet mindenki számára minél hamarabb megnyugtatóan rendezhessék. A BKV-figyelő blog szerkesztője elektronikus levélben jelezte, hogy a fenti kérést közvetlenül eljuttatta a levél írójának is, de – a levél keltének dátumáig – nem érkezett viszontválasz az állítólagos esettel kapcsolatban. A BKK Ügyfélszolgálatát nem kereste meg se a sértett személy vagy hozzátartozója, sem egy szemtanú, sem pedig a levélíró annak ellenére, hogy a BKV-figyelőn közzétett panaszában is megemlítette, hogy jelen levelet a BKK-nak is megküldi. A vizsgálat lezárultát követően 2014. április 18-án a BKV-figyelőn helyreigazítást (Lásd. 3. számú melléklet) tett közzé a BKK.

Arra a kérdésemre, hogy a BKK fordít-e figyelmet arra, hogy a jegyellenőröket felkészítse a fogyatékossgal élő személyekkel folytatott, neheztett kommunikációra, a vezérigazgató elmondta, hogy már a felvételi eljárás folyamán kiszűrrik a jegyellenőri munkakörre alkalmatlan személyeket, így csak olyanokat vesznek fel a BKK állományába, akik rendelkeznek az empátia alapvető – és a munkakör által is elvárt – képességével. Rendszeres időközönként a jegyellenőrök részére szakpszichológus által megtartott kommunikációs és konfliktuskezelő tréningeket is szerveznek, ahol a jegyellenőri tevékenység során a fogyatékossgal élő utasokkal való bánásmódot is érintik a Magyar Államkincstár által kibocsátott, utazási kedvezményre jogosító hatósági igazolvány ellenőrzése kapcsán. A jegyellenőrök munkavégzését folyamatosan, több csatornán keresztül is monitorozzák. Azokat a munkatársakat, akiknek a munkájára rövid időn belül több panasz is érkezik, rendkívüli pszichológiai alkalmassági vizsgálatra is elküldheti a munkáltatói jogkört gyakorló vezető.

*A BKK működésével kapcsolatban a jelentésem bevezetőjében említett civil szervezet rendelkezésemre bocsátott összefoglalója szerint a látássérült személyek esetében problémaként merül fel, hogy a megállók és a peronok esetében számos helyen hiányoznak a veszélyt jelző taktilis jelzések, illetve, hogy a BKK honlapján a járatinformációk, menetrendek képernyőolvasó rendszerrel való elérése nehézkes és nehezen megvalósítható. A látássérült utasok számára nehézséget jelent továbbá, hogy a FUTÁR hálózat<sup>2</sup> berendezései nem nyújtanak hangos tájékoztatást, illetve, hogy nem jelzik, melyik jármű tartózkodik éppen az adott megállóban.*

*A mozgássérült személyek számára nagy segítséget jelentene, ha a FUTÁR hálózat kijelzői megkülönböztetnék az akadálymentes, alacsonypadlós járatokat. Kifogásolják, hogy a menetrendeket számos megállóban a kerekesszékekkel közlekedő utasok számára nem elérhető magasságban helyezték el, illetve, hogy a járműveken a számukra kialakított leszállásjelző vagy annak visszajelző fénye nem működik, így bizonytalanok azt illetően, hogy leszállási szándékuk a jármű vezetőjéhez eljutott-e. Állandó, illetve visszatérő probléma az alacsonypadlós járművek hiánya, valamint a menetrendtől eltérő közlekedtetésük.*

A BKK háztól-házig szolgáltatását illetően sérelmezik, hogy a szolgáltatás csak mobiltelefonszámon érhető el; véleményük szerint egy rugalmasabb jelentkezési rendszert lenne célszerű kialakítani. Több esetben problémát jelent számukra, hogy a BKK üzletszabályzatában rögzített „mozgásában korlátozott utas” fogalom nem kellően részletezett, így akár a diszpécser egyéni mérlegelésén is múlhat a szolgáltatás igénybevétele.

Mind a látássérült, mind a mozgásában korlátozott személyek hangsúlyozták, hogy nagy segítségükre lenne, ha a vezető felhívná az utazók figyelmét arra, hogy a sofőr mögötti, illetve az ajtókhöz közelebb eső üléseket adott esetben a fogyatékossgal élő utasok számára hagyják szabadon.

---

<sup>2</sup> Forgalmirányítási és UtasTájékoztató Rendszer; A műholdas járműkövetésen alapuló rendszer a BKK számára lehetővé teszi a budapesti forgalom valós idejű, folyamatos, 24 órás felügyeletét, a menetrend szerinti közlekedés fenntartását, rendkívüli helyzetben pedig a gyors és hatékony közbeavatkozást. (forrás: <http://www.bkk.hu/fejleszteseink/futar/>; letöltés: 2015.02.19.)

Valamennyi fogyatékosági csoportba tartozó személy kifejezetten szükségesnek látja, hogy a BKK munkatársai (köztük is különösen a jegyellenőrök) számára folyamatosan – a fogyatékosággal élő személyekkel történő kommunikáció tekintetében – érzékenyítő tréningeket, képzéseket szervezzen a közösségi közlekedés működéséért és/vagy fenntartásáért felelős szervezet, vagyis a közösségi közlekedésben dolgozók számára feltétel nélkül elérhető legyen valamennyi, a társadalmi integrációt, a mentális és fizikai akadálymentesítést célzó program.

A BKK vezérigazgatójának álláspontja szerint a *taktilis jelzések* vonatkozásában a BKK a közúti infrastrukturális létesítményeknél is kiemelten kezeli a fogyatékosággal élő személyek közlekedésének segítségét. Minden új, illetve felújításra kerülő megállóhelynél alapkövetelmény a taktilis sávok beépítése, valamint a fizikai akadálymentesítés kiépítése szegélyszüllyesztéssel, illetve magasperon esetén rámpával.

A megálló-felújításokat abból a szempontból függetlenítették az útfelújításoktól, hogy a felújításba nem vett utakon is folyamatosan fejlesztik és átépítik a megállókat. A Fővárosi Közgyűlés 2013-14. évre külön soron biztosított forrást közel 100 autóbusz és trolibusz megálló felújítására, az útfelújítástól függetlenül. Ezzel a lépéssel nagy lendületet vett a megálló akadálymentesítése. A BKK közel 5 ezer megállót üzemeltet, ugyanakkor a taktilis jelek beépítése teljes burkolat-felújítást feltételez, hiszen műszakilag ezt így célszerű megvalósítani. Az 1-es és 3-as villamosvonalakon a megállóperonok teljes akadálymentesítését 2014-re tervezték, 2015-ben pedig a dél-budai területen (Bartók Béla út, Villányi út, Fehérvári út, Alkotás utca) a villamosperonok jelentős részét átépítik és egyúttal akadálymentesítik.

A BKK célja az, hogy minél több megállót a lehető legrövidebb időn belül felújíthassanak, segítve ezzel a fogyatékosággal élő személyeken kívül minden utast, illetve növelve a közlekedésbiztonságot.

#### *Akadálymentes megjelenés az interneten*

A BKK arra törekszik, hogy a honlapját olvasó látogatók az információkhoz könnyen hozzájussanak. Ezért a hamarosan elkészülő új honlap nem tartalmaz külön akadálymentes verziót, hanem struktúrájából adódóan az alapweboldalt mindenki tudni fogja használni és felolvasóprogrammal értelmezni. Ennek érdekében az új honlap tesztelésébe vak és gyengénlátó segítőket is bevonnak.

Az eddigiekben a Jaws felolvasóprogrammal végzett próba „nagyon jó” minősítéssel zárult. A felmerült apró hibákat a következő körös tesztelésre kijavítják. Azt várják ettől, hogy a tesztalanyok már tökéletesen tájékozódjanak az oldalon. A következő fázisban egy gyengénlátó személy is csatlakozik a folyamathoz, így két irányból is felülvizsgálhatják a rendszert. Ez azt jelenti, hogy a BKK új honlapja minden felhasználói igényt kielégít majd, különös tekintettel a menetrendek és az azokhoz kapcsolódó anyagok hozzáférhetőségére. Az új honlappal reményeik szerint teljesítik a hozzá kapcsolódó mindenkori elvárásokat, vagyis hamarosan egy mindenki számára olvasható és értelmezhető oldalt működtethetnek.

#### *FUTÁR rendszer hangos tájékoztatása*

A FUTÁR rendszer egyik legfontosabb célja az utastájékoztatás színvonalának jelentős javítása a BKK szolgáltatási területén, ennek természetes részének tekintik a hangos utastájékoztatást is. A FUTÁR rendszer keretében valamennyi felszíni tömegközlekedési járműbe olyan fedélzeti berendezés került, amely a jármű haladása során, függetlenül a járművezetőtől, automatikusan, előre rögzített hangfájlokból bemondja a következő megállókat minden megállóközben, és a megállóhelyre érkezéskor is. A rendszer ezen kívül bármilyen rendkívüli forgalmi helyzetre utaló tájékoztatás bemondására is alkalmas, továbbá lehetővé teszi, hogy a forgalomirányító központból a diszpécserék on-line tájékoztatást is nyújtsanak.

A rendszer részét képező közterületi kijelzők is olyan felépítésűek, hogy azok alkalmasak akusztikus tájékoztatás adására. Tekintettel arra, hogy a közterületen elhelyezett eszközök hangja jellemzően nagyobb területen is hallható, a folyamatos hangos tájékoztatás ezeken a berendezéseken indokolatlanul zavarná a környezetükben tartózkodók nyugalmát – elsősorban a kisebb forgalmú időszakokban. Éppen ezért a kijelzőket úgy tervezték, hogy hangos tájékoztatást csak abban az esetben adjanak, ha erre valóban szükség van. A berendezésben egy rádiós jelre lép működésbe a hangos tájékoztató modul és felolvassa a táblán található információtartalmat. A rádiós jelet a gyengénlátók körében rendszeresített, jelzőlámpás csomópontok – hasonló elven történő – „megszólaltatására” szolgáló eszköz adja, így az érintettek ugyanazon eszközzel kaphatnak információkat a jelzőlámpákról, mint a megállóhelyeken a járművekről.

A FUTÁR közterületi kijelzőkkel szemben alapvető elvárás volt, hogy képesek legyenek kezelni az akadálymentes járművekre vonatkozó információkat és jól látható módon meg is jelenítsék azt. A rendszer vezérlő moduljai megfelelően kezelik is ezt az információt. Sajnos az információk kijelzőkön történő megjelenítése jelenleg még nem megoldott, mert a berendezések karakterkészlete nem tartalmaz megfelelő szimbólumot. Ennek pótlása jelenleg folyamatban van, a rendszert szállító vállalkozónak még a végátvétel előtt meg kell teremtenie a hiányzó funkció működésének feltételeit. A javítást követően haladéktalanul biztosítani fogják az akadálymentességre utaló jelzést a közterületi utastájékoztató eszközökön.

#### *Alacsonypadlós járművek hiánya*

A BKK egyik legfontosabb célkitűzése, hogy az akadálymentes járművek aránya minél nagyobb legyen a teljes szolgáltatási területen, és az előregedett, magas padlós járműveket a forgalomból kivonják. A járművek elosztásánál igyekeznek minden vonalon az azonos akadálymentes részarányt biztosítani, azonban figyelembe veszik a helyi adottságokat (orvosi szakrendelő, temető közelsége stb.) is. Az olyan pótló viszonylatoknál, ahol a pótoltt kötöttpályás viszonylaton alapmenetrend szerint nem közlekedik alacsonypadlós jármű, csökkentett alacsonypadlós részarányt (csúcsidőszakban kb. 20-25%) terveznek. Az akadálymentes járművekkel kapcsolatos törekvésük eredményeként a 2013. évben a BKV Zrt. által üzemeltetett viszonylatokon 60 db használt szóló, a VT-Arriva üzemeltetésében pedig 75 db szóló és 75 db csuklós, új akadálymentes autóbusz állt forgalomba. Ezzel az autóbuszok tekintetében az év végére 42,6%-os akadálymentes részarányt sikerült elérni a legnagyobb forgalmú csúcsidőszakot illetően. Csúcsidőszakon kívül mindez 55-70%-ra adódott.

A 2014. évben a BKV Zrt. újabb beszerzéseinek köszönhetően márciusig további 21 db használt szóló akadálymentes autóbusz állt forgalomba, illetve a dél-pesti területen folyamatosan újabb vonalakon jelennek meg új, gázüzemű CNG Van Hool típusú szóló autóbuszok. Összesen kb. 40 db ilyen autóbusz forgalomba állását tervezték a tavalyi év végéig, illetve további 20 db csuklós akadálymentes autóbusz forgalomba állása várható. Az agglomerációs vonalak nemrégiben lezárult, VOLÁNBUSZ Zrt. részére történő átadásának keretében az érintett vonalakon 100%-ban alacsonypadlós autóbuszok jelentek meg. Az agglomerációs vonalakon korábban közlekedett akadálymentes járművek nagyobb részét régi, rossz állapotú, szintén akadálymentes autóbuszok selejtezésére, kisebb részét a jelentős beosztott járműszámú villamospótló viszonylatokon közlekedtetik. Jelenleg munkanapokon kb. 51%-os az akadálymentes járművek részaránya az autóbusz ágazatban. A pótlások befejezése után, illetve egy új alvállalkozói tender eredményessége esetén, várhatóan 2014 őszére a legtöbb beosztott járműszámú viszonylatokon további 1-1 darabbal tervezték növelni az akadálymentes autóbuszok számát.

A 2015. évben újabb alvállalkozói tenderek keretében további 175 db akadálymentes autóbusz forgalomba állása várható, ebből 75 db szóló és 100 db csuklós jármű. Összességében az év végére munkanapokon kb. 71%-os, hétvégén 100%-os alacsonypadlós részarány kalkulálható.



A BKK-nál minden közúti vasúti fejlesztésnél kiemelt jelentőséggel bír az esélyegyenlőségi szempontok figyelembe vétele. A közúti vasúti fejlesztések során minden esetben ún. magasperonokat (sínkorona+26 cm peronmagassággal) alakítanak ki, amelyek az új alacsonypadlós járművek esetében lehetővé teszik a jármű utasterébe történő szintbeli beszállást. A peronok megközelítése rámpán vagy liftek létesítésével biztosított, a csatlakozó gyalogosközlekedési útvonalak akadálymentes közlekedést lehetővé tevő átalakítása szintén része a projekteknek. A peronburkolaton belül és a csatlakozó gyalogos felületeken is a vakok és gyengénlátók közlekedését elősegítő taktilis burkolati sávokat helyeznek el.

#### *Megállóhelyi menetrendek magassága*

A BKK folyamatosan dolgozik a megállóhelyi menetrendi laptáblák olvashatóságának javításán, amelynek első lépéseként a 2013. évben újratervezték a menetrendi hirdetőanyagokat. Az új menetrendeken a korábbinál jóval nagyobb betűméretben szerepel majd a járatok indulása, jól láthatóan kiemelik majd az alacsonypadlós indulásokat, sőt – külföldi példákból merítve – azok átlagos követési idejét is meghirdetik annak érdekében, hogy a tájékozódást megkönnyítsék. Az új menetrendi lapok tesztje 2014 augusztusában kezdődött, és két hónapig tartott. A beérkezett visszajelzéseket értékelik, egyeztetnek a szakmai szervezetekkel, ezt követően pedig elkezdődik az új menetrendi hirdetőanyagok előállító szoftver fejlesztése is.

Nemcsak a menetrendi laptáblák kinézete és használhatósága változik a jövőben, hanem a megállóoszlopok kinézete és felépítése is. Az új mintamegálló beszerzése és tesztelésének megkezdését rövid időn belül tervezték. Ezeket az oszlopokat az esélyegyenlőségi szempontok maximális figyelembevételével tervezték meg, a menetrendi lapokat az álló és a kerekés székes ügyfelek is könnyen olvashatják és értelmezhetik. Az új megállóoszlopon távolról is jól látható méretben írják ki az adott megálló nevét, jellegét és az ott megálló járatok számát is. Az új menetrendek és megállóoszlopok kihelyezéséig igyekeznek a menetrendi laptáblákat úgy elhelyezni, hogy azokat minden utas elérje és jól láthassa. Azokban a főleg belvárosi megállóban, ahol 4-nél több menetrendet kell egymás alá helyezni új oszlopokat telepítenek.

#### *Leszállásjelző visszajelző fényének működése*

A járművek leszállásjelzőinek – ideértve az alacsonyabb magasságban elhelyezett leszállásjelzőket is – valamint a visszajelző fényeknek normál üzemállapot szerint működniük kell. Meghibásodás miatt előfordulhat, hogy azok nem működnek, amelyet szolgáltatóknak közszolgáltatási szerződésükbe foglalt szolgáltatási kötelezettségeik teljesítése érdekében ki kell javítaniuk. A BKK kialakított kötbérezési rendszere keretében szűrőpróbaszerűen ellenőrzi a szolgáltatók forgalomba állított járműveit, amely ellenőrzés a leszállásjelzők működésére is kiterjed. Ennek ellenére előfordulhat friss meghibásodás, amely bejelentését az utasoktól szívesen veszik.

#### *Háztól-házig szolgáltatás*

A BKK kiemelt célja és nagy hangsúlyt helyez arra, hogy a lehető legszínvonalasabb, az esélyegyenlőség szempontjait is figyelembe vevő, akadálymentes közösségi közlekedési szolgáltatást nyújtson minden társadalmi csoport számára.

A BKK rendszeresen egyeztet a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségével annak érdekében, hogy a mozgásukban korlátozott utasok szállítását a jelentkező igényekhez igazítva végezze. A valós igények felmérése céljából 2012-ben – a szolgáltatás BKK-hoz kerülésekor – mozgáskorlátozott utasaik körében felmérést végeztek a tényleges és a tervezett utazási célok feltérképezésével. A felmérések eredményének figyelembe vételével alakították ki a jelenlegi, rugalmas jelentkezési rendszert, amelyben a szállítási igények pontosítása érdekében a szállítást koordináló munkatárs mobiltelefonszámon érhető el. A mobiltelefonos elérhetőség mellett az utasoknak lehetősége van elektronikus levélben is jelezniük utazási igényeiket ([forgalomfelugyelet@bkk.hu](mailto:forgalomfelugyelet@bkk.hu)).

A tapasztalatok azonban egyértelműen azt mutatják, hogy a nem menetrendszerű közlekedtetést – jellemzően „taxi rendszerben” biztosítani – minél inkább az utazási igényekhez igazítani, és rugalmasan megszervezni, csak interaktív módon lehet hatékonyan. Ezért a gyakorlatban a mobiltelefonon előre egyeztetett utazási igények teljesülnek a legnagyobb számban, így a jövőben is ezt a jelentkezési rendszert kívánják előnyben részesíteni. Ennek érdekében az elérhetőségüket megküldő (elektronikus levélben vagy telefonon indított megkeresés utáni visszahívással) utasokkal a lehető legrövidebb időn belül felveszik a kapcsolatot. E szolgáltatásuk teljes körű szervezését a BKK Forgalomfelügyelete végzi. Elérhetőségeiket a BKK honlapján közzé tették<sup>3</sup> E szolgáltatáshoz kapcsolódó mobilszámot és e-mail címet nem a BKK Ügyfélszolgálat kezeli, mivel Ügyfélszolgálatuk közvetítése az utasok és a fuvar szervező diszpécserek között bonyolítaná a folyamatot és szükségszerűen növelné is az igények rögzítésétől az utazási igények megvalósításáig eltelt idő szükségletét. Előfordul azonban, hogy az utasok a +36 1 3 255 255-ös vezetékes telefonon érdeklődnek a szolgáltatásról, ahol szintén fogadják az utazási igényüket, és továbbítják az illetékes munkatársak felé, valamint a központi e-mail címükre (bkk@bkk.hu) is érkezik esetenként igény háztól-házig szolgáltatásukra, amelyet szintén haladéktalanul továbbítanak a Forgalomfelügyelet felé. Összefoglalva a fentieket, a BKK igyekszik minden lehetséges módon biztosítani a háztól-házig szolgáltatás igénybevételét. Az utasok jelezhetik igényüket e-mailben, „vonalas” és mobiltelefonon egyaránt. Ezen felül, megvizsgálják annak lehetőségét is, hogy beépíthető-e a +36/1/3255255-ös vonalon működő menürendszerükbe egy újabb pont, amelynek kiválasztásával az ügyfelet automatikusan átkapcsolnák a Forgalomfelügyelet kijelölt munkatársához.

#### *A mozgásában korlátozott utas fogalma*

A BKK Üzletszabályzata (a továbbiakban: Üzletszabályzat) az 1.2. pontban szereplő Fogalomtárban sorolja fel az Üzletszabályzatban használatos fogalmakat, amely nem a mozgásában korlátozott utas, hanem egy annál tágabb, a „fogyatékkal élő személy vagy csökkentett mozgásképességű személy” fogalmát adja meg; az alábbiak szerint *fogyatékkal élő személy vagy csökkentett mozgásképességű személy* bármely személy, akinek mozgásképessége a közlekedés során bármilyen fizikai (érzék- vagy mozgásszervi, állandó vagy időleges) fogyatékoság, értelmi fogyatékoság vagy sérülés, vagy más fogyatékosághoz vezető ok, illetve kor miatt korlátozott, és akinek helyzete kellő figyelmet igényel, és szükségessé teszi az összes utas rendelkezésére álló szolgáltatás hozzáigazítását az érintett személy egyéni igényeihez.

A fogalom a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) 4. § a) pontjában meghatározott fogyatékos személy fogalomnak megfelel, és kellő részletességű, illetve attól enyhébb szabályokat fogalmaz meg, mivel az időlegesen érzék-, vagy mozgásszervi fogyatékosággal rendelkező személyeket is a fogyatékkal élő személy vagy csökkentett mozgásképességű személy fogalmkörébe sorolja. Véleményük szerint az Üzletszabályzatban szereplő fogalom kellően részletezett.

#### *Jegyellenőri tréningek*

A fentebb már részletezetteken túl a BKK egy mentális akadálymentesítéssel foglalkozó alapítvánnyal is felvette nemrégiben a kapcsolatot, amely konkrét segítséget nyújt abban, hogy az ellenőrök ne csak elméleti és szituációs helyzetben szerezzenek tudást, hanem személyesen kerüljenek fogyatékosággal élő személyekkel kapcsolatba. A képzés során a résztvevők átélik/kipróbálják/közvetlenül tapasztalják meg a fogyatékosággal élő személyek mindennapi problémáit a tömegközlekedésben, növelve így szociális érzékenységüket.

---

<sup>3</sup> <http://www.bkk.hu/magunkrol/elerhetoseg/> Ezen az oldalon a következő tartalom jelenik meg: BKK Forgalomfelügyelet; Telefonszám: +36 70 390 3414 (hívható munkanapokon 8-16 óra között) E-mail: [forgalomfelügyelet@bkk.hu](mailto:forgalomfelügyelet@bkk.hu)

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### *5.1. 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.

### *5.2. Az alapvető jogok 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 biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett

megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### *5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### *5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>4</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>5</sup>

### *5.2.3. A szabad mozgáshoz való jog*

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „a magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát”. Érdemes hangsúlyozni azt is, hogy a tömegközlekedés igénybevételének számos esetben nincs reális alternatívája, így az érintett nem dönthet szabadon, hogy igénybe veszi-e azt vagy sem. A szabad mozgáshoz való jog azonban nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a mozgásszabadság alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja.

<sup>4</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>5</sup> Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a mozgásszabadsághoz való jog egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

#### 5.2.4. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. 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 alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

#### 5.2.5. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők:

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossg alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosan egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződesei, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezesei mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### **5. 3. Az ügy érdeme tekintetében**

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>6</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.<sup>7</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit. Az ENSZ Egyezmény 9. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyek *önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára (...) a közlekedéshez (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a közlekedésre is vonatkoznak.

Az Egyezmény által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékossgal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]<sup>8</sup>, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek.

<sup>6</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>7</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>8</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en) (letöltés 2015.03.04.)

A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékossgal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.<sup>9</sup>

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>10</sup>

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;
- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;
- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékossgal alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályaikat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Fontos megemlíteni azt is, hogy az Alkotmánybíróság II/00300/2013. ügyszámú határozatában kimondta, hogy a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (4) bekezdésben<sup>11</sup> szereplő „fokozatosan” szövegrésze nem ütközik az Egyezmény 4. és 9. cikkébe. Sajnálatos módon azonban a határozat nem tért ki iránymutató jelleggel az Egyezményhez fűzött Általános megjegyzésnek (II.) a részes államok kötelezettségeire vonatkozó, fent részletezett előírásaira, különös tekintettel arra a pontra, amely rögzíti, hogy a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; *mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban, a megfelelő jogi keretrendszer kialakításával, a minimum követelmények lefektetésével.* Ez utóbbira utal a határozathoz fűzött különvélemény is, miszerint (...) nemzetközi jogi értelemben „megfelelőnek” az az Alaptörvényben írt „külön intézkedés” tekinthető, amely a fogyatékossgal élő személyek akadálymentes közlekedését minél hatékonyabban és gyorsabban biztosítja.

<sup>9</sup> General comment no2 (2014) I.1.

<sup>10</sup> General comment no2 (2014) III.

<sup>11</sup> Sztv. 51. § (4) bekezdés értelmében az egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit a közforgalmú menetrend alapján végzett személyszállításban részt vevő járműveken, továbbá a pályaudvarokon, az állomás és a megállóhely személyforgalom lebonyolítására és kiszolgálására szolgáló részében fokozatosan meg kell teremteni, ennek érdekében az ezen járműveket és létesítményeket érintő beruházások, fejlesztések, beszerzések során, valamint - ha ez műszaki szempontból lehetséges - az átalakítások során az egyenlő esélyű hozzáférés követelményeit már érvényesíteni kell.



Nyilvánvaló, hogy a konkrét, pontos határnap meghatározása „megfelelő”, – a még részfeladatok előírásával és részhatáridőkkel sem terhelt – „fokozatos” feladat-teljesítési kötelezettség megjelölése pedig nem az. Azaz: az Sztv. 51. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze nem egyezmény-konform, mert az Egyezményben vállalt kötelezettség teljesítésének teljes vagy részleges elmaradását eredményezheti. *A „fokozatosan” fordulat lehetővé teszi az akadálymentesítés megvalósításának elodázását pusztán anyagi források hiányára való hivatkozással.* (...) az Alkotmánybíróság számos esetben rámutatott arra, hogy a kifogásolt rendelkezéshez hasonló határozatlan jogfogalmak – különösen alapjogok gyakorlása, érvényesülése esetén – alkotmányellenesség megállapításához vezethetnek. Az erre vonatkozó gyakorlatot – többek között – a 109/2008. (IX. 26.) AB határozatában foglalta össze a testület.

A Fot. 8. §-a kimondja, hogy *a közlekedési rendszereknek, továbbá a tömegközlekedési eszközöknek, utasforgalmi létesítményeknek – beleértve a jelző- és tájékoztató berendezéseket is – alkalmasnak kell lenniük a fogyatékos személy általi biztonságos igénybevételre.*

A fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – *biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.*<sup>12</sup>

*Az egyenlő esélyű hozzáférés* fogalmát a Fot. a következőképpen határozza meg:

– a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal – mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető,

– az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók,

– az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes.

A vizsgálat tárgyát tekintve a közlekedési tevékenység is közszolgáltatásnak minősül.<sup>13</sup> Fontos kiemelni, hogy a Fot. és az Étv. *értelmében akadálymentes az épített környezet akkor, ha annak kényelmes, biztonságos, önálló használata minden ember számára biztosított*, ideértve azokat az egészségkárosodott egyéneket vagy embercsoportokat is, akiknek ehhez speciális eszközökre, illetve műszaki megoldásokra van szükségük.<sup>14</sup>

A Fot. indokolása szerint a Fot. 2014. január 1-től hatályos módosítása alapján a korábban a jogszabályban szereplő és lejárt akadálymentesítési határidők helyett nem célszerű a törvényben újabb határidőket rögzíteni. *A törvény értelmében a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést biztosítani kell a fogyatékos személy számára. Az egyenlő bánásmód követelménye, más szóval a hátrányos megkülönböztetés tilalma az alapvető jogok védelmét biztosítja, amelyek alapján a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.*<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Fot. 7/A.§

<sup>13</sup> Fot. 4. § fb) pont

<sup>14</sup> Fot. 4. § g) pont; Étv. 2. § 1. pont

<sup>15</sup> 9/1990. (IV. 25.) AB határozat

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése a fenti alapelvet a következőképpen határozza meg: 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 Ebktv. 7. § (1) bekezdése értelmében az *egyenlő bánásmód követelményének megsértését* jelenti (...) a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés (...) valamint az ezekre adott utasítás. Ha a 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.<sup>16</sup>

*Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt fogyatékosága, egészségi állapota miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.<sup>17</sup>

*Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.<sup>18</sup> Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatti igények az Ebktv. II. fejezetében, az Egyenlőbánásmód Hatóság eljárásában, valamint a külön jogszabályokban meghatározott eljárások során – így különösen személyiségi jogi per, munkaügyi per, fogyasztóvédelmi, munkaügyi vagy szabálysértési hatóságok eljárása során – érvényesíthetők.<sup>19</sup> Mindezekre figyelemmel az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy az autista utas bírságolásával kapcsolatos esetet a BKK teljes körűen kivizsgálta, a panasztevő illetve az – esetlegesen – közvetlenül érintett utas együttműködése hiányában azonban további intézkedést nem tudtak tenni. A BKK vezérigazgatójának tájékoztatása szerint kommunikációs és konfliktuskezelő tréningeket szerveznek munkatársaiknak, ahol a jegyellenőri tevékenység során a fogyatékosággal élő utasokkal való bánásmódot is érintik. A jegyellenőrök munkavégzését folyamatosan, több csatornán keresztül is monitorozzák. Ehhez kapcsolódóan lényeges rögzíteni a Down Alapítvány együttműködési kezdeményezését, miszerint a BKK munkatársainak és jegyellenőreinek ingyenesen tartanak meg az első 6-8 órás „Mentális Akadálymentesítés” tanfolyamukat, amely abban nyújtana segítséget, hogy a BKK munkatársai munkájuk során miként viselkedjenek az értelmi fogyatékos utasokkal és miként tudják segíteni őket. *Őszintén remélem, hogy a BKK igénybe veszi a Down Alapítvány segítségét és a jövőben is nagy hangsúlyt fektet a munkatársai olyan irányú képzésére, amely a fogyatékosággal élő utasokkal való megfelelő bánásmódra készíti fel őket.* A fogyatékosággal élő személyek érdekeit képviselő szervezet által összegyűjtött, a fővárosi közlekedéssel kapcsolatos valamennyi tapasztalatra és jelzésre a BKK vezérigazgatója részletes választ adott, valamint – teljesített és teljesítendő terveikre kitérve – biztosított arról is, hogy kiemelt figyelmet fordítanak a közlekedés rendszerének fogyatékosággal élő személyek számára való egyenlő esélyű hozzáférhetővé tételére.

---

<sup>16</sup> Ebktv. 7. § (2) bekezdés

<sup>17</sup> Ebktv. 8. § g), h) pontok

<sup>18</sup> Ebktv. 9. §

<sup>19</sup> Ebktv. 12. §

A BKK vezérigazgatója hangsúlyozta, hogy *minden érintettől szívesen várják észrevételeiket a BKK bármely elérhetőségén a konstruktív együttműködés jegyében.*

A „fogyatékossgal élő vagy csökkent mozgásképességű személy” fogalom kapcsán kiemelendő, hogy az utasoknak valóban széles körét lefedi a BKK Üzletszabályzatának 1.2. pontjában található meghatározás, azonban az Üzletszabályzatnak, a fogyatékos személyeket érintő további rendelkezéseinek megfelelő és a téves, a jelentéstartalom-szűkítő értelmezés elkerülése érdekében *célszerű lenne a fogyatékossgal élő személy és a csökkent mozgásképességű személy fogalmakat szétválasztani és egymástól – mint rész-egész, vagy a több-kevesebb relációjában – az Üzletszabályzat Fogalomtárában elkülönülten kezelni és az adott rendelkezéseknél azokra utalni.* A jelenlegi meghatározás alapja ugyanis az utas mozgásképességének korlátozottsága, míg egyes esetekben azonban az Üzletszabályzat egyéb rendelkezései [pl. III.6.4. pont, amely szerint „Fogyatékkal élő személy és kísérője/kísérői jogosultak – az állomási személyzet előzetes tájékoztatása után, szükség esetén a segítségüket kérve – az üzemképes (le nem zárt) álló mozgólépcsőt használni.”; V.1.2. pont rögzíti, hogy „Fogyatékos személyek esetében a kedvezményes hÉv bÉrletszelvényre a személyazonosító igazolványuk (ennek hiányában – 14 éves kor alatt – a diákigazolványuk) számát kell feltüntetni, de a kedvezmény igénybevételére jogosító igazolást vagy igazolványt is fel kell mutatniuk.”] a mozgásképességében nem akadályozott egyéb fogyatékossgai csoportba tartozó személyre is kiterjedhetnek.

Ehhez kapcsolódóan mozgáskorlátozottaknak nyújtott midibusz szolgáltatás vonatkozásában *szükséges összeállítani az érdekképviseleti szervezetek bevonásával egy olyan szempontrendszert, amely alapján a diszpécser meggyőződhet arról, hogy a szolgáltatás igénylője ténylegesen mozgáskorlátozott és jogosult a szolgáltatás igénybevételére.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, bár a BKK számos intézkedésével törekszik minél több, fogyatékossgal élő utas számára hozzáférhetővé tenni a közösségi közlekedést – a fokozatos megvalósítás következtében – egyes fogyatékossgai csoportba tartozó személyek számára a szolgáltatások nem hozzáférhetőek. Az egyes közlekedési eszközök és szolgáltatások hozzáférhetőségének hiánya ezen érintett személyek vonatkozásában, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a szabad mozgáshoz való joggal, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, az Egyezmény 4. és 9. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

## **6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a BKK vezérigazgatóját, hogy a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével

- a jövőben is fordítson kiemelt figyelmet a közösségi közlekedés működésének olyan megszervezésére, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára való egyenlő esélyű hozzáférhetőségét biztosítsa, illetve
- kezdeményezzen további, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését hatékonyabban biztosító külön intézkedéseket, beleértve ebbe a szükséges speciális képzések szervezését is.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

## **Mellékletek**

### *1. számú melléklet*

Az „Egy autistának csak hamis bérlete lehet?” című, a BKV-figyelőn megjelent blogbejegyzéssel kapcsolatban Facebook-on közzétett sajtóközlemény

„Azonnal vizsgálatot indítottunk a történet tisztázására, amikor a BKV-figyelő blogon azt olvastuk, hogy állítólag jegyellenőrzés során megalázott helyzetbe került autista lány. A leírt viselkedést a leghatározottabban elítéljük, ellenőreink tevékenységét pedig mindig kiemelt figyelemmel kísérjük, így utasaink panaszát is minden esetben kivizsgáljuk. Amennyiben bebizonyosodik, hogy egyik munkatársunk valóban nem az előírások szerint végezte munkáját, megtesszük a szükséges munkaügyi lépéseket. Jelenleg azonban a blogbejegyzésen kívül a leírtak valóságtartalmát semmi sem támasztja alá. A március 14-én pótdíjazottak között egyelőre nem találtunk olyan személyt, akire ráillett volna a blogon olvasható leírás, és a blogon megjelentekkel ellentétben ez idáig ügyfélszolgálatunkhoz sem érkezett bejelentés sem a blognak író barát, sem érintett utasunk részéről. Ettől függetlenül természetesen tovább folytatjuk a vizsgálatot, de ehhez szükséges pótdíjazott utasunk együttműködése. Ezúton is arra kérjük a bejegyzés íróját, haladéktalanul vegye fel a kapcsolatot ügyfélszolgálatunkkal, hogy az ügyet minél hamarabb, minden érintett számára megnyugtatóan rendezhessük.”

### *2. számú melléklet*

BKV-figyelőn közzétett sajtóközlemény

„A BKV-figyelő blogon 2014. március 17-én megjelent, Egy autistának csak hamis bérlete lehet című bejegyzésére reagálva tájékoztatjuk, hogy a történet tisztázása érdekében azonnal vizsgálatot indítottunk. A pótdíjazottak között egyelőre nem találtunk olyan személyt, akire illene a blogon olvasható leírás, és ügyfélszolgálatunkhoz sem érkezett panasz az állítólagos esettel kapcsolatban a blognak a bejelentést tevő, illetve utasunk részéről. Ettől függetlenül természetesen tovább folytatjuk a minden részletre kiterjedő, alapos vizsgálatot. Ehhez azonban pótdíjazott utasunk együttműködése is szükséges, ezért arra kérjük a bejegyzés íróját, haladéktalanul vegye fel a kapcsolatot a BKK ügyfélszolgálatával, hogy az ügyet mindenki számára minél hamarabb megnyugtatóan rendezhessük. A Budapesti Közlekedési Központ kiemelt figyelemmel kíséri jegyellenőrei tevékenységét, utasaink panaszát ezért minden esetben teljes körűen kivizsgáljuk. A leírathoz hasonló eseteket a leghatározottabban elítéljük. Amennyiben bebizonyosodik, hogy egyik munkatársunk valóban nem az előírások szerint végezte a munkáját, megtesszük a szükséges munkajogi lépéseket, jelenleg azonban a blogbejegyzésen kívül a leírtak valóságtartalma semmivel nem alátámasztott. A vizsgálat lezárultáig szíves türelmét kérjük.”

### *3. számú melléklet*

A vizsgálat lezárultát követően a BKV-figyelőn 2014. április 18-án közzétett helyreigazítás

„A BKK kivizsgálta a márciusban a BKV-Figyelő blogon megjelent „Egy autistának csak hamis bérlete lehet?” című bejegyzéssel nyilvánosságra hozott esetet, ám annak eredménye semmiben sem támasztotta alá a blogon leírtakat. A történet felderítéséhez a sajtón keresztül szeretnénk volna megtalálni az állítólagos sértettet, de senki nem jelentkezett felhívásunkra. Hiába kértük Facebook- oldalunkon, valamint a BKV-Figyelő blog írójának címzett levelünkben is a történetet beküldő barát vagy az állítólagos sértett jelentkezését, ezt ez idáig sajnos egyikük sem tette meg.

A BKK kiemelt figyelemmel kíséri a jegyellenőrök tevékenységét, és minden bejelentésnek utánajár. A konkrét ügyben végzett vizsgálat a következőket állapította meg: pótdíjnyilvántartó rendszerünkben a jelzett napon négy Barbara keresztnévű utasunk szerepel. Közülük csak egy személy utazott autóbusszon, konkrétan a 107E jelzésű járaton, akit a BKK jegyellenőre 12:29-kor pótdíjazott. A blogon megjelentekkel ellentétben azonban ez a hölgy nem rendelkezett érvényes jeggyel vagy bérlettel, a pótdíjazás sem a Bosnyák térnél, hanem a Ferenciek tere-Blaha Lujza tér megálló között történt, szóváltás, atrocitás nélkül. A pótdíjazott hölgnél munkatársunk nem tapasztalt az átlagostól eltérő viselkedést, ráadásul nem szállította le, így továbbra is az autóbusszon utazhatott.

A tények és az állítólagos sértett távolmaradása ebben az esetben azt bizonyítja, hogy kitalált történettel állhatunk szemben, ez pedig egyértelműen alkalmas arra, hogy a Budapesti Közlekedési Központ jó hírnevét megsértse. A blogon megjelenteket ugyanis a sajtó tényként közölte, ezért a közvélemény szemében olyan kép alakulhatott ki a BKK jegyellenőreiről, hogy adott esetben megalázó eljárást alkalmaznak az autizmussal, illetve az egyéb fogyatékkal élőkkel szemben, és az utasok személyiségi jogait sértő módon végzik munkájukat.”

**Az alapvető jogok biztosa és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-2031/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Az alapvető jogok biztosa a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese javaslatára az alapvető jogok biztosának hogy Békés megyei általános vizsgálata nyomán hivatalbóli vizsgálatot indított Békéscsaba Megyei Jogú Város levegőminőségével, az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciái érvényesülésével kapcsolatosan az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján. A vizsgálat során az alapvető jogok biztosa megkereste a Vidékfejlesztési Minisztériumot, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget (OKTVF), a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (TTI KTF), az Alsó-Tiszavidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (ATI KTF) az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és iratok megküldése érdekében.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK IRÁNYELVE a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet (KTFr.)
- Az Országos Meteorológiai Szolgálatról szóló 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet (OMSZr.)
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.)
- A levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.)
- A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet (KvVMr.)

**A megállapított tényállás**

A vizsgálat során bekért iratok és a megkeresett szervektől kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

## I. Békéscsaba önálló légszennyezettségi zóna és a levegőminőség javítására 2003-ban készített Intézkedési Program

1. Békéscsaba Megyei Jogú Város 2002-től jogszabályban kijelölt városként önálló légszennyezettségi zónának minősül.<sup>1</sup> A város levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintje 2002-2006-ig a jogszabályi besorolás alapján határérték és a tűréshatár között volt (a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettség szempontjából a zónatípusok közül a „C” osztályba tartozott). 2007-től a jogszabály szerint a város levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintje a határértéket és a tűréshatárt is meghaladja, ezért a szállópor szennyezettség szempontjából a zónatípusok közül a „B” osztályba tartozik,<sup>2</sup> tehát a levegőkörnyezet jogszabályban meghatározott állapota a 2002. évhez képest romlott.

2. A Tiszántúli Környezet- és Természetvédelmi Felügyelőség (TTI KTF) vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása<sup>3</sup> szerint 2003-ban az akkor hatályos jogszabályok szerint illetékességgel rendelkező Kőrös-Vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség elkészítette a város intézkedési programját. Az Intézkedési Program<sup>4</sup> két manuális mérőeszköz használatával, a város közigazgatási területén összesen 20 kijelölt mérőponton<sup>5</sup> mért adatokon alapult. A rögzített eredmények szerint 11 mérőpont adatai közül csak 3 esetén *nem* mért a PM<sub>10</sub> szállópor 24 órás egészségügyi határértékét meghaladó levegőterhelést, a többi 8 mérőponton azonban az esetek 14,3-78,1%-ában határérték túllépést rögzítettek, az átlagérték pedig 4 esetben haladta meg az egészségügyi határértéket.

A mérési eredmények között különösen aggasztó adat, hogy a Békéscsaba Haán Lajos út 2/4. szám alatt, a Belvárosi Általános Iskola udvarán kijelölt mérőpont adatai szerint a határérték-túllépés gyakorisága 57,1% volt, a 9. számú általános iskola (Békéscsaba, Thurzó utca 33.) udvarán kijelölt mérőponton pedig a határérték-túllépés gyakorisága 71,4% volt.<sup>6</sup>

A 2003-as intézkedési program megállapításai szerint Békéscsaba szállópor légszennyezettségét elsősorban és legjelentősebb mértékben a közlekedés befolyásolja. A városon átvezető közlekedési főútvonalak, különösen a 44-es főút és a 47-es főút forgalma a város belterületén, a Szarvasi úti szakaszon közös nyomvonalon halad, ezzel gyűjti-elosztja nemcsak a városba érkező célforgalmat, hanem a régió környező településeire irányuló forgalmat is. Románia közelségéből adódóan - két közúti átkelő felé irányultan - jelentős nemzetközi tranzitforgalom is terheli a város úthálózatát.

A Békéscsaba városon átvezető közlekedési utak nagy forgalmán kívül a burkolatlan bel- és külterületi utakról történő sárfelhordás is hozzájárul a közlekedés által okozott porterheléshez. További problémát jelentett az intézkedési program szerint, hogy a burkolt közutak és felületek tisztítása a terület túlzott széttagoltsága, valamint a feladatokat ellátó cégek munkamegosztásából adódó nehézségek miatt nem kellően hatékony.

A közlekedésen kívül az Intézkedési Program a város területén a szilárd nem toxikus légszennyező anyag kibocsátó ipari tevékenységeket: fafeldolgozást, bútoripart, a téglá- és cserépgyártást, takarmánykeverést és gyártást, terménytisztítást és szárítást említi a légszennyezés kiváltó okaiként.

<sup>1</sup> A KvVMr. 1. számú mellékletének 11. pontja szerinti Kijelölt város zónacsoportban Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe önálló légszennyezettségi zóna. A KvVMr. 1. §-a szerint a rendelet alkalmazásában zónacsoport a légszennyezettség alapján kijelölt olyan területegységet jelent, amelyen belül a környezetvédelmi hatóság által meghatározott helyen a szennyező anyag koncentrációja tartósan, vagy időszakosan a Hér. 5. mellékletében meghatározott tartományok valamelyikébe esik. A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint B csoport: azon terület, ahol a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűréshatárt (...) meghaladja.

<sup>2</sup> A zónák típusait a Hér. 5. melléklet tartalmazza. A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint B csoport: azon terület, ahol a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűréshatárt (...) meghaladja. A KvVMr.-t 2007. január 1-től hatályosan módosította a 48/2006. (XII. 27.), a módosítás előtt Békéscsaba PM10 szállópor szennyezettségi állapota alapján a jobb „C” zónacsoportba tartozott

<sup>3</sup> 90184-041/2014.

<sup>4</sup> A programot a TTI KTF a 90184-041/2014. számú tájékoztatásához nem küldte meg, azonban az a <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=9&sid=47&hid=1078> honlapon elérhető.

<sup>5</sup> Intézkedési program 5. számú melléklete

<sup>6</sup> Ld. Intézkedési program 6. számú mellékletének adatait

Az ipari eredetű kibocsátás a város északi és déli peremén jelentkezik<sup>7</sup>, az ipari tevékenység során kibocsátásra kerülő szilárd légszennyező anyag nincs hatással az immissziós mérőhelyen mért légszennyezettségre.

A kiemelkedően magas szállópor-szennyezettség okai között az Intézkedési Program továbbá a mezőgazdasági tevékenységet említette. A dokumentum kiemelte, hogy Békés megye területének 80 %-a mezőgazdasági terület, országos viszonylatban itt a legnagyobb a szántóterület aránya, ugyanakkor az erdővel és réttel borított terület kevés. A mezőgazdasági területekről és a magánkertekből nagymennyiségű por kerül, ill. kerülhet a települések levegőjébe. A mezőgazdaság által okozott porszennyezettség alakulására hatást gyakorolnak többek között a meteorológiai tényezők (pl. csapadékmennyiség, páratartalom, szélirány, szélereőség stb.), valamint a mezőgazdasági területek borítottsága is. A várost övező területek nagy része szántó- illetve mezőgazdasági művelés alatt álló földterület, füves terület és rét a déli, összefüggő erdő a keleti területen található. Megfigyelhető, hogy hiányoznak a várostestet övező, védelmi rendeltetésű erdők, a lakóterületet az ipari övezetektől izoláló erdősávok. A város levegőjének porterheléséhez a fentiek túl a téli hónapok kommunális tüzelése is jelentős mértékben hozzájárul.

A 2003. évi Intézkedési Program a levegő állapotának javítása érdekében az alábbi lehetséges intézkedéseket tartalmazta:

- Békéscsaba város köztisztasági helyzetének javítására irányuló intézkedések kidolgozása.
- A közlekedés porszennyező hatásának csökkentésére a városon belüli közlekedési utak további folyamatos burkolása.
- Forgalmiszervezés eszközeivel, a közlekedési szokások átalakításával a város kritikus útvonalain és pontjain az alábbi megoldásokkal csökkenteni a forgalomterhelést: a torlódási pontok felszámolása, útkarbantartási munkák hatékony irányítása, sebességkorlátozások, forgalmi információs rendszer kiépítése, környezetkímélő (nem motorizált) közlekedési módok segítése (gyalogos zónák és összefüggő kerékpárút-hálózat és létesítmények kialakítása), parkolóhely gazdálkodás, autómentes, ill. forgalomcsillapított lakóövezetek, városi logisztikai, szállítási központok kialakítása.
- Az út menti burkolatlan területek füvesítése, cserjékkel, fákkal történő beültetése, a szabad területek parkosítása közterületeken, intézmények udvarán, lakótelepeken.
- A szálló por csökkentése elsősorban a várost elkerülő út megépítésétől, valamint a várost körülvevő védőerdősáv kialakításától várható.

## **II. Békéscsaba tekintetében a jogszabályban kijelölt, illetékes környezetvédelmi hatóságok változásai 2003-tól és az Intézkedési Program végrehajtása**

A 2003-as Intézkedési Program végrehajtása idején Békéscsaba vonatkozásában a levegőterheltségi szint mérését végző, illetve a levegőtisztaság-védelmi ügyekben hatáskörrel rendelkező hatóság többször is változott. 2002-től 2006. év szeptemberéig a PM<sub>10</sub> szállóport az akkor hatályos jogszabályok alapján a Kőrös-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség laboratóriuma mérte.

Ezt követően 2006 szeptemberétől 2008 márciusáig Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területét a jogszabály<sup>8</sup> az Alsó-Tiszavidéki Környezetvédelmi Felügyelőség (ATI KTVF) illetékességi területéhez sorolta, a levegőterhelés mérésének eredményeit is ennek a felügyelőségnek a laboratóriuma értékelte.

<sup>7</sup> Ld. Intézkedési program 8. mellékletét

<sup>8</sup> A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

2008 áprilisától a környezetvédelmi hatóságok illetékességi területét megállapító jogszabály módosítása<sup>9</sup> Békéscsaba megyei jogú várost a TTI KTVF illetékességi területéhez sorolta, így ezen időponttól a TTI KTVF Laboratóriuma végzi a légszennyező anyagok, közöttük a szálló por mérését. Megjegyezzük, hogy az intézkedési programnak a 2006-2008 közötti időszakára végrehajtása ellenőrzésével kapcsolatos megkeresésünket<sup>10</sup> az ATI KTF végzésével<sup>11</sup> áttette az általunk szintén már megkeresett TTI KTF-hez, noha ezen időszak vonatkozásában a 2003-as Intézkedési Program végrehajtásának ellenőrzése az ATI KTF feladata volt. A TTI KTF tájékoztatása szerint a 2003. évi Intézkedési Programhoz készült, 20 mérőponton végzett manuális méréseken alapuló átfogó vizsgálatot követően a mintavételt az illetékes felügyelőség manuális mérőeszkővel Békéscsaba belvárosában kijelölt *egyetlen* mérőhelyen (Gyulai út) végezte illetve végzi 2008-tól<sup>12</sup>, folyamatos mérésre szolgáló automata mérőállomás a város területén nincsen. A Felügyelőség e tájékoztatása szerint PM<sub>10</sub> szállópor mérése a jogszabály által előírt minimális mérési időszakban meghatározottak szerint, az év folyamán egyenletesen elosztott 8 hét intervallumban, összesen 56 alkalommal történik évente. A 2003-as Intézkedési Program végrehajtásának ellenőrzése során az illetékes felügyelőségek a programban meghatározott feladatok teljesítéséről és azok megvalósításáról többször kértek állásfoglalást Békéscsaba Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalától, (például 2005-ben az 56 mintavételből 29 esetben túllépte a PM<sub>10</sub> szállóporra megállapított 24 órás határértéket). A TTI KTF tájékoztatása szerint az aljegyző tájékoztatta a Felügyelőséget a megtett intézkedésekről, azonban arra nem tért ki, hogy azok hogyan viszonyultak az Intézkedési Programban foglaltakhoz.

### **III. A Levegőminőségi Terv készítésének szükségességével kapcsolatos ellentmondások a 2010-et követő időszakban**

1. 2007-től Békéscsaba a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettségi állapota romlott: a korábbi „C” zónacsoportba képest a módosítás alapján, a hatályos jogszabály szerint Békéscsaba a *rosszabb levegőminőségi állapotot jelentő* „B” zónacsoportba tartozik.<sup>13</sup> A TTI KTF tájékoztatása szerint 2010-et követő időszakra vonatkozóan Békéscsaba város levegőminőségének javítására nem készült levegőminőségi terv, mert az éves levegőminőségi értékelés eredményei ezt nem indokolták. A tájékoztatásban foglaltakkal kapcsolatban azonban a vizsgálatunk szempontjából fontos az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM)<sup>14</sup> honlapján közzétett adatok és értékelések figyelembevétele is. Az OLM honlapja „Értékelések” cím alatt tartalmazza<sup>15</sup> 2005-től a települések levegőjének éves szennyezettségi szintjére vonatkozó, az automata, illetve a manuális mérőhálózat adatainak feldolgozásával készült értékeléseket, amelyeket 2006-2007 években a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet (VITUKI) Kht. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Igazgatóság – Levegővédelmi Referencia Központja készített. 2008-tól az automata és manuális mérőhálózat adatainak értékelését az OMSZ Megfigyelési Főosztály – Levegővédelmi Referencia Központ készítette el, 2009-től pedig előbbieket mellett az OMSZ minden évben elkészítette az „Egyes települések levegőjének szállópor PM<sub>10</sub> mintavételből meghatározott szennyezettsége” értékelését is<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 15/2008. (I. 30.) Korm. rendelet

<sup>10</sup> AJB-2031-5/2014.

<sup>11</sup> ATI KTF 100406-1-1/2014. számú végzése

<sup>12</sup> A Gyulai úti, egyetlen mérőpont 2005-től működik, korábban 2005-2006-ig a KVKTTF, 2006-2008-ig pedig az ATI KTF volt a mérést és az eredmények értékelését végző hatóság

<sup>13</sup> Ld. a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet módosításáról szóló 4/8/2006. (XII. 27.) KvVMr.-t

<sup>14</sup> A Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ működtetőjeként az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) egyebek mellett az OLM adatközponti feladatait is ellátja 2010. január 1-től.

<sup>15</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/results.php> (2014. november 12-től: <http://www.levegominoseg.hu/ertekelesek> honlapon is)

<sup>16</sup> A dokumentum címe: Az OLM 20xx szálló por PM10 mintavételi programjának összesítő értékelése”



A PM<sub>10</sub> szállópor mintavételének adatai éves értékelését tartalmazó ezen dokumentumok szerint Békéscsaba levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége 2005-ben<sup>17</sup> és 2011-ben<sup>18</sup> haladta meg az éves egészségügyi határértéket. „Az OLM 2011. évi szállópor PM<sub>10</sub> mintavételi programjának összesítő értékelése”<sup>19</sup> című dokumentumban 2011. év légszennyezettségi index szerinti értékelés Békéscsaba Gyulai út (Agrimill) mérőpont adatai alapján a város éves PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége a „szennyezett (4)” besorolást kapta<sup>20</sup> az OLM üzemeltetésének ügyrendjének részeként meghatározott, 5 fokozatú Légszennyezettségi Index alapján. Békéscsaba levegőjének a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége éves átlagban 40-80 µg/m<sup>3</sup> között volt, vagyis az éves légszennyezettségi határértéket meghaladta.<sup>21</sup>

2. Ugyancsak a TTI KTF vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint „2013. évben a Vidékfejlesztési Minisztérium KmF/322/2013. ikt. számú, 2013. augusztus 16-án kelt levelében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget kérte fel az intézkedési programok felülvizsgálatára. A Tiszántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a program értékelését – a Hivatal bevonásával – elkészítette, és az értékelést megküldte a Főfelügyelőség részére.”

A Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján közzé is tette a „Levegőminőségi terv a légszennyezettség javítására Békéscsaba Zónacsoport területén 2014-2020.”<sup>22</sup> című dokumentumot (továbbiakban: LMT).

Az LMT tartalmazza a „Szállópor PM<sub>10</sub> frakció éves periódusok statisztikai paraméterei 24 órás átlagok alapján” a 2005-2012. közötti egy kijelölt mérőponton végzett manuális mérések eredményét, a 24 órás egészségügyi határértékek túllépésének számát évente, és ezek alapján az éves légszennyezettségi indexet az OLM üzemeltetésének ügyrendjének részeként meghatározott, 5 fokozatú Légszennyezettségi Index alapján. A közzétett táblázat szerint Békéscsaba levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége alapján 2005-ben, 2006-ban és 2011-ben minősült „szennyezettnek”.

Az LMT rögzíti, hogy „A 2011. évi szennyezett minősítés az időjárási viszonyokra vezethető vissza, ugyanis a 2011. évben Békéscsabán a vizsgált időszakban 2010. évhez képest a jóval magasabb szennyezettséget elsősorban a meteorológiai körülmények, valamint az eltérő mintavételi időpontok okozhatták (2010-ben az év végi legszennyezettebb november-december hónapokra nincs adat a mintavevő meghibásodása miatt.)”

Az LMT tartalmazza a 2003-as Intézkedési Program 8. pontjában foglalt intézkedések felülvizsgálatát is, s rögzíti, hogy az úthálózat korszerűsítése megvalósult, összesen 933 méter szilárd útburkolatú út létesítésével és forgalomba helyezésével, valamint a 44-es számú főút tervezett elkerülő szakaszának megépítésével, amelyet 2007-ben adtak át, s amely révén lehetővé vált az országhatár felé irányuló és egyéb átmenő teherforgalom városközpontból történő elterelése.

Az LMT szerint a tömegközlekedést biztosító Körös Volán Zrt. jelenleg országosan is az egyik legfiatalabb járműparkkal rendelkezik, amely járművek fokozottan környezetbarát kialakításúak. Ugyancsak megvalósult a belváros revitalizációs terve, három helyen parkolóház épült, valamint 11479 méter hosszúságú kerékpár utat is létesítettek. A 2013-at megelőző öt évben belterületen 1250 db, külterületen 600 db facemete, valamint 6,7 ha erdő telepítése valósult meg, a zöldterületek, véderdők telepítése ezt követően is folyamatos.

<sup>17</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009\\_Ertekeles\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf) 25. oldal (2014. november 12-től:

[http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2009\\_Ertekeles\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf) is)

<sup>18</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011\\_PM10\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011_PM10_Pah_nehezfem.pdf) 10., 23. és 34. oldal (2014. november 12-től:

[http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011\\_PM10\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011_PM10_Pah_nehezfem.pdf) is)

<sup>19</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011\\_automata\\_ertekeles.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011_automata_ertekeles.pdf) (2014. november 12-től:

[http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011\\_automata\\_ertekeles.pdf](http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011_automata_ertekeles.pdf) is)

<sup>20</sup> Id. 10. oldalon 2. táblázat

<sup>21</sup> Id. 23. oldalon az 1. diagramot is

<sup>22</sup> <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/környezetügyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/levegominosegi-tervek> a „11. Kijelölt városok” linkre kattintva érhető el

A 2013. december 23-án készült dokumentum végkövetkeztésként azt állapította meg, hogy „*Békéscsaba szálló por terhelése a várost elkerülő főút megépítését követően a belvárosi gépjármű forgalom csökkenésével mérséklődött, azonban a légszennyezettség a célállapotot még nem érte el.*” A korábbi Intézkedési Programhoz képest ugyanakkor a levegőszennyezés okainak részletes méréseken alapuló vizsgálatára, az ipari kibocsátásokra, a védendő objektumok típusára, jellemzőire, illetve a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedésekre vonatkozó adatokat az LMT 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. A 18.§ (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A vizsgálatra az alapvető jogok biztosának hatáskörét a vizsgálattal érintett hatóságok tekintetében az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapozza meg. Az Ajbt. 18. § (6) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki.

### **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, az alapvető jogok biztosa eljárása során irányadónak tekinti a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>24</sup> 56/1991. (XL. 8.) AB határozat

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>25</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>26</sup> hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összegzése. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>27</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a védelem 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<sup>28</sup>.

### **III. A vizsgálat érdemében**

#### **1. A légszennyezettségi zóna és a levegőminőségi terv szükségességének indokai**

A Lr. 10. § (1) bekezdése szerint Magyarország területén a levegőterheltségi szint mértéke szerint a vizsgálati küszöbértékek alapján légszennyezettségi agglomerációk vagy zónák kerülnek kijelölésre. A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára a levegőterheltségi szintet befolyásoló körülmények jelentős változása esetén, de legalább öt évenként kerül sor.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>26</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>27</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>28</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>29</sup> Lr. 10. § (2)

A KvVmr. 1. számú mellékletének 11. pontja szerinti Kijelölt város zónacsoportban Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe önálló légszennyezettségi zóna. A KvVmr. 1. §-a szerint a rendelet alkalmazásában zónacsoport a légszennyezettség alapján kijelölt olyan terület egységet jelent, amelyen belül a környezetvédelmi hatóság által meghatározott helyen a szennyező anyag koncentrációja tartósan, vagy időszakosan a Hér. 5. mellékletében meghatározott tartományok valamelyikébe esik. A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint *B csoport*: azon terület, ahol a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűrészatárt (...) meghaladja. Békéscsaba légszennyezettségi zóna a PM<sub>10</sub> szállópor koncentrációja szerint a B csoportba (osztályba) tartozik,<sup>30</sup> azaz a jogszabályi rendelkezések alapján a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűrészatárt<sup>31</sup> meghaladja. A kiemelt jelentőségű légszennyező anyagok<sup>32</sup> között a PM<sub>10</sub> szállóporra megállapított éves határérték 40 µg/m<sup>3</sup>, a tűrészatárt 20%. A KvVmr. B csoportba sorolás alapján megállapítható, hogy a jogszabály alapján a PM<sub>10</sub> szállópor levegőszennyezés mértéke a KvVmr. 2007. január 1-jétől hatályos felülvizsgálata<sup>33</sup> szerint 48 µg/m<sup>3</sup> fölötti Békéscsaba tekintetében.

A Lr. 14. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-oxid, nitrogén-dioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, ólom, benzol vagy szén-monoxid szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása biztosítható.

## **2. A levegőminőség monitorozásával, illetve a levegőminőségi terv készítésével összefüggő hatósági feladatok**

A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkör – egyes kivételek mellett<sup>34</sup> – a felügyelőség gyakorolja<sup>35</sup>. A levegőminőségi tervet a felügyelőség készíti el, az egészségügyi államigazgatási szerv, a közlekedés tekintetében az érintett útkezelő, vasút üzembentartó nyilatkozata alapján a hatáskörében érintett közlekedési hatóság, valamint a vonalforrás hatásterületével érintett települési önkormányzatok véleményének figyelembevételével, az érintett légszennyezők bevonásával, valamint az érintett nyilvánosság véleményének figyelembevételével.<sup>36</sup> Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe a hatályos jogszabályi rendelkezés szerint a TTI KTF illetékességébe tartozik.<sup>37</sup>

Az általános illetékességi szabályok mellett ugyanakkor az egyes környezeti elemek, közöttük a levegő mérésével-megfigyelésével, monitorozásával, a regionális laboratórium működtetésével kapcsolatosan a jogszabályok speciális rendelkezéseket tartalmaznak, tekintettel arra, hogy a környezet állapotára jellemző ezen adatok (köztük a légszennyezettség adatai is) az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerbe tartoznak és a felügyelőségek számára kiemelt, speciális feladatot jelentenek.

Az ezzel kapcsolatos jogszabályok között a Kvt. 49. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására a miniszter – a Kormány által meghatározottak szerint – mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatot, Országos Környezetvédelmi Információs Rendszert (OKIR) létesít és működtet.

<sup>30</sup> A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint.

<sup>31</sup> A Lr. 2. § 42. pontja szerint a tűrészatárt: az egészségügyi határérték azon százaléka, amellyel a légszennyezettségi határérték jogszabályban meghatározott feltételek esetén túlléphető.

<sup>32</sup> Hér. 1. melléklet 1.1.3.1.

<sup>33</sup> a 48/2006. (XII. 27.) KvVmr. 2. §-ának módosítása a PM<sub>10</sub> szállópor tekintetében Békéscsabát C csoportból B csoportba sorolta át.

<sup>34</sup> a Lr. 36. § (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel

<sup>35</sup> Lr. 36. § (1) bekezdése szerint

<sup>36</sup> Lr. 14. § (4) bekezdése szerint

<sup>37</sup> A KTFr. 4. § (2) bekezdése alapján az 1. számú melléklet IV. 6. A) pont b) alpontja szerint

A (3) bekezdés szerint az OKIR működtetéséhez szükséges területi feladatokat a környezetvédelmi igazgatási szerv látja el.

A KTFr. 39. § (2) bekezdése állapítja meg az OKIR működtetéséhez tartozó speciális feladatokat, amely szerint a 27. § szerinti felügyelőség az ott meghatározott területen valamennyi környezeti elem vonatkozásában környezetvédelmi igazgatási szervként működteti a hatósági tevékenység ellátásához szükséges regionális laboratóriumot, a rendkívüli szennyezések észlelése céljából a mérő-megfigyelő rendszert, valamint a környezet állapotértékeléséhez szükséges monitoring rendszert.

Az illetékességi rendelkezések szerint az OKIR működtetésével kapcsolatos speciális, a regionális laboratórium, a mérő-megfigyelő rendszer, valamint a környezeti állapotértékeléséhez szükséges monitoring rendszer működtetésével összefüggő feladatokat a KTFr. 1. melléklet IV. pontjában foglalt 10 felügyelőség közül a III. pontban meghatározott 7 felügyelőség látja el, így e feladatokat ellátó felügyelőségek kijelölésére az általános illetékességi kijelöléshez képest külön, speciális illetékességi szabályok vonatkoznak.

Békéscsaba közigazgatási területe tekintetében ugyanakkor az OKIR-ral kapcsolatos, monitorozási-mérési, adatfeldolgozási és adattovábbítási feladatokat a KTFr. 1. számú melléklet IV. 6. B) pontjában foglalt illetékességi rendelkezés alapján ugyancsak az általános illetékességű TTI KTF látja el.

Ezzel szemben a KvVMr. 2. számú melléklete azt a rendelkezést tartalmazza, hogy kijelölt városként Békéscsaba közigazgatási területe az ATI illetékességébe tartozik.<sup>38</sup>

Fentiek alapján a KvVMr. 2. számú mellékletében a kijelölt városok, mint légszennyezettségi zónák között Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe vonatkozásában az ATI KTF illetékességére utaló rendelkezés ellentétes a KTFr. 4. § (2) bekezdésével és 1. számú mellékletével. A vizsgálathoz adott tájékoztatásában a környezetügyért felelős földművelésügyi miniszter is elismerte azt, hogy a KvVMr. 2. számú mellékletében a kijelölt városok tekintetében az illetékes felügyelőségekre vonatkozó adatok ellentétesek a hatályos jogszabályokkal, bár álláspontja szerint a KvVMr. KTFr.-rel ellentétes rendelkezése nem bír joghatással. A miniszter tájékoztatása szerint ugyanakkor a KvVMr. soron következő módosításakor a 2. számú mellékletből az illetékes felügyelőségekre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezését kezdeményezni fogja.

Tekintettel arra, hogy a tényállásban bemutatottak szerint Békéscsaba tekintetében az illetékes felügyelőségeket kijelölő jogszabályok szokatlanul gyakran, 2006-ban, majd 2008-ban is változtak, álláspontunk szerint a KvVMr. KTFr.-rel ellentétes, a korábban hatályos szöveget rögzítő rendelkezése a jogbiztonság követelményének nem felel meg, még akkor sem, ha a hatályos jogszabályok a hatáskörrel rendelkező illetékes felügyelőséget egyébként meghatározzák. *Megállapítottuk ezért, hogy jelenleg hatályosan a KvVMr. 2. számú mellékletének fenti, ellentmondó és felesleges rendelkezése sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és azzal összefüggésben az egészséges környezethez való jogot.*

### **3. A levegőminőségi mérési adatok nyilvánosságának biztosítása**

A Kvt. 12. §-a tartalmazza a nyilvánosság és tájékoztatás alapelvét. Ezek szerint a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését. Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni.

<sup>38</sup> 2008. március 31-ig tartó hatállyal Békéscsaba Megyei Jogú Város közigazgatási területe mind az általános, mind az OKIR működtetésével összefüggő speciális feladatok ellátása tekintetében a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet IV./10. pontja alapján az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség illetékességi területéhez tartozott.

A Kvt. 12. § (3) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, az önkormányzatok – kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben – a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek feladatkörükben kötelesek a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.

A Magyarország területén a levegőterheltségi szintet és a légszennyezettségi határértékek betartását az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) vizsgálja. Magyarország területén a Levegőtisztaság-védelmi Referenciaközpont látja el az OLM mérési rendszereinek (módszerek, berendezések, hálózatok) jóváhagyását, a mérések pontosságának biztosításához szükséges feladatok ellátását, a vizsgálati módszerek elemzését, az adatok alapján a levegő minőségének rendszeres értékelését, és a minőségbiztosítási programok koordinálását.<sup>39</sup>

A Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ (LRK) 2009. január 1-től működik az OMSZ szervezeti egységeként. A LRK Kalibráló Laboratórium és Légszennyezettségi Adat Központ osztályokkal a levegőminőség monitoring módszertani elemzését és koordinációját, a mérőműszerek kalibrálását, a minőségbiztosítás feladatát, valamint az alközpontok adatszolgáltatásának koordinációját és kérelem, vagy jogszabály előírása szerint az adatszolgáltatás feladatát látja el.<sup>40</sup> Az OMSZ állami feladatként ellátja a Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ működtetőjeként az OLM minőségirányítási, mérőkészülék típus alkalmassági felülvizsgálatát, valamint adatközponti feladatait.<sup>41</sup> Az LRK működtetésének állami feladatát az OMSZKr. „nyomán” az Lr. vezette be 2011. január 15-től hatályosan a levegővédelmi szabályozásba. Az OLM által mért levegőterheltségi adatok interneten keresztül történő elérhetőségét, és a nyilvánosság folyamatos tájékoztatását, a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapja biztosítja.<sup>42</sup>

Ehhez kapcsolódóan meg kell jegyeznünk azt, hogy a vizsgálat idején a <http://www.kvvm.hu/olm/index.php> honlap biztosította az OLM által mért levegőminőségi adatok interneten keresztül történő elérhetőségét, amely az adatokat a tényállásban bemutatottak szerint a manuális mérőállomások tekintetében 2013 decemberéig tartalmazza.

Vizsgálatunk ideje alatt 2014. november 12-től a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett Földművelésügyi Minisztérium regisztrálta a <http://www.levegominoseg.hu> domain-nevet<sup>43</sup>, ettől kezdődően az OLM adatainak közzététele ismét megfelel a Lr. 9. § (4) bekezdésének.

Vizsgálatunk lezárásakor azonban az új honlap is ugyanazt az adattartalmat tartalmazta Békéscsaba város manuális levegőmérési adatai tekintetében, vagyis a legutolsó adatok 2013. decemberi keltezésűek. A manuális mérőhálózat adatai Békéscsaba megyei jogú város tekintetében 2002-2013-ig tartalmazzák két mérőponton a NO<sub>x</sub> kibocsátási adatokat<sup>44</sup>, 2013. december 31. óta azonban az adatok nem frissültek.<sup>45</sup> Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy az OLM honlapján az automata mérőhálózat adatai naponta frissülnek.

Az OLM honlapján közzétett adatok szerint Békés megyében a manuális mérőhálózat keretében Békésen 2002-2004 között az ülepedő por (ÜP) mérése folyt, az ezt követő időszakra vonatkozó adatok nem találhatóak az OLM, illetve a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) honlapja Békéscsaba megyei jogú város PM<sub>10</sub> szállópor-terhelése tekintetében.

<sup>39</sup> Lr. 9. § (1) és (2) bekezdése

<sup>40</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/info.php?id=4>

<sup>41</sup> Az OMSZKr. 2. § (1) bekezdésének 2010. január 1-jétől hatályosan beiktatott i) pontja szerint

<sup>42</sup> Lr. 9. § (4) bekezdése

<sup>43</sup> [http://www.domain.hu/domain/domainsearch/whois.html?domain=levegominoseg.hu&ekes=levegominoseg.hu&crypt=1q5sseovfrfgsmzg\\_zrw3d90oyi2kbg0&printable=&code=8sdeqti](http://www.domain.hu/domain/domainsearch/whois.html?domain=levegominoseg.hu&ekes=levegominoseg.hu&crypt=1q5sseovfrfgsmzg_zrw3d90oyi2kbg0&printable=&code=8sdeqti)

<sup>44</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/riv.php?id=248&telepnev=B%E9k%E9scsaba&megyenev=B%E9k%E9s>

<sup>45</sup> <http://www.kvvm.gov.hu/index.php> nyitóoldalon szereplő tájékoztatás szerint a honlap már nem frissül, a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapja a [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) honlapon érhető el.

*Megállapítottuk, hogy az OLM adatai között Békéscsaba város levegőminőségi adatai között a PM<sub>10</sub> szállópor légszennyezettségi adatai, mint környezeti információk nyilvánossága biztosításával kapcsolatos feladatai elmulasztásával a 2005-től 2010. május 29-ig tartó időszak tekintetében a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, az ezt követő 2014. június 5.-ig tartó időszak tekintetében a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a 2014. június 6-tól november 12 közötti időszak tekintetében a Földművelésügyi Minisztérium a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

#### **4. A levegőminőségi terv szükségességének jogszabályi feltételei a levegőminőségi mérési adatok alapján**

A TTI KTF vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint a 2010-et követő időszakra vonatkozóan Békéscsaba város levegőminőségének javítására nem készült levegőminőségi terv, mert az éves levegőminőségi értékelés eredményei ezt nem indokolták. Az Lr. már hivatkozott 14. § (1) bekezdése alapján azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-oxid, nitrogén-dioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, ólom, benzol vagy szén-monoxid szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása biztosítható. Az OLM honlapja „Értékelések” cím alatt tartalmazza<sup>46</sup> 2005-től a települések levegőjének éves szennyezettségi szintjére vonatkozó, az automata, illetve a manuális mérőhálózat adatainak feldolgozásával készült értékeléseket, amelyeket 2006-2007 években a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet (VITUKI) Kht. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Igazgatóság – Levegővédelmi Referencia Központja készített. 2008-tól az automata és manuális mérőhálózat adatainak értékelését az OMSZ Megfigyelési Főosztály – Levegővédelmi Referencia Központ készítette el, 2009-től pedig előbbieket mellett az OMSZ minden évben elkészítette az „Egyes települések levegőjének szállópor PM<sub>10</sub> mintavételből meghatározott szennyezettsége” értékelését is<sup>47</sup>.

A PM<sub>10</sub> szállópor mintavételének adatai éves értékelését tartalmazó ezen dokumentumok szerint Békéscsaba levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége 2005-ben<sup>48</sup> és 2011-ben<sup>49</sup> haladta meg az éves egészségügyi határértéket. A Lr. 33. § (2) bekezdés szerint a levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter éves jelentést készít, melyet honlapján október 1-jéig közzétesz.<sup>50</sup> Azonban a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján 2010-2013 időszakra vonatkozó éves jelentés a vizsgálat idején nem volt közzétéve. Az OMSZ LRK által közzétett éves jelentések adatai csak utalás-szerű, informatív értékkel bírnak a levegőminőség állapotáról, a jogszabályi előírás szempontjából nem jelenítenek kötelezően figyelembeveendő feltételt.

*Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszak tekintetében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2005-től 2010 május 28-ig, ezt követően 2014. június 5-ig a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a Földművelésügyi Minisztérium azzal, hogy a levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter által készített éves jelentés honlapján október 1-jéig való közzétételének feladatát elmulasztotta, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

<sup>46</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/results.php>

<sup>47</sup> A dokumentum címe: Az OLM 20xx szállópor PM<sub>10</sub> mintavételi programjának összesítő értékelése”

<sup>48</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009\\_Ertekeles\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf) 25. oldal

<sup>49</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011\\_PM10\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011_PM10_Pah_nehezfem.pdf) 10., 23. és 34. oldal

<sup>50</sup> Lr. 33. § (2) bekezdés szerint

## 5. A levegőminőségi terv jogszabályi feltételei a vonatkozó európai uniós irányelvi rendelkezései alapján

A levegőminőségi tervek hazai szabályozásának értékeléséhez figyelembeveendő, a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló Európai Parlamenti és a Tanácsi Irányelv rendelkezése a levegőminőségi tervek készítésének szempontjából az Lr. rendelkezéseinél általánosabb szabályt tartalmaz.

Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése szerint „A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép **bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt.** Azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. A levegőminőségi tervek ezenfelül magukban foglalhatnak érzékeny népességcsoportok - köztük a gyermekek - védelmére irányuló egyedi intézkedéseket is. Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat és tartalmazhatnak a 24. cikknek megfelelő intézkedéseket. Ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell. Amennyiben több szennyező anyag tekintetében kell levegőminőségi terveket készíteni vagy végrehajtani, a tagállamok adott esetben a levegő minőségével kapcsolatos olyan integrált terveket készítenek és hajtanak végre, amelyek valamennyi érintett szennyező anyagra kiterjednek.”

Ahogy említettük, az Lr. 14. § (1) bekezdése azon zónákra írja elő levegőminőségi terv készítését, amelyekben egyéb szennyezőanyagok mellett a PM<sub>10</sub> szállópor szintje az éves levegőminőségi jelentés alapján a határértéket meghaladja, vagyis olyan konjunktív feltételeket állapít meg, amelyek az Irányelvi rendelkezésekhez képest szűkebben írják elő a levegőminőségi terv készítésének szükségességét. Az Irányelv a levegőminőségi terv készítésének kötelezettségét ugyanis **bármilyen** határérték vagy célérték túllépéséhez köti.

Az Irányelv rendelkezése szempontjából a KvVmr. 1. számú melléklet 11. pontjában Békéscsaba megyei jogú város jogszabályban való önálló légszennyezettségi zónaként kijelölése, és a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettség tekintetében „B” osztályba való sorolása<sup>51</sup> az Irányelv alapján önmagában figyelembe veendő lenne, különös tekintettel arra, hogy a „B” zónacsoporthoz tartozó meghatározás szerint a PM<sub>10</sub> szállópor esetén a határértéket és a tűréshatárt meghaladja, így a jogszabályban rögzített adat alapján felvetődik a levegőminőségi terv készítésének szükségessége. Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdéséhez képest az Lr. 14.§ (1) bekezdésének rendelkezése azzal, hogy a határérték túllépés éves levegőminőségi jelentésben való megállapításához köti formálisan a légszennyezettségi zóna levegőminőségi terv készítésének szükségességét, az Irányelv rendelkezésének nem felel meg, hiszen rendezetlenül hagyja azt a kérdést, hogy a jogszabályban megállapított egészségügyi határérték és tűréshatár túllépése esetén a levegőminőségi terv készítése szükséges-e. A hatályos magyar szabályozás szerint így a jogszabályban megállapított egészségügyi határérték és tűréshatár túllépésének ténye önmagában nem eredményezi levegőminőségi terv készítésének kötelezettségét, amelynek következtében a magyar szabályozás elmarad az Irányelvben megkövetelt szabályozástól. Fentiek alapján megállapítható, hogy a levegőminőségi terv készítésének Lr.-ben foglalt jogszabályi feltételrendszeréből – az Irányelv rendelkezései alapján – hiányzik az arra vonatkozó rendelkezés, hogy a kiemelt légszennyező anyagok tekintetében a jogszabályban rögzített határértéket meghaladó légszennyezettségi állapot esetén a levegőminőségi terv készítése és végrehajtása szükséges.

<sup>51</sup> A „B” osztályba való besorolás indoka, hogy a Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint a légszennyezettség PM 10 szállópor szennyezettség tekintetében a határértéket és a tűréshatárt meghaladja (lásd bővebben a tényállás 1. pontjában foglaltakat).



*Megállapítottuk, hogy amikor egy kijelölt város, vagy más légszennyezettségi zóna vonatkozásában jogszabály rögzíti a határérték (és tűréshatár) túllépését a levegőminőségi tervek készítésének kötelezettsége szempontjából a fentiek szerint fennálló jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz.*

## **6. A levegőminőség mérőpontok kijelölése, a monitorozás, mérés-megfigyelés területi feladatainak végrehajtása**

A TTI KTF OKIR-al összefüggő feladatai teljesítéséhez kijelölt illetékességi területén<sup>52</sup> automata mérőállomások Debrecenben (4 db), Nyíregyházán (1 db) és az OMSZ üzemeltetésében felszín közeli ózon mérésére Kunmadarason üzemelnek.

Ahogy a tényállásban bemutattuk, a 2003. Intézkedési terv alapjául szolgáló manuális mérések eredményei közül szembeötlő, hogy a Békéscsaba Haán Lajos út 2/4. szám alatt, a Belvárosi Általános Iskola udvarán kijelölt mérőpont adatai szerint a határérték-túllépés gyakorisága 57,1 % volt, a 9. számú általános iskola (Békéscsaba, Thurzó utca 33.) udvarán kijelölt mérőponton pedig a határérték-túllépés gyakorisága 71,4% volt.<sup>53</sup>

Az ombudsmani gyakorlatban a nevelési intézmények levegővédelmét, a gyermekek egészséges környezethez való alapvető jogának érvényesülését az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti sajátos feladatuknak megfelelően a jogelőd biztosok is mindig kiemelt figyelemmel vizsgálták, ahogyan azt többek között a JNO-273/2010. számú és az AJB-676/2013. ügyben kiadott jelentések is példázzák. Ezért a korábbi erre vonatkozó adatokat nem lehet amiatt idejélműltnak tekinteni, mert a későbbi mérések az esetleges változásokat rögzítő „kontraszt” adatai ezen oktatási intézmények területén mérhető légszennyezettségi állapotra vonatkozóan jelenleg hiányoznak.

A kiemelt jelentőségű légszennyező anyagokat (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, PM<sub>10</sub> szállópor, ólom, higany, benzol), valamint az arzént, a 3,4-benz(a)pirént, kadmiumot és nikkelt a VMr.-ben meghatározott módon rendszeresen ellenőrizni és értékelni kell.<sup>54</sup>

A VMr. szerint a levegőterheltségi szint mérését a (2) bekezdésben foglaltak figyelembevételével a kijelölt mérőponton állandó helyre telepített mérőrendszerrel vagy időszakosan, ismételt, illetve eseti méréssel kell végezni folyamatos vagy szakaszos mintavételi és mérési módszerek alkalmazásával.<sup>55</sup> A mérőpontokat a jogszabályban megfogalmazott helymegválasztással és sűrűséggel kell a környezetvédelmi hatóságnak kijelölni. A jogszabályi előírások szerint a szálló por (PM) mérésére legalább kettő helyhez kötött mérésre szolgáló mintavételi pontnak kell azon agglomerációkban és zónákban, amelyek népessége legfeljebb 249 000 fő, és ahol a helyhez kötött mérés az információ egyedüli forrása, ha a maximális koncentrációk a felső vizsgálati küszöbértéket túllépik.<sup>56</sup> Tekintettel arra, hogy a Békéscsaba népessége nem haladja meg a 249 ezer főt, továbbá a KvVMr., a VMr. és a Hér. rendelkezései alapján<sup>57</sup> a felső vizsgálati küszöbértéket a szálló por (PM) tekintetében meghaladja.

A levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőpontok elhelyezésének követelményeit a VMr. 2. számú melléklete tartalmazza, amely egyebek mellett előírja a mérőpontok emberi egészség védelme szempontjából a lakosság expozíciójának legnagyobb mértéke, valamint általános, reprezentatív mértéke megállapítására alkalmas kijelölésének követelményét, valamint az az emberi egészség védelme érdekében a speciális szigeteken való kijelölés szükségességének mérlegelése követelményét a felügyelőségek számára.

<sup>52</sup> KTFr. 1. számú melléklet 6. pont

<sup>53</sup> Ld. Intézkedési program 6. számú mellékletének adatait

<sup>54</sup> Hér. 4. § (1) bekezdése szerint

<sup>55</sup> VMr. 3. § (1) bekezdése szerint

<sup>56</sup> VMr. 1. melléklete 1.1.3. pontja szerint

<sup>57</sup> Ld. KvVMr. 1. számú melléklet 11. pontja, VMr. 9. melléklet 3. pont, Hér. 1. számú melléklet 1.1.3.1. pont 7. alpontja

A mérőpontok kijelölését rendszeresen, legalább 5 évenként felül kell vizsgálni, a kijelölést és a felülvizsgálatot a 2. melléklet szerint dokumentálni kell.<sup>58</sup>

A TTI KTF tájékoztatása szerint Békéscsaba közigazgatási területén 2005 óta és jelenleg is egy kijelölt mérőponton folytatják a PM<sub>10</sub> szállópor mérését, manuális eszközzel. A tájékoztatás ugyanakkor nem utal arra, hogy a helyhez kötött mérésekből származó információkat modellezésből, vagy indikatív mérésből származó információkkal is kiegészítenék a VMr. 4. § (1) bekezdése szerint.

A tájékoztatás arra sem terjed ki, hogy a mérőpont kijelölésénél a Felügyelőség a jogszabályi előírásokat, mérlegelési szempontokat megfelelően vette-e figyelembe. Korábban megállapítottuk azt is, hogy a Gyulai úton kijelölt mérőpont adatai az OLM manuális mérési adatai között nem jelentek meg a vizsgált időszakban.

*Megállapítható, hogy a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területén a jogszabályi előírásokkal ellentétesen annak ellenére egyetlen kijelölt levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőponton folytatja a PM<sub>10</sub> szállópor mérését, hogy Békéscsaba kijelölt város légszennyezettségi zóna a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége alapján a jogszabályban megállapított „B” zónatípusba tartozik, mert a PM<sub>10</sub> szennyezettség a határértéket és a túrértéket is meghaladja. Békéscsaba város lakosságszáma és a légszennyezettségi adatokra is figyelemmel is megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfelelő számú mérőpontok kijelölésének elmulasztásával, valamint ezzel összefüggésben az OKIR területi szerveként a levegőszennyezettség tekintetében monitoring és mérő-megfigyelő rendszer működtetésének részbeni elmulasztásával a Felügyelőség az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

## **7. A levegőminőségi terv tartalmi követelményei és nyilvánossága**

Ahogy a tényállásban azt ismertettük, az FM Környezetügyért Felelős Államtitkársága honlapja tartalmazza a Levegőminőségi tervek között 11 Kijelölt városok elérhetőségen a „Levegőminőségi Terv a légszennyezettség javítására Békéscsaba zónacsoport területén 2014-2020.” című dokumentumot<sup>59</sup>, amelynek készítésében – tájékoztatása szerint – a TTI KTVF a Főfelügyelőséggel együttműködött.

Ahogy a tényállásban ismertettük, a közzétett dokumentum a 2003-as levegőminőségi program felülvizsgálata, amely egyben részlegesen tartalmazza ugyanakkor a „Szálló por PM10 frakció éves periódusok statisztikai paraméterei 24 órás átlagok alapján” a 2005-2012. között az egy kijelölt mérőponton végzett manuális mérések eredményét, a 24 órás egészségügyi határértékek túllépésének számát évente, és ezek alapján az éves légszennyezettségi minősítését is az egyes évek átlagai alapján „jó”, „megfelelő” és „szennyezett” kategóriák alkalmazásával.

A Lr. 14. § (4) bekezdése szerint a levegőminőségi tervek tartalmi követelményeit az 1. melléklet tartalmazza.

A levegőminőségi tervnek tartalmaznia kell többek között a szennyezettséget megállapító mérőállomás vagy az időszakos mérések helye (térkép, földrajzi koordináták) és a zónában lévő védendő objektumok típusa, egyéb jellemzőit is.

A légszennyezettség okai között a levegőminőségi tervnek tartalmaznia kell egyebek mellett: a szennyezést okozó fő kibocsátó források, tevékenységek jegyzékét (térképpel), a kibocsátások összes mennyisége (tonna/év), valamint a más zónákból származó, a légszennyezettségi állapotot befolyásoló kibocsátások jellemzői.

<sup>58</sup> VMr. 3. § (2) bekezdése szerint

<sup>59</sup> <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/kornyeztugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/levegominosegi-tervek> a „11. Kijelölt városok” linkre kattintva érhető el

A levegőminőségi terv tartalmi követelményei a helyzet elemzését tárgyaló fejezetben: a túllépésért felelős tényezők (pl. közlekedés, beleértve a határokon átnyúló közlekedést is; másodlagos szennyezőanyagok keletkezése a légkörben; transzmisszió, beleértve az országhatáron áterjedő légszennyezést, képződés) jellemzői, valamint a levegőminőség javítására irányuló lehetséges intézkedések felsorolása.

Tartalmi követelmény ezen túl egyfelől a javításra irányuló azon intézkedések és programok bemutatása, amelyeket a levegőminőségi terv készítése előtt végrehajtottak, közöttük egyaránt a helyi, regionális, országos, nemzetközi intézkedések, illetve ezen intézkedések megfigyelt hatásai.

Másfelől – a jövőre szólóan – ugyancsak tartalmi követelmény a légszennyezettség csökkentése érdekében szükséges azon intézkedések és programok részleteinek meghatározás, amelyeket az Lr. hatálybalépését<sup>60</sup> követően fogadtak el. (8.1. a programban lefektetett összes intézkedés felsorolása és leírása, 8.2. a végrehajtás ütemterve, 8.3. a légszennyezettség tervezett javulása eléréséhez várhatóan szükséges idő becslése.)

A levegőminőségi tervnek tartalmaznia kell a levegőminőség javításra irányuló, tervezett intézkedések és programok valószínűsíthető költségeit és forrásait, továbbá a hosszú távon tervezett intézkedések és programok részleteit, valamint a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedéseket is.

A VM honlapján közzétett „Levegőminőségi terv” nem felel meg a Lr. 1. mellékletében megállapított tartalmi követelményeknek, mert nem tartalmazza az időszakos mérések helyének térképi megjelenítését és földrajzi koordinátáit, a zónában lévő védendő objektumok típusát, egyéb jellemzőit, továbbá a szennyezést okozó fő kibocsátó források, tevékenységek jegyzékét (térképpel), a kibocsátások összes mennyiségét (tonna/év), valamint a más zónákból származó, a légszennyezettségi állapotot befolyásoló kibocsátások jellemzőit sem. A közzétett levegőminőségi terv hiányossága az annak készítése előtt a levegőminőség javításra irányulóan korábban tervezett intézkedések és programok végrehajtásának bemutatása mellett a Lr. hatálybalépését követően elfogadott a légszennyezettség csökkentése érdekében szükséges azon intézkedések és programok részleteinek meghatározását, ezek között a programban lefektetett összes intézkedés felsorolását és leírását, a végrehajtás ütemtervét, a légszennyezettség tervezett javulása eléréséhez várhatóan szükséges idő becslését, továbbá a levegőminőség javításra irányuló, tervezett intézkedések és programok valószínűsíthető költségeit és forrásait, a hosszú távon tervezett intézkedések és programok részleteit, valamint a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedéseket sem.

A TTI KTVF tájékoztatásában foglaltak, illetve az FM honlapján közzétett dokumentum alapján nem megállapítható meg továbbá az sem, hogy a Lr. 14. § (4) bekezdés szerinti szervek, érintett települési önkormányzatok, az érintett légszennyezők bevonása, továbbá az érintett nyilvánosság véleményének megismerése a levegőminőségi terv elfogadása során megtörtént-e.

A Lr. 16. § (3) bekezdése szerint a felügyelőség a levegőminőségi tervnek, valamint annak módosításának, illetőleg felülvizsgálatának elfogadása előtt az érintett nyilvánosság által határidőben tett véleményeket, észrevételeket – tekintettel a környezetvédelmi érdekekre – kellő mértékben figyelembe veszi. A figyelembe vett véleményekről, észrevételekről, vagy figyelmen kívül hagyásuk esetén annak indokairól a felügyelőség a saját és az érintett települési önkormányzatok polgármesteri hivatalainak hirdetőtábláján, valamint *a saját és a minisztérium honlapján tájékoztatja az érintett nyilvánosságot. Egyúttal közzéteszi az elfogadott levegőminőségi tervet, és az elfogadás alapjául szolgáló indokokat.*<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Lr. 37. § szerint 2011. január 15.

<sup>61</sup> A Lr. 16. § (4) bekezdés szerint.

Megállapítható, hogy a TTI KTF honlapján a Lr. 16. § (4) bekezdése alapján a levegőminőségi tervet és az elfogadás alapjául szolgáló indokokat nem tette közzé.

*Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a jogszabályoknak megfelelő levegőminőségi terv elkészítésének és elfogadásának elmulasztásával, a levegőminőségi terv elfogadásában az érintett szervek és az érintett nyilvánosság részvételének biztosításának, valamint az elfogadott levegőminőségi tervnek az alapul szolgáló indokokkal együtt való megfelelő közzétételének elmulasztásával a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

## **Összefoglalás**

1. Békéscsaba Megyei Jogú Város 2002-től jogszabályban kijelölt városként önálló légszennyezettségi zónának minősül, a város levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintje alapján a zónatípusok közül 2007-től a „B” osztályba tartozik, vagyis PM<sub>10</sub> szállópor jogszabályban megállapított szennyezettségi szintje a határértéket és a túréhatárt is meghaladja.

2007-et megelőzően a város besorolása a légszennyezettség szempontjából a jelenleginél kedvezőbb volt („C” osztály a levegőterheltség szintje a jogszabály szerint a határérték és a túréhatár között), vagyis a légszennyezettségi helyzet – a 2003-ban készített Intézkedési Program részbeni végrehajtása ellenére is – romlott.

2. A levegőminőségi terv készítése a jogszabály alapján abban az esetben szükséges egy zóna tekintetében, ha a kiemelt légszennyező anyagok közül valamelyik szennyezettségi szintje a határértéket meghaladja. 2003-at követően a kijelölt illetékes felügyelőség Békéscsaba tekintetében kétszer is változott (a Körös-Vidéki KTF-et az Alsó-Tisza-vidéki KTVF követte, 2008-tól máig a Tiszántúli KTF illetékességi területéhez tartozik). Az illetékességi szabályok változása nehezítette a 2003-ban elkészült Intézkedési Program végrehajtásnak folyamatát is.

A jelentésben megállapítottuk, hogy a hatályos szabályok szerint Békéscsaba levegővédelmi ügyeiben, a levegőminőségi terv készítésében és végrehajtásának ellenőrzése tekintetében területileg a TTI KTF illetékes, ennek ellenére a zónák kijelöléséről szóló KvVMr. hatályos rendelkezései az ATI KTF-et jelölik meg illetékes felügyelőségként, amely a jogbiztonság követelményét sérti.

3. Megállapítottuk, hogy az OLM adatai között Békéscsaba város levegőminőségi adatai között a PM<sub>10</sub> szállópor légszennyezettségi adatai mint környezeti információk nyilvánosságának biztosításával kapcsolatos feladatai elmulasztásával a 2005-től 2010. május 29-ig tartó időszak tekintetében a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, majd a 2014. június 5.-ig tartó időszak tekintetében a Vidékfejlesztési Minisztérium, és a 2014. június 6-tól november 12 közötti időszak tekintetében a Földművelésügyi Minisztérium a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4. A vonatkozó jogszabályok szerint levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter éves jelentést köteles készíteni, melyet honlapján október 1-jéig közzé kell tennie. Azonban a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján 2010-2013 időszakra vonatkozó éves jelentés a vizsgálat idején nem volt közzétéve.

Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszak tekintetében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2005-től 2010 május 28-ig, ezt követően 2014. június 5-ig a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a Földművelésügyi Minisztérium azzal, hogy a levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a

tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter által készített éves jelentés honlapján október 1-jéig való közzétételének feladatát elmulasztotta, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése szerint „A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt.”

Az Irányelv rendelkezésével ellentétben a hatályos jogi szabályozás formálisan kizárólag a miniszter által készítendő (és közzéteendő) éves levegőminőségi jelentésben történő határérték-túllépés megállapításához köti a levegőminőségi terv készítésének szükségességét, a jogszabályban megállapított légszennyezettségi állapothoz azonban nem fűz olyan joghatást, amely alapján a levegőminőségi terv készítése kötelező lenne.

Így a hatályos jogi szabályozás a levegőminőségi terv készítése szükségessége szempontjából rendezetlenül hagyja azt az esetet, amikor *a határérték* (és a tűréshatár) *túllépését jogszabály rögzíti* – mint például Békéscsaba esetében.

A jelentésben ezért megállapítottuk, hogy a hatályos jogi szabályozás hiányossága az Irányelv rendelkezésére is figyelemmel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét valamint az egészséges környezethez való jogot is sérti.

6. A levegőterheltségi szint mérésére szolgáló mérőpontokat a felügyelőség jelöli ki, s azokat 5 évente felül kell vizsgálnia. A kijelölendő mérőpontok számát és feltételeit jogszabály határozza meg.

Megállapítható, hogy a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (TTI KTF) Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területén a jogszabályi előírásokkal ellentétesen annak ellenére egyetlen kijelölt levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőponton folytatja a PM<sub>10</sub> (szállópor) mérését, hogy Békéscsaba kijelölt város légszennyezettségi zóna a szállópor szennyezettsége alapján a jogszabályban megállapított „B” zónatípusba tartozik, mert a PM<sub>10</sub> szennyezettség a határértéket és a tűréshatárt is meghaladja.

Békéscsaba város lakosság számára és a vonatkozó légszennyezettségi adatokra is figyelemmel megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfelelő számú mérőpontok kijelölésének elmulasztásával, valamint ezzel összefüggésben az OKIR területi szerveként a levegőszennyezettség tekintetében monitoring és mérő-megfigyelő rendszer működtetésének részbeni elmulasztásával a TTI KTF az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

7. Az FM Környezetügyért Felelős Államtitkársága honlapján közzétett „Levegőminőségi Terv a légszennyezettség javítására Békéscsaba zónacsoport területén 2014-2020.” című dokumentum tekintetében megállapítottuk, az nem felel meg a Lr. 1 mellékletében megállapított tartalmi követelményeknek, valamint azt a Felügyelőség nem tette a honlapján közzé az érintett szervek és az érintett nyilvánosság véleményének, észrevételeinek figyelembevétele mellett az elfogadása alapjául szolgáló indokokkal együtt.

Megállapítottuk, hogy a jogszabályoknak megfelelő levegőminőségi terv elkészítésének és elfogadásának elmulasztásával, a levegőminőségi terv elfogadásában az érintett szervek és az érintett nyilvánosság részvételének biztosításának, valamint az elfogadott levegőminőségi tervnek az alapul szolgáló indokokkal együtt való megfelelő közzétételének elmulasztásával a TTI KTF az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

## **Intézkedések**

1. A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – az alapvető jogok biztosa felkéri a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a) gondoskodjon a KvVMr. 2. számú mellékletében foglalt, visszásságot okozó rendelkezés jelentésben foglalt megállapításoknak megfelelő kiküszöböléséről,
- b) gondoskodjon a levegőminőségi terv készítésének jogszabályi feltételeivel összefüggően a jelentésben megállapítottak szerint a Lr. olyan módosításának előkészítéséről, hogy a jogszabályban megállapított határérték túllépés esetén is előírja a levegőminőségi terv elkészítésének szükségességét.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a vidékfejlesztési minisztert, hogy gondoskodjon a levegőminőséggel összefüggő környezeti információ jogszabályoknak megfelelő nyilvánosságáról a jelentésben foglaltaknak megfelelően.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatóját, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint vizsgálja felül Békéscsaba, valamint az illetékességi területéhez tartozó légszennyezettségi zónák vonatkozásában a mérőpontok kijelölését, valamint gondoskodjon Békéscsaba levegőminőségi tervének jogszabályoknak és a jelentés megállapításainak megfelelő elkészítéséről, és a levegőminőséggel összefüggő környezeti adatok jogszabályok szerinti nyilvánossága biztosításáról.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2096/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-881/2013; 3717/2013; 5370/20137810/2013; 371/2014; 709/2014;  
1124/2014; 2602/2014; 2821/2014; 3135/2014; 5577/2014; és 5924/2014.)

Előadók: dr. Kristó Annamária  
dr. Gulyás Attila  
dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Hivatalomhoz folyamatosan érkeztek – többségében a főváros különböző kerületeiből – olyan beadványok, amelyekben a panaszosok az egyedi kémeényeik vonatkozásában a kötelező kémeényseprő-ipari közszolgáltatást, illetve az azzal kapcsolatos eljárást sérelmezték. A panaszosok egyöntetűen a szolgáltatók eljárását, a szolgáltatás hiányát, a számlázást, a nyilvántartást, de leggyakrabban a tartalék- és használaton kívüli kémeények ügyét kifogásolták. A beadványokban foglaltakkal kapcsolatban a jogállamiság elvéből fakadó 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.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat lefolytatásánál figyelemmel voltam a korábbi ombudsmani jelentésre<sup>1</sup>, annak megállapításaira is. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. §-ában kapott felhatalmazás alapján a konkrét panaszügyek kivizsgálására hatósági felügyeleti jogkörében eljárva felkértem a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságot és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságot (a továbbiakban együtt: Katasztrófavédelmi Igazgatóság). Az egyedi ügyek kivizsgálásán túl tájékoztatást kértem a kémeényseprő-ipari közszolgáltatással, és a hatósági eljárással kapcsolatos tapasztalataikról, álláspontjukról.

Az egyedi ügyekben felmerülő visszásságok teljes körű feltárása érdekében alapjogi szempontból áttekintettem a vonatkozó jogi szabályozást is.

**Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek:**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*)
- Tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*)
- Jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*)

**Alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Thtv. )
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.)

---

<sup>1</sup> AJB-978/2012.

- az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. (a továbbiakban: Ksktv.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló törvény végrehajtására kiadott 347/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.)
- a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról szóló 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról (a továbbiakban: ÉVM rendelet)
- a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 27/1996. (X. 30.) BM rendelet (a továbbiakban: (régí)BM r.)
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatás ellátásának szakmai szabályairól szóló 63/2012. BM rendelet (a továbbiakban: (új)BM r.)

### **A megállapított tényállás**

***A/ A vizsgálat szempontjából – az új törvény hatályba lépését megelőző – korábbi jelentésből fontos kiemelni a jellemző panaszokat, és a megkeresett hatóságok (építésügyi hatóságok) válaszait, problémafelvetéseit.***

A korábbi jelentésbe bevont *panaszosok* vitatták esetükben a közszolgáltatás jogszerűségét. Azért kérték az ombudsman vizsgálatát, mert évek óta értelmetlen vitában álltak a szolgáltatóval, és a vonatkozó jogszabályok nem biztosítottak számukra sem szakértői, sem bírósági felülvizsgálati lehetőséget annak megállapítására, hogy a szolgáltató által jogos, vagy rosszul értelmezett jogosultság alkalmazása miatt kerültek a vitás helyzetbe.

A korábbi vizsgálat idején tipikus panaszok: az egyik panaszos azért kérte ügye kivizsgálását, mert a szolgáltatóval folytatott meddő vita tisztázására nem volt jogorvoslati lehetősége, kiszolgáltatót helyzetében egy használatbavételi engedéllyel nem rendelkező, lakatlan ingatlan kéményei után állapított meg a szolgáltató fizetési kötelezettséget. Egy másik beadványban a panaszos azt kifogásolta, hogy a több mint 100 éve épült kis lakásszámú társasházukban a több évtizede nem használt, lefalazott kéményeikre „életveszély” címén kéményseprőjárdákat rakattak, ami a tulajdonostársakra – feleslegesen – komoly anyagi terhet rótt. Az egyik panaszos különösen azt kifogásolta, hogy a szolgáltató az előző évi éves kéményellenőrzésnél társasházuk tekintetében mindent rendben talált, még a következő kéményellenőrzésre kijavítandó hibára sem hívta fel a figyelmüket. Vitatta, hogy egy év leforgása alatt az összes, még a bekötőnyílással nem rendelkező, használaton kívüli kémények is életveszélyessé váltak volna.

Az építésügyi *hatóságok* álláspontja megegyezett a tekintetben, miszerint a legnagyobb probléma az, hogy a szolgáltatónak nincs felügyeleti szerve. Az állampolgárok a polgármesteri hivatalok építéshatósági osztályaitól vártak segítséget, amelyeknek nincs hatáskörük, sem megfelelő szakirányú felkészültségük a felvetett problémák kezelésére, a kéményseprői megállapítások felülvizsgálatára.



Hatósági intézkedéseiknél mérlegelés nélkül el kell fogadniuk a szolgáltató megállapításait és intézkedés kéréseit, különös tekintettel az életveszélyes állapot jelzésére. Egyöntetűen kifogásolták azt is, hogy a szolgáltató szakmai véleménye ellen nincs biztosítva a jogorvoslat lehetősége. Még az sem tisztázott, hogy ki adhat esetleg „ellenszakvéleményt”. Ebből adódóan a tulajdonosnak a veszélyhelyzet elhárításának, a kémények használatbavételének igazolására szolgáló szakmai véleményt is ugyanezen szervtől kell kérnie.

*A hatóságok szerint valóban visszás helyzet, hogy a kéményseprő szakmai véleményével szemben – ellentétben bármelyik hatóság döntésével – nincs mód jogorvoslatra. Vonatkozik ez azokra az engedélyezési eljárásokra is, amelyekben a kémény megfelelőségét kell kéményseprő szakmai véleménnyel igazolni. Több tervező és építető állítja, hogy amennyiben nem valamelyik nagy és ismert kéményrendszert gyártó cég rendszerét használják, a kéményseprő nem ad hozzájárulást a használatbavételi engedély kiadásához. Az építető csak az adott településen kéményseprő közszolgáltatást végző céghez fordulhat. Meg kellene teremteni valamiféle „jogorvoslati” rendszert, hogy az adott településen a közszolgáltatást végző kéményseprő szakmai véleményével adott esetben vitába lehessen szállni.*

### ***B./ Egyedi panaszügyek***

**AJB-5370/2013 (Zala megye)** számú ügyben a panaszos azért fordult hozzám, mert a soros kéményellenőrzést követően a Szolgáltató értesítése alapján a Zalaegerszegi Katasztrófavédelmi Kirendeltség (a továbbiakban: Kirendeltség) határozatával „az ingatlanhoz tartozó égéstermék-elvezető üzemeltetését a szabálytalanság megszűntetéséig megtiltotta”. Az ügyben a Kirendeltség, mint elsőfokú tűzvédelmi hatóság járt el. 2013. június 3-án a szolgáltató hivatalos levélben értesítette a Kirendeltséget azokról a szentpéterúri ingatlanokról, amelyeknél megtagadta a tulajdonos/használó a kéményekre vonatkozó ellenőrzési, tisztítási munkálatok elvégzésének lehetőségét. A listán szerepelt a panaszos tulajdonában lévő ingatlan is. A szolgáltató a levélhez mellékelte a helyszínen készített tanúsítványt is. A Kirendeltség a szabálytalanság elkövetése és az elbírálás idején hatályos jogszabályok szerint hozott határozatban megtiltotta az égéstermék elvezető használatát a szabálytalan állapot megszűntetéséig. A határozatot a panaszos átvette, és a jogorvoslatra nyitva álló határidőt követően beadvánnyal fordult a Kirendeltséghez, azonban a beadvány tartalmát illetően nem volt jogorvoslati kérelemnek tekinthető. A jogszabályok kedvező változása miatt a Kirendeltség az égéstermék elvezető használatának megtiltását felülvizsgálta és határozatával visszavonta. A panaszos az iratot átvette, majd bontatlanul visszaküldte, és az ismételten megküldött irat már a „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. A szolgáltató megküldte annak a levélnek a másolatát a Kirendeltségnek, amelyből kiderült, hogy az ügyfél „A szolgáltatást sem most, sem későbbi időpontokban nem kéri. A tiltás ellenére is használja a kéményt. A tanúsítványt nem írja alá.” 2013. december 12-én a Kirendeltség hatósági ellenőrzés keretében vizsgálta, hogy a közszolgáltatás elvégzése valóban a tulajdonosnak felróható okból hiúsult-e meg. Az ügyfelet végzésben nyilatkozattételre és iratbemutatóra hívta fel. Az irat a Kirendeltséghez kétszer is „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. A Ket. szabályai szerint az iratot a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni. Az ügyfél a nyilatkozattételre és iratbemutatóra történő felhívásra nem reagált. Tekintettel arra, hogy az ügyfél által üzemeltetett égéstermék elvezető jogszabályban előírt kötelező felülvizsgálata bizonyítható módon továbbra sem történt meg, ezért 2014. február 25-én a Kirendeltség végzésben kötelezte az ügyfelet, hogy az ingatlan égéstermék elvezetőivel kapcsolatosan műszaki vizsgálatát, ellenőrzését és szükség szerinti tisztítását végeztesse el és a sormunka elvégzéséről szóló tanúsítványt mutassa be. Ezen irat kézbesítése szintén eredménytelen volt.

A Kirendeltség végzésében az égéstermék-elvezető műszaki vizsgálatának elvégzésére is kötelezte a tulajdonost, melynek indokoltsága a rendelkezésre álló iratok és a hatályos jogszabályi előírások alapján nem volt kellően bizonyított, ezért a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, mint felügyeleti szerv előtt felügyeleti eljárás indult.

### **Fővárosi panaszügyek**

**1./ AJB-881/2013 (VIII kerület)** számú ügyben egy társasház közös képviselője azért fordult hozzám, mert az 1905-ben épült épületben szükségtelenné vált, évtizedek óta lefalazott használaton kívüli kéményeiket nem törli nyilvántartásából a szolgáltató, és vitatta a nyilvántartásban szereplő égéstermék-elvezetők darabszámát is. Ebből következően a számlák nem a valóságnak megfelelő szolgáltatásra vonatkozóan lettek kiállítva, ezért megtagadták azok kifizetését. A „díjtartozás” miatt per indult, amit a Díjbeszedő Zrt.-vel szemben a társasház nyert meg, a szolgáltató azonban a kéményeket mégsem törölte a nyilvántartásból.

A panaszos 2008-ig visszamenően csatolta a teljes iratanyagot, amelyben a szolgáltató felé kifogásolta a társasház kéményeinek nem a valóságnak megfelelő nyilvántartását, valamint a bírósági ítéleteket is. A Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság ítéletének indokolásában kifejtette, hogy „önmagában az a körülmény, hogy a szolgáltató meghatározott szolgáltatásról számlát állít ki, a követelést nem teszi megalapozottá és jogszerűvé. Utalt arra is, hogy az alperes (társasház) vitatására is figyelemmel a felperes (díjbeszedő) által csatolt, a szolgáltató részéről az alperes közös képviselőjének küldött levelek, továbbá a sormunkakönyvek önmagukban a szolgáltatás elvégzését, a számlában megjelölt adatok helyességét, a kémények számát – amelyekre a jogszabály szerint a kötelező kéményseprő-ipari szolgáltatás kiterjed – nem bizonyítják. A sormunkakönyv tanúsítványok kapcsán jelezte, hogy azok másolatai nem igazolják, hogy a felperesi jogelőd alkalmazottai a perbeli ingatlanban fellelhető kémények és füstcsatornák számát helyesen rögzítették, és hogy azok tisztítását elvégezték, a mellékelt aláíró gyűjtőívek pedig ugyancsak nem bizonyítják a szolgáltatás tényleges elvégzését, ugyanis nem volt megállapítható, hogy a listát a perbeli ingatlan lakói írták-e alá és milyen célból, és az sem volt meghatározható, hogy mely lakáshoz, és összesen a perbeli ingatlanhoz hány kémény és füstcső tartozik.”

A panasz bírósági ítélet tárgyát érintő kérdések vizsgálatára nem tért ki, ezért azt nem vizsgáltam. Felkérésemre a Katasztrófavédelmi Igazgatóság bekérte a szolgáltató nyilatkozatát, mely szerint – nyilvántartásuk alapján – a társasházban jelenleg 5 db szilárd, 37 db gáz, **90 db tartalék** és 4 db *mesterséges* égéstermék-elvezető található, és eddig *egyik esetében sem rendeltek meg műszaki vizsgálatot a használaton kívül helyezéshez.*

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a szolgáltató – vitatott – nyilatkozata alapján levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy a 2013. január elsején hatályba lépett új jogi szabályozások, különös tekintettel az (új)BM rendelet 5. § (2) bekezdés b) pontja alapján a használaton kívül helyezést *megelőzően* szükséges az égéstermék-elvezetők helyszíni műszaki vizsgálata.

Az Igazgatóság álláspontja szerint amennyiben a panaszos nem tudja igazolni, hogy az érintett égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezéséhez szükséges műszaki vizsgálatot megrendelte, a szolgáltató mulasztását nem lehet megállapítani.

**2./ AJB-3717/2013 (XX. kerület)** számú ügyben azért fordult hozzám a panaszos, mert – a lakatlan ingatlan vonatkozásában – két meghíúsult ellenőrzést követően, csak a panaszossal egyeztetett időpontban történt meg a kéményellenőrzés. A panaszos – az értesítési problémán túl – különösen azt kifogásolta, hogy a szolgáltató a kéményellenőrzést kétszer számlázta le. A csatolt dokumentumok tanúsága szerint a szolgáltató leszámolta a szolgáltatást mintha az rendes sormunka keretében megtörtént volna, majd a tényleges ellenőrzést követően már pótdíjjal növelve ismét kiszámolta.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a vizsgálat eredményeként, a vonatkozó jogszabályhelyek megjelölésével írásban arról tájékoztatta a panaszost, hogy a Ksktv-ben meghatározott körben – mely körbe a panaszos is beletartozik – a kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevétele kötelező. A Ksktv. nem ismeri a lakatlan ingatlan fogalmát, csak az időlegesen használt ingatlant, mely égéstermék-elvezetőinek ellenőrzése szintén kötelező, de csak 4 évente.

A panasszal összefüggésben a Katasztrófavédelmi Igazgatóság vizsgálta a szolgáltató által kiállított tanúsítványt, amely a BM rendelet előírásainak megfelelően lett kiállítva, azt a panaszos tulajdonosként – mint munkát igazoló személy – aláírta. Tájékoztatta a panaszost arról is, hogy a Föv. Kgy. rendelet alapján a szolgáltató jogszerűen számított fel kiszállási díjat, így a panaszt nem találta megalapozottnak.

**3./ AJB-7810/2013 (XVI. kerület)** számú ügyben a panasztevő szintén a lakatlan ingatlan kéményellenőrzését kifogásolta. A Szolgáltató becsatolt levelében az új jogszabályokra hivatkozva arról tájékoztatta a panaszost, hogy külön díj ellenében hogyan rendelheti meg a kéményellenőrzést.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a vonatkozó jogszabályok ismertetésével levelében tájékoztatta a panaszost. A szolgáltató megküldte a Katasztrófavédelmi Igazgatóság részére a tárgyi ingatlan égéstermék-elvezetőjének a 2009., 2010, 2011, 2013 és 2014. évben történő időszakos ellenőrzésének eredményéről szóló tanúsítványok másolatát, melyeken látható, hogy a panaszos aláírásával igazolta a munka elvégzését, ezért a panaszt szintén nem találta megalapozottnak.

**4./AJB-371/2014 (XX. kerület)** számú ügyben is a lakatlan ingatlan kéményellenőrzését kifogásolta a panaszos. A 2013. január elsejét megelőző ügyben becsatolt levél tanúsága szerint a szolgáltató hivatkozva az új jogszabályokra, arról tájékoztatta az ügyfelet, hogy külön díj ellenében hogyan rendelheti meg a kéményellenőrzést.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság vizsgálata eredményéről a 2013. január 1-je után hatályba lépett jogszabályhelyek ismertetésével írásban tájékoztatta a panaszost. A szolgáltató megküldte a tárgyi ingatlanra vonatkozó adatokat, amely szerint nyilvántartásuk alapján az ingatlanban 1 db ENHG és 2 db ET jelű tartalék égéstermék-elvezető található. A közszolgáltató nyilatkozata alapján az égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezéséhez nem rendelték meg a kötelező műszaki vizsgálatokat, ezért a Katasztrófavédelmi Igazgatóság ezt a panaszt sem találta megalapozottnak.

**5./ AJB-709/2014 (VIII. kerület)** számú ügyben a panaszos már 2009-ben, azonos tartalmú beadvánnyal fordult a biztoshoz, mert a szolgáltató nem létező bekötőnyílást akart ellenőrizni, holott a lakásában ilyen nem található, tekintettel arra, hogy homlokzatra szerelt gázkonvektor szolgálja a fűtést, ezért a bekötőnyílások régen le lettek falazva.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a szolgáltató képviselőjének részvételével helyszíni ellenőrzést tartott, azonban ennek során a tárgyi ingatlanba nem tudtak bejutni. Az Igazgatóság levelében tájékoztatta a panaszost a használaton kívül helyezéssel kapcsolatos 2013. január elsején hatályba lépett jogszabályokról.

**6./ AJB-1124/2014 (XVI. kerület)** számú ügyben a panaszos egy régi, használaton kívüli cserépkályha vonatkozásában, szintén a használaton kívül helyezés dilemmája miatt fordult hozzám. Beadványából kitűnik, hogy hajdan mindkét helyiség fűtését szolgálta a két szoba közötti falba beépített, de régóta nem használt cserépkályha, amely használata a fűtéskorszerűsítés következtében szükségtelenné vált. A panaszos előadta azt is, hogy az ingatlant 2006-ban már ebben az állapotban vásárolták meg.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a vizsgálat eredményéről a vonatkozó új jogszabályhelyek megjelölésével levelében tájékoztatta a panaszost a kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybevételi kötelezettségre, valamint az égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezésére vonatkozó új jogszabályi előírásokról.

Álláspontja szerint a cserépkályha bekötést tartalmazó kémény esetén akkor teljesülnek a használaton kívüli kémény kritériumai, ha a cserépkályha hátsó része a füstcsőbekötésig vissza van bontva, és az égéstermék-elvezető valamennyi nyílása tömören le van zárva, a cserépkályha évtizedekre visszavezethető használaton kívüliségét pedig nehéz igazolni, ezért a panaszt nem találta megalapozottnak.

**7./ AJB-2096/2014 (XI. kerület)** számú ügyben a panaszos társasházuk képviselőjében azért fordult ismét hozzám, mert az évek óta használaton kívül helyezett kéményeik ügye – a korábbi ombudsmani vizsgálat ellenére – sem rendeződött. Azt is sérelmezte, hogy a Katasztrófavédelmi Igazgatóság – amelyet beadványával szintén megkeresett – a problémák és *a tényállás tisztázása helyett csupán a szolgáltatótól bekért – évek óta vitatott – nyilatkozatot ismertette.*

Társasházuk 1967-ben épült, az épület fűtését központi kazánnal biztosították, majd 2004-ben a fűtést lakásonként, egyedi külsőfali zárt égésterű falikazánokkal oldották meg. Ezt követően társasházuk összes kéményét a jogszabály előírásainak megfelelően használaton kívül helyezték, ezt azonban a szolgáltató nem ismerte el, a kéményeket továbbra is „ellenőrizni”, és az el nem végzett „munkát” számlázni kívánta. Tíz éven keresztül számos levélben tiltakoztak a használaton kívül helyezett kéményeik vizsgálata, és a jogtalan számlázás ellen, ám ez nem vezetett eredményre.

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

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

A szolgáltató arra vonatkozóan, hogy a használaton kívüli kéményeket miért tartja nyilván tartalékkéményekként leveleiben azzal érvelt, hogy az egyébként nem építési engedélyköteles tevékenységet illetően, az átállással kapcsolatos építési- és használatbavételi engedélyeket a Szolgáltató részére nem mutatták be. Érvként hozta fel még azt is, hogy tartalékkémény használaton kívüli helyezése csak kéményseprő *szakvéleményezéssel* lehetséges. A Szolgáltató arra hivatkozott, hogy a (rég)BM r. 18. § (3) bekezdése értelmében meglévő kémény felújítását, illetőleg valamely kéménynek használaton kívüli kéménnyé történő átalakítását a munka megkezdését megelőző 15 nappal a tulajdonos írásban köteles a szolgáltatónak bejelenteni. Mivel a társasház rendelkezik tartalék kéményekkel, a nem áll módjukban a kéményseprő-ipari közszolgáltatástól, illetve annak *költségétől eltekinteni.*

A szolgáltató hivatkozott még az OTÉK 94. § (1) bekezdésének a tartalékfűtés lehetőségéről való gondoskodás szükségességére is. Ha az ingatlan tartalék fűtését elektromos úton biztosítják, a tartalék kémények használaton kívül helyezhetőek, azonban be kell nyújtani a kerületi kirendeltségére az építmény elektromos rendszeréről szóló szakértői véleményt, továbbá a területileg illetékes áramszolgáltató nyilatkozatát arról, hogy a többlet villamos-energia rendelkezésre áll.

Ha a panaszos ezek után is megmarad eredeti elhatározása mellett – alkalmanként külön-külön térítés ellenében – a helyszínen *kijelölik* a megszüntethető kéményt vagy kéményeket, majd a szükséges használaton kívül helyezési munkálatok elvégzését követően, meggyőződnek arról, hogy azok a kémények kerültek-e használaton kívül, amelyeket előzetesen kijelöltek. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a panaszt kivizsgálta, és végzésében (hatósági felhívás) a szolgáltatót kötelezte a szabálytalanság 30 napon belüli megszüntetésére, a vonatkozó égéstermék-elvezetők használaton kívüli helyezése iránti szükséges intézkedések megtételére.

Az Igazgatóság **utóellenőrzés keretében vizsgálta**, hogy a közszolgáltató eleget tett-e a felhívásban foglalt kötelezettségének. Amennyiben nem, a Ket. 94. § (1) bekezdés b) pontja alapján megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, és a közszolgáltatót határozatban kötelezi a megrendelt műszaki vizsgálat elvégzésére és arról szakmai nyilatkozat kiadására, illetve a Ksktv. 12. § (2) bekezdés d) pontja alapján vele szemben 10.000-1.500.000 Ft-ig terjedő bírságot szabhat ki.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság levelében arról értesített, hogy 2015. januárban helyszíni vizsgálatot tartanak. Ezt követően a vizsgálat megtörténtéről, a feltárt tényállásról, illetve annak eredményéről nem kaptam tájékoztatást.

**8./ AJB-2602/2014 (XVII. kerület)** számú ügyben a panaszos előadta, hogy három éve családi házuk „B” típusú nyílt égésterű gázüzemű fali kazánját gazdaságosabb, biztonságosabb, kevésbé környezetszennyező „C” típusú zárt égésterű kondenzációs üzemű fali kazánra cserélték. A kazánhoz csatlakozó égéslevegő és égéstermék elvezető csövek elhelyezéséhez a meglévő kéményt át kellett alakítani. A panaszos különösen azt sérelmezte, hogy külön díj ellenében évente egyszer megnézik a zárt égésterű kazánhoz tartozó csőrendszert, majd később, egy *másik alkalommal*, külön megnézik *a nem használt tartalékkéményt másik díj ellenében*. A zárt égésterű kazán ellenőrzéséhez műszer kell, de a műszerrel rendelkező kéményseprők nem hajlandók egyidejűleg ellenőrizni a tartalékkéményt is, mert az nem az ő feladatuk. Ezért az ügyfélnek két alkalommal kell szabadságot kivenni, mert az értesítőben a katasztrófavédelem retorziójával fenyegetik.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság felhívására a szolgáltató arról adott tájékoztatást, hogy 2014. évben hagyományos tartalék égéstermék-elvezetők esetében 2286 Ft, míg mesterséges égéstermék-elvezetőre 1372 Ft-ot számláztak. A szolgáltató tanúsítványa szerint tárgy ingatlanban 3 darab ET jelű égéstermék-elvezető található.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság álláspontja szerint – a Föv. Kgy. rendelet alapján – túlszámlázás nem volt megállapítható.

**9./ AJB-2821/2014 (XX. kerület)** számú ügyben a panasztevő előadta, hogy 2007-ben vásárolták meg az ingatlant, amelyben *a nem használt kémények már ekkor rég be voltak falazva*, a fűtés pedig parapetes gázkonvektorokkal volt megoldva. Két bélelt kéményt használtak mindössze, ezeket minden évben „ellenőrizte” a szolgáltató. Az ellenőrzés a panaszos számára érthetetlen munkalap aláírásából állott. 2013-ban korszerűsítették házuk fűtésrendszerét. Ekkor leszerelték az összes gázkészüléket, és egy kondenzációs turbó-kombi készüléket szereltek fel, a hozzávaló speciálisan bélelt kéménnyel. Megtörtént a készülék és a kémény engedélyeztetése, felszerelés után pedig az ellenőrzés.

2014. február 25-én a szolgáltató munkatársai ellenőrizték a kondenzációs készülék kéményét. Ezt követően 2014. május 30-ára ismét kapott, egy „második felszólítást” a kémények ellenőrzését illetően a lefalazott kémények tekintetében, amely miatt ismét szabadságot kellett kivennie.

A panaszos telefonon, faxon, és személyesen próbálta tisztázni a helyzetet. A tájékoztatásból az is kiderült, hogy a kerületi és a fővárosi szervezetek működése között semmilyen koordináció nem létezik, ezért kell egy lakásban két szakembernek, két eltérő időpontban külön ellenőrzést végeznie, ami miatt a fogyasztónak újabb szabadságot kell kivennie.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság felhívására a szolgáltató csatolta a 2014. évi tanúsítványokat. Az egyik tanúsítvány szerint az EZTG jelű égéstermék-elvezető sormunkájára 2014. február 25-én, a másik tanúsítvány adatai szerint *az – egyébként lefalazott – ET jelű égéstermék-elvezető sormunkájára 2014. május 30-án került sor*. A szolgáltató tájékoztatást adott arról is, hogy a mesterséges égéstermék-elvezetőt (EZTG) Műszeres Szolgáltatási Osztályuk, hagyományos égéstermék-elvezetőket (ET) pedig területi kirendeltségük szakemberei ellenőrizték.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság álláspontja szerint az (új)BM rendelet nem azt írja elő, hogy adott ingatlan valamennyi égéstermék-elvezetőjét ugyanabban az időpontban kell elvégezni, hanem csak azt, hogy évente legalább egyszer el kell végezni a közszolgáltatást. Így a BM rendelet szabályai alapján nem jogszabálysértő az a gyakorlat, hogy egy adott ingatlan tekintetében a szolgáltató különböző műszaki paraméterekkel rendelkező égéstermék-elvezetők vonatkozásában eltérő időpontokban végzi el a közszolgáltatást, ezért a közszolgáltató elmarasztalásának nem látta jogalapját.

**10./ A vizsgálat idején utóbb érkezett panaszügyek: AJB-3135/2014 (XIII. kerület)** számú ügy panaszosa a kéményellenőrzésről szóló kiértékelést, annak nem életszerű voltát sérelmezte. Kifogásolta azt is (ezek a típusú panaszok rendszeresen jelentkeznek), hogy csak munkaidőben végzik a szolgáltatást, amikor is szabadságot kell kivenni, ami sokszor nehézségbe ütközik. Az **AJB-5577/2014. (XVIII. kerület)** számú ügy panaszosa ugyancsak a kémények ellenőrzésével kapcsolatos kiértékelést sérelmezte, és az ezzel járó kárváriát, a felszámolt pótdíjat. A beadványból kitűnik, hogy ellenőrzés (munka) nem volt, csak számlázás. Az **AJB-5924/2014.** számú ügyben az idős, súlyos hallás- és gerinckárosodott, egyedül álló panaszos hosszas kórházi gyógykezelése miatt 2012-ben nem tudott jelen lenni a meghirdetett kéményellenőrzésen, mulasztására igazolást nem fogadtak el. Meglepetésként érte, hogy a szolgáltató kezdeményezésére 2014-ben fenyegető hangvételű ügyvédi felszólítást kapott 15.166. forint megfizetésére. A társasházban lakó panaszos – feltehetően a követelt díjat már a társasháznak leszámolták – azt is előadta, hogy a felszólításban még az emelet száma sem volt helyes. A panaszos utóbb arról értesített, hogy a 2012-es évre vonatkozó számlát a szolgáltató végül stornózta, majd az ügyvéd 2015. március 24-én kelt levelében adminisztrációs hibára hivatkozva arról értesítette, hogy tekintse tárgytalannak a 2014. szeptember 30-án kelt felszólító levelét.

***C./ A Katasztrófavédelmi Igazgatóságok állásfoglalása a kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatosan felmerülő általános problémákat illetően:***

(A válaszokból mellőzöm a jogszabályok ismertetésére vonatkozó részeket.)

**1. Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság válasza:**

2013. január 1. napjától a kéményseprő-ipari közszolgáltatás hatósági felügyeletét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, mint első fokú tűzvédelmi hatóság a Ksktv. 12. §-a alapján látja el. A jogalkotó elsődleges célja az volt, hogy a kéményseprő-ipari közszolgáltatást ellenőrzött keretek közé, a szankcionálás lehetőségét biztosítva megfelelő hatósági felügyelet alá helyezze. A közszolgáltatás biztosítása a megye egész területén elsődlegesen a megyeszékhely megyei jogú város önkormányzatának feladatkörébe tartozik. A hatósági felügyelet kifejezetten a közszolgáltatás megvalósításának szabályszerűségét célozza, amelynek keretében az ingatlan tulajdonosának és a közszolgáltató jogkövető magatartásának ellenőrzéséért felelős. Az e feladatokkal kapcsolatos hatósági eljárásaikat a Ksktv., a Vhr., az (új)BMr., valamint a Korm. rendelet határozza meg. Zala megyében két közszolgáltatási tevékenység végzésére jogosult közszolgáltató van. A kéményseprő-ipari közszolgáltatók eleget tettek a fenti jogszabályokban foglalt előírásoknak és a bejelentési kötelezettségüket teljesítették. A kéményseprő-ipari közszolgáltatás szolgáltatási felügyeletét, továbbá a közszolgáltató tevékenysége feletti hatósági felügyeletet a közszolgáltatás ellátása szerint illetékes megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi igazgatóság látja el, míg a közszolgáltatással kapcsolatban mulasztó ingatlantulajdonossal szemben az érintett égéstermék-elvezető helye szerint illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség folytatja le a hatósági eljárást.

A hatósági felügyeleti jogkörben lefolytatott panaszügyekkel, a panaszvizsgálási gyakorlattal kapcsolatban feltett kérdéseimre a következőket válaszolta:

*1./ Az elmúlt időben milyen vizsgálatokat folytattak, előfordult-e, hogy a közszolgáltatót elmarasztalták?*

A Ksktv. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltatás minimális szakmai, személyi és tárgyi feltételeinek meglétét, valamint a közszolgáltatók tevékenységét folyamatosan ellenőrizte. Ennek keretében a 2013. és 2014. évben a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság két átfogó ellenőrzést is tartott az illetékességi területén közszolgáltatást nyújtó két szolgáltatónál. Az ellenőrzések végrehajtása során szabálytalanságot nem tapasztaltak. A kéményseprő-ipari közszolgáltatás Zala megyét érintően valamennyi településen biztosított, érvényes közszolgáltatási szerződéssel rendelkeznek.

*2./ Ismertesse a panaszvizsgálási gyakorlatukat, különös tekintettel arra, hogy melyek a legtipikusabb panaszok, előfordult-e, hogy jogosnak találták a panaszt, annak milyen következménye lett?*

A közérdekű kérelmekkel, bejelentésekkel és a beérkezett panaszokkal kapcsolatos eljárásokat 2013. december 31-ig a Cstv.141-143. §-a, 2014. január 1-jétől a Pkbt. hatályos rendelkezései alapján folytatták, illetve folytatják le.

A közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozóan két belső norma, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek hivatali szervezeti működésének szabályozására kiadott 72/2013. számú BM OKF főigazgatói intézkedés, valamint a katasztrófavédelem központi, területi és helyi szerveit érintő iparbiztonsági, polgári védelmi és tűzmegelezési hatósági és szakhatósági tevékenység végzéséről szóló 127/2012. számú BM OKF főigazgatói intézkedés határozza meg a követendő eljárást, melyeknek területi szervekre vonatkozó rendelkezéseit az alábbiakban foglalta össze:

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezetrendszerben az ügyfélszolgálati feladatok ellátását, valamint a közérdekű bejelentések, panaszok, kérelmek fogadását és a kapcsolódó ügyintézés koordinálását területi szinten az igazgatóságok hivatalai látják el. Az információszolgáltatást, segítségnyújtást az ügyfélszolgálatok, vagy megkeresésükre, velük együttműködve a szakterületek adják meg. A beadványok kivizsgálását a megfelelő illetékes szerv, szakmai szervezeti egység végzi.

A területi szerv hivatala által a hatályos intézkedésben meghatározott eljárásrend alapján megküldött közérdekű bejelentés, javaslat, panasz vizsgálatát az illetékes szakmai szervezeti egységnek, jelen esetben a katasztrófavédelmi hatósági osztálynak haladéktalanul meg kell kezdeni.

Amennyiben a közérdekű panasz, bejelentés nem a területi szerv hivatalához érkezik, az azonnali intézkedést igénylő esetben az intézkedést meg kell tenni és egyidejűleg a területi szerv hivatalát értesíteni, egyéb esetben a panaszt, bejelentést a szolgálati út betartásával, haladéktalanul, intézkedés nélkül továbbítani kell a területi szerv hivatalához.

A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszost (bejelentőt) a panasz (bejelentés) beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével – a területi szerv hivatala útján tájékoztatni kell.

A panaszost, illetőleg a bejelentőt megilleti személyes adatainak védelme. A bejelentő adatait csak az eljárás lefolytatására jogosult szerv kezelheti a 39/1999. (BK 24.) BM utasítás 10/A. pontjában meghatározottak szerint. Adatai nyilvánosságra nem hozhatók a bejelentő egyértelmű beleegyezése nélkül.

A vizsgálat mellőzhető, a korábbival azonos tartalmú, ugyanazon panaszos, illetőleg bejelentő által tett ismételt bejelentés, illetve névtelen bejelentés esetén. Mellőzhető továbbá a panasz vizsgálata akkor is, ha a panasztevő a sérelmezett tevékenységről (mulasztásról) való tudomásszerzéstől számított 6 hónap után terjesztette elő panaszát.

A sérelmezett tevékenység vagy mulasztás bekövetkeztétől számított egy éven túl előterjesztett panaszt érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.

Kivizsgálás menete a tűzvédelmi hatóság szakterületét érintő közérdekű bejelentés, panasz esetén:

A bejelentés alapján szemlét kell tartani, fényképfelvételek készítése mellett. A szemlén minden esetben legalább két fő vesz részt a hatósági osztályról. A bejelentés kivizsgálásában nem vehet részt, akitől az ügy elfogulatlan intézése nem várható el. Abban az esetben, ha kizáró ok áll fenn, ezt a tényt a közvetlen felettesnek haladéktalanul jelenteni kell, ezt követően a felettes mást jelöl ki ügyintézőnek. A szemle, illetve az ellenőrzés időpontjáról a bejelentő/panaszos kérelmére értesíthető. Amennyiben szükséges, a bejelentőt/panaszost vagy a bepanaszoltat meg kell hallgatni.

Az eljárás során fokozott figyelmet kell fordítani az állampolgárok törvényes érdekeinek hatékony védelmére, törekedni kell az érdemi, jogszabály szerinti intézkedésre, eljárásokra, a tárgyilagos vizsgálatokra. Ha a hatóság jogszabálysértést nem tapasztalt, az esetről feljegyzést készít, egyben a területi szerv hivatala útján értesíti a bejelentőt a tapasztaltakról, kivéve, ha a bejelentő a szemlén jelen volt és az előadottakat megértette. Abban az esetben, ha a szemlén megállapítható a jogsértés, akkor hatósági ellenőrzést kell lefolytatni, melynek eljárás szabályait a Tűzvédelmi Ellenőrzés fejezet tartalmazza.

Amennyiben a bejelentés alaposnak bizonyul gondoskodni kell:

- A jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről.
- A feltárt hibák okainak megszüntetéséről.
- Az okozott sérelem orvoslásáról.
- Indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A vizsgálat befejezésekor, annak eredményéről (pl. I. fokú hatósági eljárást indított a hatóság), a tett intézkedésekről, illetve a vizsgálat mellőzéséről a bejelentőt a területi szerv hivatala útján értesíteni kell. A tájékoztatásban közölni kell a megtett, illetve mellőzött intézkedések indokait is.

A Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz a kéményseprő-ipari közszolgáltatók tevékenységével összefüggésben a szolgáltatásfelügyeleti jogkör gyakorlásának megkezdése óta mindössze egy panaszbejelentés érkezett. Ebben a panaszos – véleménye szerint – az el nem végzett szolgáltatásért kifizetett díjat kifogásolta. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság eljárása során megállapította, hogy a panaszban foglaltak nem megalapozottak.

*3./ Az elmúlt öt évben melyek voltak a kémények állapotával összefüggő legtipikusabb balesetek, és előfordult-e olyan eset (baleset), amikor annak bekövetkezéséért a szolgáltató felelősségét állapították meg?*

A kéményekkel kapcsolatosan a legtöbb balesetet (tüzesetet) minden kétséget kizáróan a lerakódott korom begyulladás okozta. A tűz továbbterjedését a legtöbb esetben a padláson, a kémény közelében felhalmozott éghető anyagok segítették.

A kémények állapotával kapcsolatosan felmerülhet még a szén-monoxid szivárgás, azonban az Igazgatóság illetékességi, illetve működési területén ezzel kapcsolatos balesetet a kémény állapotára visszavezetni nem lehetett. A legtöbb ilyen esetben nem a kémény állapota volt a meghatározó, hanem a kapcsolódó szerkezetek, mint például a légutánpótlás és a tüzelő-fűtő berendezés állapota, nem megfelelő használata.

2013. január 1-jét megelőzően a tűzvédelmi hatóságnak nem volt hatásköre vizsgálni a kéményseprő-ipari közszolgáltató felelősségét. 2013. január 1-jét követően illetékességi területünkön a szolgáltató felelőssége káresemény során még nem merült fel.

*4./ Tartalék- és használaton kívüli kémények dilemmája (pl. lefalazott bekötőnyílások, évtizedek óta nem használt, de el nem bontott cserépkályhák), ami alapvetően a nem életszerű jogi szabályozásra vezethető vissza.*



*Kérem, tájékoztasson arról, hogy ez a probléma panaszvizsgálási gyakorlatukban megjelent-e, a szolgáltató, és a tűzvédelmi hatóság hogyan kezeli a problémát és a gyakorlati oldalról – tűzveszélyes és szénmonoxid mérgezés - a kérdést illetően, mi a szakmai álláspontja?*

A jogszabályok rendelkezései alapján a sormunkában végzett ellenőrzést mind a használatban lévő, mind a tartalékkémények esetében el kell végezni. Ennek az az oka, hogy ha az ingatlan használója a használatban lévő kéménye mellett meglévő másik kéményét nem tette használaton kívülé, akkor *megvan a fizikai lehetősége, hogy arra bármikor rákössön egy tüzelőberendezést*. Amennyiben a tartalékkémény nincs megfelelően karbantartva, rendszeresen ellenőrizve, annak használata életveszélyt okozhat (pl. korom lerakódás, dugulás, nem megfelelő állékonyság vagy nem megfelelő tömörség). A tartalékkémény ellenőrzésének díja a Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározottak alapján kevesebb, mint a használatban lévő kéményé. Amennyiben valaki nem kíván tartalékkéményt fenntartani, megvan a lehetősége, hogy azt használaton kívülé tegye, mely esetén az kikerül a közszolgáltató nyilvántartásából és már nem vonatkozik rá az ellenőrzési kötelezettség.

*Tapasztalataik alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltató, ha a tüzelőberendezés csatlakoztatását megszüntetik, a kéményt használaton kívülé elfogadja.*

Utóbbi időben a szolgáltató az ügyféltől nyilatkozatot kér, amellyel a későbbiek során (pl. kéménytűz) tudja igazolni, hogy az előzőleg használaton kívülé tekintett kéményben keletkezett tűz az ügyfél szándékos magatartására vezethető-e vissza, kivéve, ha közben tulajdonjog, használati jog változott. A használaton kívüli kémény a szolgáltató nyilvántartásából törlésre kerül, kéményseprő így azt sormunkában nem ellenőrzi, nem ellenőrizheti.

Az utóbbi években mind többen állnak vissza vegyes tüzelésre, ill. építenek be kiegészítő fűtésekként kandallókat, melyeket több esetben a tartalékkéményekre kötnek rá. Szilárd- és olaj tüzelőanyagok használata során korom- és kátránylerakódás képződik, továbbá a nem megfelelő tüzelőanyag használata megnöveli a korom- és kátránylerakódás mértékét, mely az égéstermék-elvezető belső keresztmetszetének szűkülését, és ezzel a levegő-utánpótlás csökkenését okozza. Szilárd tüzelésű berendezések használata esetén az intenzív fűtés és az alacsony külső hőmérséklet miatt megnövekedett huzathatás a kéményben lerakodott korom meggyulladását és szén-monoxid szivárgását eredményezheti.

A szén-monoxid szivárgás bekövetkezésének három fő oka lehet: az elhanyagolt tüzelőberendezések, a leszűkült kémény járatok és a levegő utánpótlás hiánya. Ez alapján fontos feladat a kémények és tüzelőberendezések időszakos ellenőrzésének elvégzése és rendszeres karbantartása, javíttatása.

A BM rendelet lehetőséget ad a szolgáltatónak, hogy a jogszabályban meghatározottnál gyakoribb ellenőrzést, tisztítást is előírhat az ingatlanhasználó számára. Ismereteink szerint a szolgáltató nem élt a fenti jogával, de a kéménytűzek során feltárt visszatérő hiba a szurkosodás elkerülése miatt valószínűleg a sűrűbb ellenőrzés indokolt lett volna.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság illetékességi területén 2013-ban 31 kéménytűz, szén-monoxid mérgezés gyanúja pedig 4 esetben volt; 2014. első felében 27 kéménytűz, valamint 3 esetben szén-monoxid mérgezés gyanúja merült fel. A statisztikából is kitűnik, hogy a megye ebből a szempontból nem a veszélyeztetettek közé tartozik, azonban az állampolgárok élet-, baleset- és vagyonvédelme szempontjából ennek a káreseménynek megelőzése is kiemelten kezelendő hatóság részéről.

A kéménytűzek, valamint a szén-monoxid szivárgás megelőzése érdekében különböző fórumokon figyelemfelhívással tájékoztatták a lakosságot. (Zala Megyei Tűzmeelőzési Bizottság lakossági tájékoztatói, előadások, helyi média stb.) A szabályozások egységes végrehajtása érdekében az állomány részére továbbképzéseket szerveztek.

**2. Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság válasza:** (A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság válaszával megegyező részek ismertetése nélkül összegeztem a beérkező választ.)

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság megkeresésemet követően az egyedi panaszok kivizsgálása céljából végzésben értesítette a FŐKÉTÜSZ Kft-t, hogy a hatályos jogszabályi előírások betartásnak vizsgálata érdekében hatósági ellenőrzés alá vonta. Ezzel egyidejűleg nyilatkozattételre és adatszolgáltatásra, iratbemutatásra hívta fel az egyes panaszokban foglalt ingatlanok égéstermék-elvezetőinek nyilvántartásban szereplő adataira, az elmúlt 5 év időszakos ellenőrzésének elvégzésére, valamint egyes esetekben az égéstermék-elvezetők használaton kívül történő helyezése érdekében végzett műszaki vizsgálatokra vonatkozóan.

A szolgáltató nyilatkozata alapján a sormunkát a kéményseprők párosával végzik, az egyik az ingatlanon belül, a másik a tetőn, vagy a padlástérben tevékenykedik, így nem biztos, hogy mindketten találkoznak a tulajdonossal.

A kéményseprő-ipari közszolgáltatás keretében kötelezően elvégzendő sormunka időpontját a hatályos jogszabályi előírások alapján a közszolgáltató határozza meg. A közszolgáltató két időpontot is megad az ingatlan használója számára egymást követően, ha az első alkalom az ingatlan használójának nem megfelelő, vagyis nem tartózkodott otthon a megadott időpontban.

Ezen két időpont esetében a jogszabály nem kötelezi a közszolgáltatót előzetes egyeztetésre, csupán időkorlátokat határoz meg számára: az értesítés és a sormunka időpontja között legalább 8 napnak el kell telnie, illetve a második időpontot az első időponttól számított 30 napon belülre kell kitűznie. A fővárosban mindkét időpont esetében 4 óras időintervallumot kell a közszolgáltatónak megadnia.

Amennyiben a közszolgáltató az általa megadott második időpontban sem tudja elvégezni a közszolgáltatást, az ingatlan használójának kell azt külön megrendelnie, mely esetén az ellenőrzést, szükség szerinti tisztítást a közszolgáltató már az ingatlanhasználóval előre egyeztetett időpontban végzi el.

Ezen szabályozásnak az az oka, hogy pl. a fővárosban kb. 1 millió olyan kémény van, amely az éves ellenőrzési kötelezettség alá esik, így annak érdekében, hogy egy év alatt valamennyi égéstermék-elvezető ellenőrzését el tudja végezni a közszolgáltató, szoros ütemterv szerint kell dolgoznia. Az ütemtervet minden év végén a következő évre előre, havi bontásban elkészíti és közzéteszi honlapján, valamint megküldi azt az ellátásért felelős önkormányzat, jelen esetben a Budapest Fővárosi Önkormányzat részére is kihirdetésre, hogy a lakosság előre fel tudjon készülni, melyik hónapban várható nála a kéményseprő. Ha minden ingatlanhasználóval külön időpontot kellene egyeztetni, az eltérő földrajzi elhelyezkedés és időpontok miatt a feladat elvégzése kivitelezhetetlen lenne.

A Föv. Kgy. rendelet szabályozása szerint a közszolgáltató honlapján történő regisztrációt követően igényelhető az elektronikus értesítés, melynek során az ügyfél 7 nappal az ellenőrzés előtt az általa megadott e-mail címre elektronikus levelet, valamint 3 nappal az ellenőrzés előtt az általa megadott mobiltelefonszámra SMS üzenetet kap a sormunka jellegű kéményellenőrzés első meghirdetett időpontjáról.

A többlakásos vagy többszintes épület esetén kapualji hirdetmény, plakát vagy a laza beépítésű (családi házas) lakóterületeken, az utcasarkokon jól látható módon elhelyezett hirdetmény, plakát útján valósul meg a kiértesítés. Amennyiben a sormunka elvégzése az első kiértesítés után meghiúsul, a kiértesítés ismételt esetben az (új)BMr.-ben meghatározott módon valósul meg a 2. számú melléklet szerinti nyomtatvány kitöltésével. A második időpontról szóló értesítő másodpéldánya egyben az elhelyezés helyének és tényének igazolására is szolgál. A kiértesítés akkor megfelelő, ha azon a munkavégzés időpontja naptári nap, és négyórás időtartam pontossággal kerül megjelölésre.

A BM rendelet alapján a második időpontról szóló értesítés sorszámozott, lakcímre szóló, szigorú számadású 2 példányos bizonylaton nyilvántartott, tanúval vagy fényképfelvétellel, vagy az ingatlan használójának, tulajdonosának aláírásával vagy egyéb módon igazolt, postaládába helyezett, annak hiányában kapura vagy bejárati ajtóra jól látható módon elhelyezett értesítéssel valósul meg.

Az ingatlan használója köteles az elvégzett közszolgáltatásért az ellátásért felelős önkormányzat rendeletében meghatározott díjat megfizetni. Amennyiben a közszolgáltatás 2 alkalommal is az ingatlanhasználó hibájából hiúsult meg, a fővárosban köteles az ellenőrzés díjának megfelelő összegű pótdíjat fizetni, illetve, ha az elmulasztott két időpont után az ingatlan használója megrendeli a közszolgáltatást, a pótdíjon és a közszolgáltatásért fizetendő díjon felül kiszállási díj is fizetendő. A díjakat minden esetben az ellátásért felelős önkormányzat határozza meg rendeletében.

A közszolgáltató a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el, amikor a pótdíj kiszabása mellett a megrendelt és elvégzett ellenőrzést követően kiszámlázta az ellenőrzés díját is.

A hatósági felügyeleti jogkörben lefolytatott panaszügyekről, a panaszvizsgálási gyakorlatról feltett kérdéseimre a következőket válaszolta:

*1./ Az elmúlt időben milyen vizsgálatokat folytattak, előfordult-e, hogy a közszolgáltatót elmarasztalták?*

A Ksktv. 12. § (2) bekezdés a) pontja alapján folyamatosan vizsgálják a kéményseprő-ipari közszolgáltatás minimális szakmai, személyi és tárgyi feltételeinek meglétét, valamint a közszolgáltatók tevékenységét. Ennek keretében a 2013. és 2014. évben két átfogó ellenőrzést is tartottak a szolgáltatóknál, amely során megállapították, hogy a szolgáltató a szolgáltatási tevékenység bejelentési kötelezettségének eleget tett, a kéményseprők a szükséges szakmai képesítéssel és az előírt létszámban végeznek munkát, a tárgyi eszközök megléte megfelelő. *A jogszabály által a közszolgáltató számára előírt nyilvántartásokat vezetik, a közszolgáltatás ellátása során keletkezett dokumentációkkal rendelkeznek, a jogszabályban előírt határidőket betartják.*

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság 2013-ban két szabálytalanságot tapasztalt, egyrészt az égéstermék-elvezetőkről vezetett nyilvántartás a jogszabályi előírás ellenére nem tartalmazza az ingatlantulajdonosok, használók személyes adatait, másrészt a jogszabályváltozást követően 2013. év elején több esetben még a korábban hatályos jogszabályon alapuló tanúsítványt alkalmazták az ellenőrzés eredményének dokumentálására, illetve a tanúsítványban a korábban hatályos jogszabályi hivatkozásokat szerepeltették. A szabálytalanságok megszüntetése érdekében hatósági felhívást adtak ki.

2014-ben átfogó ellenőrzés keretében az alábbi szabálytalanságokat tapasztalták:

– a közszolgáltató továbbra sem rendelkezik az ingatlantulajdonosok és használók személyes adatait tartalmazó adatbázissal,

– az égéstermék-elvezetők időszakos ellenőrzésének időpontjáról szóló második kiértékelés megtörténtét nem minden esetben tudta a közszolgáltató a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően igazolni,

– a sormunka végzéséről készített ütemtervet 2013. október 15-ét követően az év hátralévő részére nem küldték meg az ellátásért felelős önkormányzat részére.

A fenti szabálytalanságokért az Igazgatóság 100.000 Ft tűzvédelmi bírságot szabott ki a szolgáltató terhére, amelyet a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a Szolgáltató fellebbezését követően folytatott másodfokú eljárásban megsemmisített és az Katasztrófavédelmi Igazgatóságot új eljárás lefolytatására utasította, mivel a tényállás tisztázási kötelezettségének nem teljes mértékben tett eleget. (Az új eljárás vizsgálatom idején még folyamatban volt.)

2./ *Ismertesse a panasz kivizsgálási gyakorlatukat, különös tekintettel arra, hogy melyek a legtipikusabb panaszok, előfordult-e, hogy jogosnak találták a panaszt, annak milyen következménye lett?*

A 2013. január 1. és 2014. április 18. közötti időszakban a közszolgáltatóval szemben a Katasztrófavédelmi Igazgatósághoz összesen 101 panasz és közérdekű bejelentés érkezett. Jelenleg 21 ügy van folyamatban. Az elbírált ügyek közül 25 volt megalapozott, 76 pedig megalapozatlan.

A szakmai nyilatkozat kiadásával, illetve tartalmának felülvizsgálatával kapcsolatban 17 esetben vált szükségessé a nyilatkozat vizsgálata, a panasz kivizsgálásához kapcsolódóan. Egy esetben történt közvetlenül a szakmai nyilatkozat tartalmával kapcsolatos ügyben eljárás, amely során, a közszolgáltató mulasztása miatt tűzvédelmi bírságot kellett kiszabni.

#### A legtipikusabb panaszok:

1. Sok esetben a panaszos szerint a közszolgáltatás elvégzése önhibáján kívül maradt el, mellyel szemben a közszolgáltató azt állítja, hogy az ingatlant zárva találta. Ezekben az esetekben, amennyiben a közszolgáltató igazolni tudja, hogy az ellenőrzés időpontjáról előzetesen a jogszabályi előírásoknak megfelelően értesítette az ingatlan használóját, és egyéb bizonyíték nem áll a hatóság rendelkezésére, megalapozottság hiányában nem indít eljárást a szolgáltatóval szemben. Ezekben az esetekben az ingatlan tulajdonosával szemben a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve, a katasztrófavédelmi kirendeltség jár el, hatósági felhívásban kötelezi a közszolgáltatás igénybevételére.

Amennyiben a közszolgáltatónak az ellenőrzés időpontjáról szóló értesítései nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak, nem állapítható meg az ingatlan tulajdonos felelőssége a mulasztásért. Ebben az esetben a közszolgáltatóval szemben indítanak eljárást. Amennyiben a szabálytalanság első ízben fordul elő, hatósági felhívásban kötelezi a szabálytalanság megszüntetésére, de ha korábban az értesítés ugyanazon hibája már előfordult, akkor tűzvédelmi bírságot szab ki. Gyakori, hogy a közszolgáltató a tanúsítvány kiállításánál tévesen jegyzi fel a hibakódot, vagy a tanúsítvány és a figyelmeztető egymásnak ellentmondó adatokat tartalmaz. Ezekben az esetekben hatósági felhívás útján lehetőség van a szabálytalanság megszüntetésére, több alkalommal előforduló esetben pedig tűzvédelmi bírság kiszabására. Számos bejelentés vitatja, kifogásolja azt, hogy a szolgáltató a tanúsítványban, figyelmeztetőben feltüntetett hibakódok tévesek, ezen belül különösen gyakoriak a kémény bélelésével, kéményjárda létesítésével kapcsolatos megállapítások. A hatályos jogszabályok nem tartalmazzák az égéstermék-elvezetők kialakításának műszaki megoldásaira vonatkozóan, azokat szabványok tartalmazzák. *A szabványok alkalmazása önkéntes*, azt jogszabály nem teszi kötelezővé, így a szabványban foglaltak betartatása mind a szolgáltató, mind az ingatlanhasználó tekintetében nehézségbe ütközik.

2. Több esetben az ügyfél arra hivatkozik, hogy munkavégzés egyáltalán nem történt, a kéményseprő-ipari közszolgáltató szakemberei az égéstermék-elvezetőket nem, vagy felületesen vizsgálták meg. Ennek bizonyítása nehézségbe ütközik, ha az ellenőrzés eredményéről szóló tanúsítványon az ingatlan használója aláírásával igazolja a munka elvégzését. Ezekben az esetekben a közszolgáltatóval szemben bizonyítottság hiányában nem indítanak eljárást.

3. Előfordult, hogy a közszolgáltató által adott tájékoztatás hiányát kifogásolják, vagy annak részlegességét, ami részben a szakmai megállapításokkal, részben a munkavégzés rendjével kapcsolatos. A kapcsolódó jogszabályok az ott meghatározott dokumentumok elkészítésén túl, nem írják elő tájékoztatási kötelezettséget a közszolgáltatónak. A tűzvédelmi hatóság a közszolgáltatással kapcsolatos jogszabályi előírások betartását tudja ellenőrizni és

szükség esetén kikényszeríteni. Ezekben az esetekben a vonatkozó jogszabályi előírások tételes megjelölésével tájékoztatják a panaszost a közszolgáltató kötelezettségeiről.

4. Sok bejelentés vitatja a közszolgáltatás szükségességét, különösen, amikor az ingatlan lakatlan, illetve az ingatlanhasználó maga kívánja végezni az égéstermék-elvezető tisztítását. A hatályos jogszabályok pontosan meghatározzák, hogy mely égéstermék-elvezetők esetében kötelező a közszolgáltatás igénybevétele, ettől eltérni nem lehet. Ezekben az esetekben a vonatkozó jogszabályi előírások tételes megjelölésével tájékoztatják a panaszost kötelezettségeiről.

5. A bejelentésekben gyakori az arra történő hivatkozás, hogy a közszolgáltató nem elég rugalmas a munkavégzés megszervezésében (4 órás időköz túl hosszú, illetve ügyfél telefonon történő értesítése). Ezekben az esetekben a vonatkozó jogszabályi előírások tételes megjelölésével tájékoztatják a bejelentőt az ellenőrzések időpontjának meghatározásával kapcsolatos előírásokról, a közszolgáltató kötelezettségeiről. A közszolgáltatóval szemben eddig két esetben hatósági felhívás kibocsátására, hat esetben pedig tűzvédelmi bírság kiszabására került sor.

*3./Az elmúlt öt évben melyek voltak a kémények állapotával összefüggő legtipikusabb balesetek, és előfordult-e olyan eset (baleset), amikor annak bekövetkezéséért a szolgáltató felelősségét állapították meg. Volt-e olyan eset, amikor a balesetet konkrétan a tartalék, illetve a használaton kívüli kémény, vagy annak hiánya okozta.*

A 2013. január 1. és 2014. augusztus 18. közötti időszakban 38 kéménytűz és 217 szén-monoxid szivárgás káreseményhez vonultak ki, melyeket követően minden esetben hatósági ellenőrzést folytattak le. Ennek keretében vizsgálták, hogy az érintett kémény időszakos ellenőrzését a közszolgáltató a káreseményt megelőzően elvégezte-e, amennyiben nem, az a tulajdonosnak vagy a közszolgáltatónak volt-e felróható. Az ellenőrzés során tájékoztatták az ingatlanhasználókat, hogy kéménytűz vagy szén-monoxid-szivárgás káreseményt követően az érintett égéstermék-elvezetőt csak helyszíni műszaki vizsgálatot követően lehet ismételten üzembe helyezni, a tilalom betartását pedig utóellenőrzés keretében vizsgálták.

A 217 szén-monoxid szivárgás káreseményt követően 15 helyszínen 17 szabálytalanságot, míg a 38 kéménytűz káreseményt követően 8 helyszínen, 10 szabálytalanságot tártak fel az ellenőrzést végzők. Az ellenőrzések során a közszolgáltató felelősségét nem állapították meg, így intézkedés nem történt irányukba. *Tartalék, valamint használaton kívüli kémény nem volt érintett ezen káresemények során.*

Észlelt problémák, hiányosságok:

Általános tapasztalat, hogy az érintettek nem ismerik kellő mértékben a kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatos rendelkezéseket, jogokat és kötelezettségeket, így többek között a panaszosok nincsenek tisztában:

– a Ksktv. 9. § (4) és 12. § (2)-(3) bekezdéseiben foglaltakkal, ezért a nem a szakmai felügyelet körébe tartozó (pl. a szolgáltató munkaszervezését kritizáló) bejelentéseiket közvetlenül a hatósághoz küldik meg;

– az (új)BM rendelet 3. §-ában rögzített közszolgáltatási (különösen a sormunkában végzett égéstermék-elvezetők ellenőrzésének) eljárásrenddel, az 5. §-ában az égéstermék-elvezetők kötelező műszaki vizsgálatára vonatkozó (különösen az égéstermék-elvezetők használaton kívül helyezéséhez szükséges) feltételekkel, illetőleg a 10. §-ában a közszolgáltatás biztosítása érdekében az ingatlan tulajdonosa vagy használója részére meghatározott kötelezettségekkel;

– a Föv. Kgy. rendelet 11-12. §-a szerint a Fővárosi Önkormányzat által meghatározott díjtételekkel.

A panaszt tevők nem tudják, hogy bejelentésük kivizsgálására nem a Ket., hanem a Pkbt. alapján kerül sor. A panaszosok nem értik, hogy miért és hogyan különül el egymástól a panasz és a hatósági eljárás, ezzel összefüggésben pedig az ügyféli jogállás és jogosultság (pl. iratbetekintési jog gyakorlása).

A kéményseprő-ipari közszolgáltatók vonatkozásában nehézséget jelent a szükséges adatok (tulajdonos, használó neve, lakcíme) beszerzése, amelyek hiányossága, pontatlansága nehezíti mind a közszolgáltatók, mind a hatóság eljárását.

Az (új)BM rendelet 7. §-a alapján az égéstermék-elvezetőkről vezetett nyilvántartásnak tartalmaznia kell az ingatlantulajdonosok és használók személyes adatait, melyet a tulajdonosok, használók a Ksktv. 9. § (2) bekezdés b) pontja alapján kötelesek megadni a közszolgáltatóknak. Abban az esetben azonban, ha a közszolgáltató az általa megadott időpontokban nem jut be az ingatlanba, nem találkozik a tulajdonossal, használóval, nem is kapja meg a szükséges adatokat. A Ksktv. 11. § (1) bekezdése alapján „Az ellátásért felelős önkormányzat a közszolgáltatás megkezdésének időpontjáig átadja a közszolgáltatóknak a közszolgáltatással érintett ingatlanok címét, valamint az ingatlan használójának és tulajdonosának személyes adatait.” Az ellátásért felelős önkormányzatok többsége azonban nem rendelkezik ilyen nyilvántartással, Budapest Főváros Önkormányzata sem, így a szolgáltató részére nem is került átadásra.

Jogalkalmazás során nehézséget jelent az, hogy a kéményseprő-ipari jogszabályok gyakran változnak, így pl. az (új)BM rendelet előírásai öt ízben módosultak. A jogalkalmazást nehezíti, hogy a kéményseprő-ipariközszolgáltatás területén a közszolgáltatót fenntartó önkormányzat rendeletét is beleértve, a teljes jogforrási hierarchia jelen van.

***Összegezve:** A panaszosok úgy a korábbi, mint a jelen vizsgálat idején az egyedi kémények vonatkozásában – úgy az egylakásos, mint a többlakásos épületek tekintetében – a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatást, illetve a közszolgáltatást végző cégek tevékenységét, eljárását kifogásolták. Kiemelték, hogy a szolgáltató nem ellenőrzi, tisztítja a kéményeket, sokszor felesleges munkálatok elvégzésére kötelezi a tulajdonosokat, ami ellen nincs jogorvoslat. Mindezeket túl a panaszosok a tartalék- és használaton kívüli kéményekről vezetett nyilvántartást és az azon alapuló szolgáltatási díj számlázását sérelmezték. Többen kifogásolták, hogy a használaton kívüli kéményük ebbéli minőségét nem fogadja el a közszolgáltató, különböző jogszabályokban elő nem írt igazolásokat, engedélyeket, szakértői véleményeket kértek. A korábbi vizsgálat idején az építésügyi hatóságok álláspontja egyöntetű volt a tekintetben, hogy – tapasztalatuk szerint – törvénysértőnek is nevezhető az az állapot, ha egy szolgáltató, szervezet egymással összefüggő (terveztetés, szakértés, kivitelezés, majd műszaki ellenőrzés stb.) tevékenységekben kizárólagosan jogosult eljárni. Változtatni kell a jogszabályokon, szükséges beépíteni egy felügyeleti szervet, akihez szakmai kérdésekben felülvizsgálati kérelemmel lehet fordulni. Külön kell választani a feladatköröket, mert a jelenlegi állapot sorozatos visszaélésekre ad alkalmat.*

## **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)-(2) bekezdései szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A (2) bekezdés a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény 2. §-a értelmében a kéményseprő-ipari közszolgáltatás biztosítása a megyei, megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzat kötelező feladata, amelynek a működési területén való ellátását a községi, városi önkormányzat, illetőleg azok társulása a megyei önkormányzattól átvállalhatja.

Tekintettel a fentiekre, továbbá arra, hogy a panaszosok beadványaikban a jogorvoslat tényleges igénybevételének hiányát – egymástól függetlenül – minden esetben valószínűsítették, hatásköröm az egyedi ügyek vizsgálatára egyértelműen fennáll.

## **II. Az alkotmányos alapelvek és alapvető jogok tekintetében**

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvénye és az Ajb. 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 is.*

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 döntés 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 az ombudsmani elvi megállapítások megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontnak számítanak az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapítások, következtetések.

### **1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog:**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási, illetve közszolgáltatást végző szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.<sup>2</sup> A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.<sup>3</sup>

### **2. Tulajdonhoz való jog:**

Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság biztosítja a *tulajdonhoz való jogot*. Az AB egy korábbi határozatában megállapította, hogy „az Alkotmány szempontjából a tulajdon a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátozásokkal együtt kell érteni.”<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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 alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia*. 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*.

### **3. Tisztességes eljáráshoz való jog:**

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak

<sup>2</sup> Vö. 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>4</sup> Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

<sup>5</sup> 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.



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. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. Noha *a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható. A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alapjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírói gyakorlat alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

#### **4. Jogorvoslathoz való jog:**

A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a *jogorvoslathoz való jog* szoros kapcsolatban áll egymással. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és az Alkotmány 57. § (5) bekezdése alapján a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog* immanens tartalmát képezi, hogy az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz lehet fordulni.<sup>6</sup> A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>7</sup>

### **III. Az ügy érdemében**

#### **1. Alapvetések:**

Történelmi előzményként említhető, hogy a középkori várostüzek legfőbb okozói az elhanyagolt és tisztítatlan kémények voltak, ezért már akkor egy új iparág alakult ki és erősödött meg: a kéményseprés.

<sup>6</sup> Vö. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, 22/1995. (III. 31.) AB határozat.

<sup>7</sup> Vö. 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

A kéményseprők a füstelvezető rendszerek tisztítását, a tüzelőberendezések koromtalanítását végezték és emellett, mint megelőző tűzrendészek szolgálták a lakosságot.

Hazánkban is megjelentek – főleg olasz és morva vándorlegényekként – a kéményseprők. Az állandó háborúskodás, a törökvész azonban nem segítette a letelepedésüket. A bécsi kéményseprők már I. Lipót királytól 1673-ban céglevelet kaptak. Nálunk a XVIII. században Mária Terézia adományozott cég kiváltságlevelet. I. Ferenc király 1818-ban megerősítette, majd bővítette a kéményseprő iparágat. A Horthy-rendszer idején megalakult a MÉMOSZ Kéményseprő Szakosztály, majd később a Magyar Kéményseprők Országos Egyesülete próbálta védeni a kéményseprők érdekeit. 1949-ben államosították a kéményseprő ipart. A szolgáltatási igények módosulása a technikai fejlődés igénye és ezzel párhuzamosan a szakmai felkészültséggel szemben támasztott követelmények emelkedése miatt 1971-ben megalakult a Kéményseprő-ipari Fejlesztési Társulás. Ezzel lehetővé vált a feladatok országos szinten történő egyeztetése és a közös megoldások kialakítása.

A kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról szóló, többször módosított 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet már teret adott a tüzeléstechnikai szolgáltatásokra is, így ebben az időszakban a vállalatok tevékenységükhöz igazodóan sorra szerveződtek át tüzeléstechnikai és kéményseprő vállalattá. A tüzelőberendezésekben végbement változás alapeleme a jó hatásfokú üzemeltetés követelménye, a gazdaságosság és a nagyfokú biztonság. A 70-es évek közepéig előtérbe kerültek a nagyobb komfortot biztosító folyékony és gáz szénhidrogének. Megjelenésük új típusú kéményrendszerek bevezetését és új feladatok megoldását is hozták. A tüzelőberendezésekben, az energiahordozók struktúrájában, a szolgáltatást igénybevevők szemléletében bekövetkező változások további fejlődésre ösztönöztek.

A hatályos szabályozás kiindulópontja az Étv., amely az ingatlantulajdonos alapvető kötelezettségeként írja elő a jó karbantartást, ennek érdekében köteles az építmény állapotát, állékonyságát a jogszabályokban meghatározott esetekben és módon időszakonként felülvizsgáltatni, a jó műszaki állapothoz szükséges munkálatokat elvégeztetni.

Az építményeket, építményrészeket – a jó műszaki állapot folyamatos fenntartása mellett – csak a jellegük szerinti rendeltetésüknek, a rájuk vonatkozó hatósági előírásoknak és engedélyeknek megfelelő célra és módon szabad használni. A használatbavételi, illetve fennmaradási engedélytől, ennek hiányában az eredeti rendeltetéstől eltérő használatához – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az építésügyi hatóság engedélye szükséges, illetve a használat változtatását az új használatra való alkalmasság igazolásával kell alátámasztani.<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság – az egyes kéményseprő-ipari tevékenység körében végzett munkák tűrésére, illetőleg díj fizetésére kötelezést előíró rendelkezések kapcsán – megállapította, hogy az égéstermék szabadba történő kivezetésének, elvezetésének módja *a személyek életének, egészségének és testi épségének szempontjából lényeges. A tulajdonos rendelkezési jogát alappal korlátozza az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alkotmányos joga. Az erre szolgáló berendezések létesítésének szabályait építésügyi jogszabályok, működésének szabályait, azok ellenőrzését és karbantartását meghatározó jogszabályok tartalmazzák.*<sup>9</sup>

Az égéstermék szabadba történő kivezetése feltételeinek meghatározása tehát éppen az élet, az egészség és a testi épség megóvását szolgálja, a kéményseprő-ipari szolgáltatás kötelező igénybevételének a célja a működő égéstermék-elvezetők biztonságos üzemeltethetősége. A tüzelőberendezések égéstermék-elvezetőinek a tisztítása és azok műszaki állapotának a felülvizsgálata, olyan szakmai ismereteket igényel, ami általánosságban nem várható el az ingatlantulajdonosoktól. Ezért az Möt. 13. § (1) bekezdése a helyben biztosítható közfeladatok körében a kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosításáról való gondoskodást önkormányzati feladatként fogalmazza meg.

<sup>8</sup> Vö: Étv. 54. §

<sup>9</sup> Vö. 58/1994. (XII. 14.) AB határozat

Az Möt. feladat-meghatározásával összhangban a Ksktv. e közfeladatok ellátásának elősegítése érdekében rögzíti, hogy a helyi önkormányzat által szervezett, és a törvényben meghatározott kéményseprő-ipari közszolgáltatást a helyi közszolgáltatással ellátott területen levő ingatlan tulajdonosa, használója köteles igénybe venni. A kéményseprő-ipari közszolgáltatással kapcsolatos szerződéses jogviszonyt – külön szerződéskötési kötelezettség nélkül – az ingatlan tulajdonosa és a szolgáltató között a közszolgáltatás igénybevételének ténye hozza létre.

A (rég)i Ptk. 198. § (3) bekezdése és az (új) Ptk. 6:2. § (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.*<sup>10</sup>

A Ksktv. rögzíti a kötelezően igénybeveendő kéményseprő-ipari közszolgáltatás körét, amely kiterjed a lakásban, helyiségben *a tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény járatának és tartozékainak* időszakos ellenőrzésére, tisztítására, műszaki felülvizsgálatára, a használat és a műszaki megoldás megfelelőségének vizsgálatára. Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatás célja az égéstermék elvezetők biztonságos használatának a biztosítása, a törvény rögzíti azt is, hogy *nem tartozik a közszolgáltatás körébe a használaton kívüli égéstermék-elvezető.*<sup>11</sup> A kéményseprő-ipari közszolgáltatás szakmai követelményeit, valamint a tevékenység körét és az ellátásra való jogosultság feltételeit, pedig a településüzemeltetésért felelős miniszter rendeletben állapítja meg.<sup>12</sup>

## **2. Alapvetések a hatályos jogszabályok alapján:**

Figyelemmel a folyamatosan érkező panaszokra, vizsgálatom a továbbiakban arra irányult, hogy a tartalék-, illetve használaton kívüli *egyedi kémények* tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételének jogi szabályozása és a kialakult jogalkalmazási gyakorlat összhangban áll-e a tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatos alapjogi követelményekkel.

A közszolgáltatással érintett égéstermék-elvezetők és tüzelőberendezések az ingatlan tulajdonosának tulajdonát képezik, azzal szabadon rendelkezhet, vagyis – az irányadó jogszabályok betartása mellett – használhatja, de fel is hagyhat azok használatával, akár el is bonthatja, illetőleg a kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményének a birtokában a használaton kívüli kéményeit újra használatba veheti.

Ahogy fentebb már szó esett róla, *a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását az épületben vagy azon kívül tartózkodó személyeknek az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdeke, arra vonatkozó alapjoga igazolja.* Alapjogi szempontból a tulajdonjog korlátozása, a közszolgáltatás kötelező igénybevétele, annyiban indokolt, amennyiben az égéstermék-elvezetőre *használatban lévő tüzelőberendezés van rákötve*, valamint tartalékfűtés céljára használható, üzemképes állapotban fenntartott kémények esetében *tüzelőberendezés köthető rá*. Más a helyzet a használaton kívüli kémények, mint szükségtelenné vált

<sup>10</sup> (rég)i Ptk.: 198. § (3) 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. [...]

Új Ptk: 6:2.§ (3) Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza.

<sup>11</sup> Vö. Kkötv. 6. §

<sup>12</sup> 63/2012. (XII. 11.) BM rendelet

építmények esetében, mivel nincs olyan alapjogi ismérv, amely indokot adna a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozására, ezért a Ksktv. kimondja, hogy ezekre az égéstermék elvezetőkre nem terjed ki a kötelező közszolgáltatás.

A tüzelőberendezésekben végbement változásokat megelőzően a régi építésű – 50-100 évvel korábban épült – épületekben a kornak megfelelően az általános fűtési mód a szilárd tüzelőanyaggal, helyiségenként üzemeltethető tüzelőberendezések (vaskályhák, cserépkályhák, kandallók és a főzéshez használt tűzhelyek, stb.) használata volt. Ezen tüzelőberendezések égéstermékének az elvezetésére rendszerint az egyedi kémények szolgáltak, ennek következtében *egy lakás minél több fűtött helyiséggel rendelkezett, annál több kéményre volt szükség.* A nagyobb komfortot biztosító fűtőanyagok és tüzelőberendezések elterjedésével a régi építésű ingatlanokban is végbementek a fűtőkorszerűsítések, amelyeknek az eredménye az lett, hogy a korábban használt kémények jelentős számban *szükségtelessé, így használaton kívülivé váltak.* Az ingatlantulajdonosok ezért a *lakásukban lévő (bekötő)nyílásokat* – főként praktikus okokból, a lakásba áramló huzat, por stb. elkerülése végett – rendszerint lefalazták, vagy tömören *lezárták, ezzel is kifejezésre juttatva, hogy a jövőben nem kívánják használni ezeket a kéményeiket.*

Tekintettel arra, hogy a több évtizede feleslegessé, így használaton kívülivé vált kéményeket a lezárások ellenére a szolgáltatók a továbbiakban tartalékkéményként tartották nyilván és a nyilvántartásból való törlését a panaszosok éveken keresztül eredménytelenül kérték, áttekintettem a használaton kívüli és tartalékkéményre vonatkozó különböző időpontokban hatályos jogi szabályozást.

Az ÉVM. rendelet szabályozása szerint a használaton kívüli kéményeket tisztítani, kiégetni vagy azokban füstnyomáspróbát végezni nem kellett, a tartalékkémények céljára fenntartott kémények vonatkozásában pedig a kémény típusának, illetve jellegének megfelelő szabályokat kellett alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy azokat nem kellett kiégetni, de évenként legalább egyszer ki kellett tisztítani, illetőleg használhatóságát ellenőrizni kellett. A szabályozás nem tartalmazott arra vonatkozóan értelmező rendelkezést, hogy mit kell érteni használaton kívüli, illetve tartalékkémények alatt.

Az ÉVM rendelet módosítását követően 1982-től megjelent a tartalék-, illetve a használaton kívüli kémény fogalom-meghatározása is. E szerint a tartalék kéményeknek minősült az épület, illetve a helyiség olyan kéménye, amelynél a tényleges igénybevétel a más rendszerű hőellátás miatt nem állt fenn, de a fokozott biztonság miatt használható állapotban való tartása szükséges volt. A jogszabály rendelkezése szerint használaton kívüli kémény pedig az a kémény volt, amelyre az épület, illetőleg helyiség más rendszerű hőellátása vagy rendeltetésének megváltoztatása miatt már nem volt szükség és ezért a kémény kitorcollását, továbbá a bekötőnyílásokat befalazták. Padlástérből történő tisztítás esetén a kitorcollás befalazása helyett elegendő volt a kéménytisztítás célját szolgáló nyílások befalazása.

A rendszerváltást követően törvény<sup>13</sup> tette kötelezővé a kéményseprő-ipari közszolgáltatás igénybe vételét, meghatározva a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás körét és tartalmát, nevezetesen: a lakásban, helyiségben a tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény járatának és tartozékainak időszakos ellenőrzése, tisztítása, műszaki felülvizsgálata, a használat és a műszaki megoldás megfelelőségének vizsgálata.

A Köt. felhatalmazása alapján a korábbi ÉVM rendeletet hatályon kívül helyező (rég)BMr. állapította meg a kéményseprő-ipari közszolgáltatás szakmai követelményeit, valamint a tevékenység körét és az ellátásra való jogosultság feltételeit. A rendelet kimondta, mely égéstermék elvezetőkre terjed ki a kötelező közszolgáltatás, és mely égéstermék elvezetőkre nem. Az újabb szabályozás szerint a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás szervezett ellátása kiterjedt a lakásban és más helyiségben épülő vagy már használatban lévő

---

<sup>13</sup> 1995. évi XLII. törvény az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről

tüzelőberendezés égéstermékének elvezetésére szolgáló kémény – ideértve a tartalékkéményt is – valamint tartozékainak műszaki felülvizsgálatára, ellenőrzésére, tisztítására és szakvélemény adására.

A közszolgáltatás nem terjedt ki arra a kéményre, amely használaton kívül állt, és amelynek bekötőnyílásait és tisztítónyílásait befalazták *vagy* nem éghető anyaggal tömören, *illetőleg* egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) lezárták, és a kéménytisztítás helyén jól látható módon megjelölték.

A kötelező közszolgáltatás alá tartozó égéstermék elvezetők fogalom-meghatározása:

- *használatban lévő kémény*: olyan égéstermék elvezető rendszer, amelyre tüzelőberendezés (hőtermelő berendezés) van rákötve;
- *tartalékkémény*: olyan kémény, amelynél a tényleges igénybevétel a más rendszerű hőellátás miatt nem áll fenn, de a hatályos rendelkezések szerint, illetve a fokozott biztonság miatt használható állapotban való tartása szükséges.

A 2013. január 1-jén hatályba lépett Ksktv. alkalmazásában a „*tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezető*: olyan égéstermék-elvezető, amely a tartalékfűtés célját szolgálja, üzemképes állapotban van, de nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés”.

A *használaton kívüli égéstermék-elvezetőt* pedig akként határozta meg, hogy: olyan égéstermék-elvezető, amelynek *összes nyílását* befalazták *vagy* nem éghető anyaggal tömören, *vagy* egyéb nem oldható szerelési technológiával (kötéssel) lezárták. A tartalékkémény ismérveinek újrafogalmazásával a jogalkotó az üzemképes állapotban való tartás célját a tartalékfűtés lehetőségeként jelölte meg, ugyanakkor egyértelműen kinyilatkoztatta azt is, hogy a *tartalék égéstermék-elvezető használaton kívül áll*, vagyis az „üzemképes állapot” ellenére az ilyen égéstermék-elvezetőre *nem lehet rácsatlakoztatva tüzelőberendezés* (a korábbi szabályozások nem tartalmaztak ilyen tiltást). Továbbra is megválaszolatlan az a kérdés, *ha nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés, az üzemképes állapotot, mely fűtőberendezés és tüzelési mód kritériumainak megfelelően kell fenntartani, az üzemképes állapot mellett mikor lehet használni, mit kell érteni tartalékfűtés alatt.*

A tartalékkémény-tartalékfűtés problematikát a gyakorlati oldalról megközelítve kézenfekvő válaszokat kaphatunk (megjegyzendő, hogy a tartalékfűtés biztosítása kémény használatával csak egy lehetőség a sok közül, pl. a hűtő-fűtő klíma berendezések, elektromos olajradiátorok, stb.). Ahogyan korábban szó esett róla, a régi építésű épületekben végbement fűtőkorszerűsítések során a korábban használt kémények zöme szükségtelenné, használaton kívülivé vált. Sok helyütt azonban az egész lakás fűtését biztosító korszerűbb, központi fűtés mellett megtartották pl. a régi cserépkályhákat, de az új építésű ingatlanok esetében is reneszánszát élik a cserépkályha, kandalló telepítések, amelyeket a központi fűtés mellett ténylegesen nem, illetve csak alkalomszerűen, szükség esetén használnak, tekintettel arra, hogy *tartalékfűtés lehetőségeként bármikor rendelkezésre állnak.*

*Élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapot, konkrétan szénmonoxid mérgezés és tűzveszély, csak az üzemelő fűtőberendezések esetében merülhet fel, mindebből következik, hogy alapjogi szempontból, az igénybevétel jellege szerint csak működő vagy használaton kívüli kémények (égéstermék-elvezetők) értékelhetők.* A fentiek értelmében minden – ténylegesen igénybe nem vett – fizikailag meglévő égéstermék-elvezető tartalékkémény. A tartalékként meglévő kéményeket pedig akként szükséges elhatárolni, hogy műszaki állapotuk szerint használható, üzemképes állapotban lévő „tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezetők”, avagy „használaton kívüli égéstermék-elvezetők”, melyre bekötőnyílás hiányában nem csatlakoztatható fűtőberendezés, nincs üzemképes állapotban, azonban a szükséges műszaki munkálatok elvégzésével újra használatba vehetők.

### 3. A tartalék-, vagy használaton kívüli kémény anomáliája:

Meglévő égéstermék-elvezető használaton kívül helyezése, illetve újra használatba vétele – lefalazás/kibontás, égéstermék-elvezető építése/bontása – építési engedély nélkül végezhető építési tevékenység.<sup>14</sup>

Az építésügyi hatósági eljárásban a kéményseprő közszolgáltatót csak az égéstermék-elvezető használhatóságával kapcsolatos véleményadás céljából kell bevonni.

1996. december 31-ig a kéménynek használaton kívüli kéménnyé történt „átalakítását” a korábbi szabályozás szerint annak *megtörténtétől számított nyolc napon belül* volt köteles bejelenteni a tulajdonos a területileg illetékes kéményseprő vállalatnál<sup>15</sup>, majd 2012. december 31-ig az újabb szabályozás szerint *a munka megkezdését megelőző* 15 nappal kellett írásban a szolgáltatónak *bejelenteni*<sup>16</sup>. Egyik szabályozási időszakban sem kellett – díj ellenében – a szolgáltató „helyszíni műszaki vizsgálatát”, és az arról szóló nyilatkozatát kérni.

A 2013. január 1-jétől hatályos (új)BMr. írja elő, hogy a meglévő égéstermék-elvezető *használaton kívül helyezését megelőzően – külön díj ellenében – helyszíni műszaki vizsgálat szükséges*, és a kötelező „műszaki vizsgálat” eredményéről készített nyilatkozatot a szolgáltató a megrendeléstől számított 15 munkanapon belül köteles a megrendelőnek átadni.<sup>17</sup>

A használaton kívül helyezést megelőző tájékoztatás, illetve később a műszaki vizsgálat megrendelése logikailag értelmezhetetlen, mert a szolgáltatónak a használaton kívül helyezés tényét, annak megtörténtét kellene rögzítenie. Értelmezhetetlen a külön díj ellenében végzendő „műszaki vizsgálat” is, hiszen az égéstermék-elvezető még nincs is használaton kívül helyezve, az sem tisztázott, hogy konkrétan mit tartalmaz, mire terjed ki a nem használattal kapcsolatos „műszaki vizsgálat”.

A rendeletek egyike sem tér ki azonban arra, hogy a bejelentésnek a célja, hogy ezeket a kéményeket a szolgáltatónak törölnie kell a nyilvántartásából. Függetlenül az eltérő szabályozásoktól az előzetes, avagy utólagos *bejelentés elmaradása nem jogvesztő, és nem szankcionálható*. Ha azonban az ingatlantulajdonos nem jelenti be a használaton kívül helyezést a nyilvántartásból való törlés érdekében, és csak a következő kéményellenőrzés alkalmával derül ki a használaton kívül helyezés ténye, számolnia kell azzal, hogy a közszolgáltatás díjának kifizetését nem tagadhatja meg arra való hivatkozással, hogy nincs a közszolgáltatás alá tartozó égéstermék-elvezetője. A szolgáltatónak az így tudomására jutott használaton kívüli égéstermék-elvezetőt viszont törölnie kellene a nyilvántartásából.

*Tekintettel arra, hogy a „nem használt” égéstermék-elvezető senki életét vagyonát nem veszélyezteti*, az ingatlantulajdonosnak külön engedély nélkül bármikor joga van a feleslegessé vált, egykor égéstermék-elvezetőként funkcionáló építményének a használaton kívül helyezéséhez, ami nem igényel a „nem használhatósággal” kapcsolatos különös műszaki ismereteket.

A fentebb már ismertetett, ám eltérő jogi szabályozásokban az a közös, hogy a *használaton kívüli kémények/égéstermék-elvezetők, mint meglévő, ám szükségtelen építmények nincsenek használatban, és annak valamely szerkezete, valamilyen módon, – rendszerint a bekötőnyílása – le van zárva*. Míg az egyik szabályozási időszakban elegendő a bekötőnyílásokat, illetve a kitorokollást vagy padlástéri tisztítás esetén csupán a tisztítónyílást lefalazni, később már *csak a bekötőnyílások és tisztítónyílások* tekintetében határoz meg a jogalkotó *vagylagos* műszaki megoldásokat.

<sup>14</sup> 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról: 1-2 melléklet

<sup>15</sup> Vö: 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet

<sup>16</sup> (rég)iBMr. és a 19/1970. (IX. 5.) ÉVM rendelet a kéményseprőipari tevékenység gyakorlásáról

<sup>17</sup> (új)BMr. 5. § (2)-(3) bekezdés

Míg a korábbi jogi szabályozások következetesen használták a lakó- és közösségi épületek kéményei szerkezeti funkciója szerinti kategóriaképző és általános fogalmakat<sup>18</sup>, a 2013. januártól hatályba lépett szabályozás már az „összes nyílás”-ra kiterjeszti a korábbi vagylagos műszaki megoldásokat, ami alapot adhat az önkényes jogalkalmazásra, tekintettel arra, hogy nem tudni mit kell ez esetben „nyílásnak” tekinteni.

Jogalkalmazási bizonytalanságot okozhat az is, hogy az eltérő szabályozási időszakokban a használaton kívül helyezéshez újabb és újabb követelményeket támaszt a jogalkotó anélkül, hogy az élet és vagyónbiztonság veszélyeztetése reálisan fennállna.

A jogi szabályozás ellentmondásos abban a tekintetben is, ha az égéstermék-elvezetőnek csak a bekötőnyílását szüntették meg, és a továbbiakban fizikai beavatkozás, építési tevékenység nélkül nem köthető rá tüzelőberendezés, tekinthető-e égéstermék-elvezetőnek, illetve megfelel-e a kötelező közszolgáltatás alá tartozó használható, üzemképes állapotban lévő tartalékfűtést szolgáló égéstermék-elvezetőnek, kötelezhető-e a tulajdonos a bekötőnyílás kibontására.

*A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság tapasztalatai alapján, ha a tüzelőberendezés csatlakoztatását megszüntetik, a kéményseprő-ipari közszolgáltató a kéményt használaton kívülnek elfogadja.*

A jogszabályok rendelkezései alapján a sormunkában végzett ellenőrzést, szükség szerinti tisztítást mind a használatban lévő, mind a tartalékfűtés célját szolgáló kémények esetében el kell végezni. Ennek az az oka, ha az ingatlan használója a használatban lévő kéménye mellett meglévő másik kéményét nem tette használaton kívülivé, akkor *megvan a fizikai lehetősége, hogy arra bármikor rákössön egy tüzelőberendezést.*

A 2013. január elsejétől hatályba lépett szabályozást megelőzően szakvéleményt kérni és ezért díjat fizetni csak abban az esetben kellett, ha a használaton kívül helyezett kéményt annak tulajdonosa használatba, ismét üzemképes állapotba kívánta helyezni. *Utalni kell arra is, hogy 2013. január elsejét megelőzően a tartalékkémény használatával összefüggésben nem kellett külön eljárást kezdeményezni, mivel egy tekintet alá esett a működő kéménnyel, ezért az üzemképes állapot fenntartása érdekében ezeket is évente ellenőrizni, szükség esetén tisztítani kellett.*

A korábbi ombudsmani vizsgálat feltárta<sup>19</sup>, hogy a szolgáltató gyakorlata szerint az OTÉK „Tartalékfűtés” rendelkezéseire hivatkozva tagadta meg a használaton kívülivé alakított kémények törlését a nyilvántartásából.<sup>20</sup> A hozzám érkező panaszokban nyomon követhető, hogy a korábban használaton kívül helyezett égéstermék elvezetők nyilvántartásból való törlését 2013. január elseje óta az (új)BM rendeletre hivatkozva, „műszaki vizsgálat” megrendelésétől, illetve arról szóló, a szolgáltató nyilatkozatának bemutatásától teszik függővé, annak ellenére, hogy a rendeletnek nincs visszaható hatálya, és a tulajdonosnak korábban nem kellett ilyennel rendelkeznie.<sup>21</sup>

A Ksktv. szabályozásában a tartalékkémény legfőbb ismérve, hogy tartalékfűtés céljából *legyen üzemképes állapotban*, de tüzelőberendezés nem lehet rákötve annak ellenére, hogy az *üzemképes állapot azt feltételezi, hogy a dolgot rendeltetésének megfelelően bármikor használni lehet.* Az (új)BM r. a használaton kívül helyezett kéményekkel egy tekintet alá veszi a tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezetőket, és kötelezővé teszi a helyszíni műszaki vizsgálat külön megrendelését, ha az ingatlantulajdonosa *tartalékfűtés céljából*, alkalomszerűen használni kívánja, annak ellenére, hogy a sormunka alkalmával a szolgáltatónak ezeket a kéményeket is ellenőriznie kell a biztonságos használhatóság érdekében.

<sup>18</sup> Vö:MSZ-04-82/1-85.

<sup>19</sup> AJB-978/2012.

<sup>20</sup> Az OTÉK hivatkozott rendelkezését a jogalkotó 2012. VIII. 7-től hatályon kívül helyezte.

<sup>21</sup> AJB-881/2013., AJB-7810/2013.; AJB-371/2014., AJB-709/2014., AJB-2096/2014., AJB-2821/2014.,

Az új szabályozás szerint a megrendelt kötelező műszaki vizsgálat eredményéről készült nyilatkozatot a közszolgáltatónak a megrendeléstől számított 15 munkanapon – három hét – belül kell átadnia, amikor is a tartalékfűtés igénye akár okafogyottá is válhatott. *Nem tisztázott az új szabályozásban a más rendszerű hőellátás miatt ténylegesen igénybe nem vett, de a tartalékfűtés (alkalomszerű) lehetőségét biztosító, meglévő tüzelőberendezéseket (pl. cserépkályha, kandalló) kiszolgáló kémények jogi sorsa (ezeket korábban tartalékkéményként szerepeltette a szolgáltató).*

Cserépkályhák, kandallók használaton kívül helyezésére nehezen alkalmazható a jogi szabályozás. A Katasztrófavédelmi Igazgatóság, és a szolgáltató álláspontja szerint a cserépkályha bekötést tartalmazó kémény esetén akkor teljesülnek a használaton kívüli kémény kritériumai, ha a „*cserépkályha hátsó része a füstcsőbekötésig vissza van bontva*”, és az égéstermék-elvezető valamennyi nyílása tömören le van zárva. Ilyen követelményt a jogszabályok egyike sem ír elő, tekintettel arra, hogy az épített cserépkályha, kandalló, kemence csak bontással oldható összekötő eleme vagy annak bekötőnyílása nem is tartozik a közszolgáltatás körébe. Ez a „követelmény” nehezen kivitelezhető abban az esetben is, ha a cserépkályhát egészében a két helység közötti falba építették, és valamikor mindkét helység fűtését szolgálta.<sup>22</sup>

*A dolog tulajdonosának joga eldönteni azt, hogy felhagy-e a szükségtelenné vált dolga használatával, ahhoz pedig nem kell a szolgáltató hozzájárulása, ha lakásában a kémények nyílásait valamely módon le akarja zárni. A használaton kívüli égéstermék-elvezető esetében – függetlenül attól, hogy a jogalkotó a különböző szabályozási időszakban éppen milyen „átalakítást”, kíván meg –, a tartós használaton kívüliség mellett az emberi tartózkodás céljára szolgáló helyiségben az égéstermék-elvezető bekötőnyílásainak lezárása (lefalazása) önmagában olyan tény, amely miatt fogalmilag kizárt a szénmonoxid mérgezés veszélye, illetve a tűzveszély, amely – más életének, egészségének védelme érdekében – a szolgáltatás kötelező igénybevételét megalapozza, és a tulajdonos polgári jogi értelemben vett rendelkezési jogának korlátozását indokolja.*

A Katasztrófavédelmi Igazgatóságok beszámoltak arról, hogy a szén-monoxid szivárgás, és kéménytűz káresemények során *tartalék, valamint használaton kívüli kémény nem volt érintett.*

A beadványokban jól nyomon követhető az is, hogy *a tartalékkémény, illetve a használaton kívüli kémény ellentmondásos szabályozása az ingatlantulajdonos, mint a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettje és a szolgáltató között komoly viták forrása* tekintettel arra, hogy az akár évtizedek óta használaton kívül álló kémények után is a szolgáltató díjat számláz és az ingatlantulajdonos tiltakozása ellenére tartalékkéményként szerepelteti a nyilvántartásában. Meg kell itt jegyezni azt is, hogy ez a probléma nem csupán a szolgáltatás nélküli díjfizetésre kötelezésből eredő konfliktusokban jelentkezik, hanem „közvetlen életveszély elhárítása címén” a szolgáltató által kezdeményezett hatósági eljárásokban nem csak az eljáró hatóságokra nézve, hanem az ingatlantulajdonosokra is komoly, ám felesleges anyagi terhet róhat.

*A fenti jogi szabályozások összevetéséből megállapítottam, hogy a tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezető és a szükségtelenné, használaton kívülivé vált kémények tekintetében – a különböző jogalkotási időszakokat is figyelembe véve – az eltérő, olykor ellentmondásos szabályozási elemek a monopolhelyzetben lévő szolgáltatóknak önkényes jogalkalmazásra ad lehetőséget. A fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézze elő, és ezt a helyzetet a hatályos törvény, és az azok végrehajtására kiadott rendeletek sem orvosolták.*

---

<sup>22</sup> AJB-1124/2014.



### 3. A vizsgálat megállapításai a nyilvántartás, a szolgáltatás és a díjfizetés tekintetében:

A szolgáltató a nyilvántartása alapján tervezi és végzi a kötelezően ellátandó szolgáltatást, továbbá a nyilvántartás szolgál alapjául a díjmegállapításhoz szükséges költségelemzéshez, amelyet az ellátásért felelős önkormányzat elé kell terjeszteni, ezért elengedhetetlen, hogy a *nyilvántartás valósághű adatokat tartalmazzon*. Mindezt a szolgáltató a körzetéhez tartozó használatban lévő és tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezetőkről köteles nyilvántartást vezetni, amelynek tartalmaznia kell a körzetben lévő épületek, önálló rendeltetésű egységek címét, az épületen található működő és tartalékkémények fajtáját a kémények égéstermék-elvezetés szerinti jellegét, számát, műszaki adatait.

Az egyedi kémények sajátossága, hogy az „önálló rendeltetésű egységek”<sup>23</sup> egyedi fűtését biztosítják, aminek különösen a többlakásos épületeknél (a továbbiakban: társasház) van jelentősége. Függetlenül a tulajdonjogi viszonyoktól, az egyedi kémények a társasházi önálló ingatlanok<sup>24</sup> (a továbbiakban: lakások) tulajdonosainak/lakáshasználóinak a kizárólagos használatában állnak, ezért a társasházak esetében – a szolgáltató gyakorlatával ellentétben – ezeket az égéstermék-elvezetőket nem elegendő csupán épületenként, hanem lakásonként kell nyilvántartani. *Az egyedi kémények lakásonkénti nyilvántartása a kémények beazonosíthatósága szempontjából is elengedhetetlen, és különösen fontos, ha a közszolgáltatással összefüggésben hatósági eljárás indul.*

A közszolgáltatással kapcsolatos díjak megfizetése tekintetében is jelentősége van a nyilvántartásnak, mivel a társasházi egyedi kémények esetében a tulajdonostársak rendelkezhetnek úgy is, hogy nem a közösség viseli az egyedi kéményekkel kapcsolatos költségeket (díjfizetés, fenntartási költség stb.), hanem az égéstermék elvezetőjének a használója. *A közös tulajdonba tartozó épületrész, épületberendezés, fenntartásának költsége a közös költség terhére a tulajdonostársakat tulajdoni hányaduk szerint csak akkor terheli, ha a szervezeti-működési szabályzat másképp nem rendelkezik.*<sup>25</sup>

A kötelező kéményseprő-ipari tevékenység körében végezhető munkákat, a használatban lévő kémények műszaki felülvizsgálatát, ellenőrzését és tisztítását, a nyilvántartás alapján a jogszabályban előírt gyakorisággal megrendelés nélkül – sormunka keretében – kell a szolgáltatónak elvégeznie.

A tüzelőberendezések korszerűsödésének megjelenésével („C” típusú zárt égésterű kondenzációs fali kazán) újabban a szolgáltató az ugyanabban az ingatlanban (önálló rendeltetésű egység) lévő, de különböző műszaki paraméterekkel rendelkező égéstermék-elvezetők vonatkozásában eltérő időpontban végzi el a közszolgáltatást. A szolgáltató szerint ennek az a magyarázata, hogy a mesterséges égéstermék-elvezetőt (EZTG) a Műszeres Szolgáltatási Osztály, míg a hagyományos égéstermék-elvezetőket (ET) a területi kirendeltség szakemberei végzik.

*A panaszosok különösen azt sérelmezték, hogy egy hónapon belül kétszer kötelezik őket a közszolgáltatás igénybe vételére – kétszer kell szabadságot kivenniük –, mert a műszeres vizsgálatot végző szakember nem ellenőrzi az egyébként nem használt, lefalazott, de tartalékkéményként nyilvántartott égéstermék-elvezetőket.*<sup>26</sup>

<sup>23</sup> OTÉK: 1. számú melléklet a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelethez

Fogalom-meghatározások: 95. *Önálló rendeltetésű egység*: meghatározott rendeltetés céljára önmagában alkalmas helyiség vagy helyiségcsoport, amelynek a szabadból vagy az épületen belüli közös közlekedőből nyíló önálló bejárata van.

<sup>24</sup> Lásd az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény *Az egyéb önálló ingatlanok fejezetét*

<sup>25</sup> A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 24. § (1) bekezdés

<sup>26</sup> AJB-2602/2014., 2821/2014.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság álláspontja szerint az (új)BM r. rendelkezése nem azt írja elő, hogy adott ingatlan valamennyi égéstermék-elvezetőjét ugyanabban az időpontban kell elvégezni, hanem csak azt, hogy évente legalább egyszer el kell végezni a közszolgáltatást, így a szolgáltató gyakorlata önmagában nem jogszabálysértő, ha egy adott ingatlanban különböző műszaki paraméterekkel rendelkező égéstermék-elvezetők vonatkozásában eltérő időpontban végzi el a közszolgáltatást.

A folyamatos kötelező munkák körébe a használatban levő, valamint a tartalék égéstermék-elvezetők tartozékainak, füstjáratának az égéstermék-től való megtisztítása, és műszaki felülvizsgálata tartozik, amely tekintetében az (új)BMr. melléklete részletesen meghatározza a kötelezően ellátandó munkálatokat.

A szolgáltató a közszolgáltatás során az általa elvégzett munkát sormunkakönyvben tartja nyilván, és az ellenőrzést követően arról „tanúsítványt” állít ki. A sormunkakönyvnek a nyilvántartásban szereplő adatokon túl tartalmaznia kell az elvégzett munkák megnevezését, a munkák elvégzésének időpontját, a munkavégző nevét. Tartalmaznia kell továbbá a munkavégzést igazoló nevét és az igazolás jogcímét, olvasható betűkkel, valamint a munkavégzést igazoló aláírását. A sormunkakönyvet a szolgáltató köteles öt évig megőrizni.

A hozzám érkező beadványokban a panaszosok szinte mindig kifogásolják azt, hogy olyan szolgáltatás után kell díjat fizetniük, amely mögött – gyakorta még a használatban lévő kémények esetében is – nincsen számon kérhető kéményseprő-ipari tevékenység, a használaton kívüli, de a nyilvántartásban tartalékkéményként szerepeltetett égéstermék-elvezetők esetében pedig a sormunkakönyv, illetve a tanúsítvány aláírására korlátozódik a szolgáltatás. Ugyanakkor a sormunkakönyv aláírásával a szolgáltatás igénybevételére kötelezett azt tanúsítja, hogy még a használaton kívüli, de tartalékkéményként nyilvántartott égéstermék-elvezetők esetében is minden munkálatot – tisztítástól az ellenőrzésig – elvégeztek, annak ellenére, hogy a használaton kívül helyezés különféle műszaki megoldásai miatt a szolgáltatás akár fizikailag lehetetlen lenne. Ez arra vezethető vissza, hogy a sormunkakönyv nem tesz különbséget az egyes kéményseprő-ipari tevékenységek között, így a tulajdonos aláírásával nemcsak a jelenlétét, hanem az ellenőrzés, a tisztítás tényét is igazolja, függetlenül attól, hogy arra sor került-e egyáltalán.

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság előtt is ismert ez a probléma, jelezte, hogy több esetben az ügyfél arra hivatkozik, hogy munkavégzés egyáltalán nem történt, a kéményseprő-ipari közszolgáltató szakemberei az égéstermék-elvezetőket nem, vagy felületesen vizsgálták meg, azonban ennek bizonyítása nehézségbe ütközik, ha az ellenőrzés eredményéről szóló tanúsítványon az ingatlan használója aláírásával igazolja a munka elvégzését. Ezekben az esetekben a közszolgáltatóval szemben bizonyítottság hiányában nem indíthatnak eljárást.

A hatályos jogi szabályozás tartalmazza ugyan az ingatlan tulajdonosát terhelő kötelezettségeket, azonban arra vonatkozóan semmiféle szabályozás nincs, hogy a kötelezően ellátandó feladatok el nem végzése esetén a sormunka keretében követelheti-e bármely, a rendeletben előírt kötelezően elvégzendő kéményseprő-ipari tevékenység elvégzését (pl. kéményseprést, kiégetést), amennyiben a szolgáltató ezt megtagadja, vagy eleve semmiféle „szolgáltatást” nem végez, ez esetben az ingatlantulajdonos nem köteles a sormunkakönyvet aláírni. Arra sincsen szabály, hogy a szolgáltató csak az elvégzett munkát tanúsító, aláírt sormunkakönyv alapján állíthat ki számlát, és követelhet díjat.

A sormunkakönyv fontos dokumentáció azért is, mert öt évre visszamenően hitelt érdemlően tanúsítania kell a ténylegesen elvégzett munkákat. A sormunkakönyvben kellene tudni nyomon követni, hogy pl. egy kémény bélelésére az éveken át elmaradt tisztítás miatt kerül-e sor. A sormunkakönyvnek kell tartalmaznia a sormunka elvégzésekor tapasztalt meghibásodásokat, *szabálytalanságokat*.

A szolgáltatónak hatósági eljárás kezdeményezésére a *közvetlen élet- vagy tűzveszély* fennállása okán van lehetősége.

Ilyenkor *bejelentési kötelezettsége van*, először írásban fel kell hívnia a tulajdonost a tüzelőberendezés azonnali használatának a megszüntetésére, egyidejűleg *bejelentést kell tennie* az első fokú építésügyi, illetve tűzvédelmi hatóságnak, továbbá gáz-tüzelőberendezés esetén a területi gázszolgáltatóknak. A 2013. január 1-jén hatályba lépett Vhr. már pontosan rögzíti az élet- és vagyonbiztonság *közvetlen* veszélyeztetése esetén az értesítendő hatóságokat és a kötelező értesítés eseteit.

A *közvetlen élet-vagy tűzveszély* kizárólag olyan égéstermék-elvezetők esetében állhat fenn, amelyekre működő tüzelőberendezés van rákötve. A jelenleg hatályos jogszabályok fogalom-meghatározásában szereplő „*tartalékkémény*”<sup>27</sup> esetében a *közvetlen élet- és tűzveszély* fogalmilag kizárt, különös tekintettel arra, hogy a legújabb szabályozás szerint csak külön használatba vételi eljárás keretében lehet tüzelőberendezést rákötni. Még bonyolultabbá teszi a helyzetet a tartalék égéstermék-elvezetőként nyilvántartott, de bekötőnyílással nem rendelkező égéstermék elvezető esete, amikor a hatóság ezen égéstermék-elvezetők használatát – határidő megjelölésével – a szabálytalanság megszüntetéséig azonnali hatállyal megtiltja.

A kitűzött határidő be nem tartása esetén a hatóság bírságolást helyez kilátásba. Az ombudsmanhoz érkező panaszokban nyomon követhető, hogy sok esetben olyan égéstermék elvezetők használatát is megtiltották, amelyeket akár évtizedek óta nem használnak, és bekötőnyílás hiányában nem is tudják használni, ez az anomália pedig a használaton kívüli égéstermék-elvezetők folyamatosan módosuló létszerűtlen, túlszabályozott fogalom-meghatározásaira vezethető vissza.<sup>28</sup>

A Ksktv. nem ismeri a lakatlan ingatlan fogalmát, az időlegesen használt ingatlan fogalmát pedig az (új)BMr. határozza meg<sup>29</sup>. Ez esetben a tulajdonos a közszolgáltató részére írásban bejelentést tehet arról, hogy ingatlana időlegesen használt ingatlan. Az időlegesen használt ingatlanok esetében a sormunkában meghatározott feladatokat a közszolgáltató négyévenként végzi.

A kötelező közszolgáltatás igénybevételével kapcsolatban egyre többször jelennek meg azon típusú panaszok, amikor azt sérelmezik, hogy önhibájukon kívül nem tudták lehetővé tenni a szolgáltatás elvégzését. Ennek sokszor az az oka, hogy a kéményellenőrzés idején például hosszabb kórházi gyógykezelés miatt, vagy tartós külszolgálat miatt nem tartózkodik otthon az ingatlan tulajdonosa.<sup>30</sup>

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság is beszámolt arról a tapasztalatáról, hogy sok bejelentés vitatja a közszolgáltatás szükségességét, különösen, amikor az ingatlan lakatlan, illetve az ingatlanhasználó maga kívánja végezni az égéstermék-elvezető tisztítását.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Ennek értelmében a Ksktv. „Az ingatlan tulajdonosának és használójának kötelezettségei és jogai” című fejezete meghatározza a tulajdonosra vagy az ingatlan használójára háruló kötelezettségeket, a jogaikra vonatkozóan azonban nincsenek szabályok. A törvény nem rendelkezik például – az eljárásjogban ismert – mulasztás igazolásának szabályairól sem. Az igazolás intézményének célja pedig az önhibáján kívül mulasztó mentesítése a számára hátrányos jogkövetkezmények alól.

<sup>27</sup> tartalék (biztonsági) égéstermék-elvezető: olyan égéstermék-elvezető, amely a tartalékfűtés célját szolgálja, üzemképes állapotban van, de nincs rácsatlakoztatva tüzelőberendezés (Ksktv.)

<sup>28</sup> Vö: AJB-978/2012. számú jelentés

<sup>29</sup> A (új)BMr. 1. § c) pontja alapján *időlegesen használt ingatlan*: a beépítésre nem szánt területen vagy a beépítésre szánt területek közül a hétfélig házas területen fekvő olyan ingatlan, amelyen lakóhelyet vagy tartózkodási helyet nem létesítettek, szálláshely szolgáltatási tevékenységet nem folytatnak, és az ingatlanban életvitelszerűen nem tartózkodik senki,

<sup>30</sup> AJB-5924/2014. számú ügy

*Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, 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. Összességében megállapítottam, hogy a közszolgáltatás igénybevételére kötelezettet semmiféle garanciális szabály nem védi az amúgy is monopóliumhelyzetben lévő szolgáltatóval szemben.*

#### **4. A vizsgálat megállapításai jogorvoslat tekintetében:**

A jogorvoslatnak való jognak fontos eleme, hogy tényleges és hatékony legyen. A jogorvoslatnak fogalmilag és tartalmilag is magában kell foglalnia a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>31</sup>

Az ügyfeleknek kétféle jogorvoslati lehetőségük van. Egyrészt a közszolgáltató által indított hatósági eljárásban, másrészt a 2013. január 1-jétől – orvosolva a korábbi jogorvoslat hiányát – a Ksktv. 12. §-ában szabályozottak szerint az általuk kezdeményezett hatósági eljárásban.

2013. január 1-jétől a kéményseprő-ipari közszolgáltatás hatósági felügyeletét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, mint tűzvédelmi hatóság látja el. Ezen rendelkezés célja az, hogy megfelelő hatósági felügyelet alatt, ellenőrzött keretek mellett folyjék a kéményseprő-ipari közszolgáltatás végzése, a szankcionálás lehetőségét is biztosítva, továbbá lehetőséget nyújt a kötelezett számára is, amennyiben eredménytelen a vitás ügyek rendezése a szolgáltatóval.

A Ksktv. vonatkozó rendelkezései szerint a tűzvédelmi hatóság folyamatosan vizsgálja a közszolgáltatás minimális szakmai, személyi és tárgyi feltételeit, a közszolgáltató tevékenységét, valamint eljár – a hatáskörébe tartozóan – az élet- és vagyónbiztonság közvetlen veszélyeztetése esetén. A hatóság a közszolgáltatói tevékenységre vonatkozó szabályokat megszegő közszolgáltatóval szemben bírságot szabhat ki, valamint eljárhat az ingatlan tulajdonosával szemben is, amennyiben az a törvényben meghatározott egyes kötelezettségeit nem teljesíti, és e körben is kiszabhat bírságot.

A tűzvédelmi hatóság továbbá eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében és felülvizsgálhatja felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát.<sup>32</sup> Az ingatlan tulajdonosa vagy használója a hatósági eljárásokat megelőzően köteles panaszával a közszolgáltatóhoz vagy az ellátásért felelős önkormányzathoz fordulni, és ennek eredménytelensége esetén fordulhat a tűzvédelmi hatósághoz.<sup>33</sup>

A fentiekkel kapcsolatos hatósági eljárásokat a Ksktv, a végrehajtására kiadott Vhr., az (új)BMr., valamint a Korm. rendelet határozza meg.

A Ksktv. rendelkezései a tűzvédelmi hatóság számára előírják többek között, hogy hatósági felügyelet keretében folyamatosan vizsgálja a közszolgáltató tevékenységét. Élet- és vagyónbiztonság közvetlen veszélyeztetése esetén e hatóságnak kell eljárnia a közszolgáltatói tevékenységre vonatkozó szabályokat megszegő közszolgáltatóval szemben hatósági eljárás keretében, indokolt esetben bírságot is kiszabhat.

Hatósági eljárás kezdeményezésére a közvetlen élet- vagy tűzveszély fennállása esetén a szolgáltatónak is lehetősége van. 2013. január 1-je óta a Vhr. pontosan rögzíti a szakterületüknek megfelelően az ilyen esetben értesítendő hatóságokat (építésügyi hatóság pl.: omladozó kémény, tűzvédelmi hatóság pl.: égéstermék visszaáramlása), és a kötelező értesítés eseteit.

<sup>31</sup> Vö.: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat.

<sup>32</sup> Ksktv. 12. § (3) bekezdés

<sup>33</sup> Ksktv. 12. § (2) bekezdés c) pont

A hatósági eljárás megindításának elengedhetetlen feltétele, hogy a szolgáltató pontosan megjelölje mely lakáshoz tartozó égéstermék-elvezető tekintetében, és konkrétan milyen életveszélyes helyzet elhárítása érdekében kezdeményezi a hatósági eljárást.

Fontos kiemelni, hogy a hatósági eljárást a Ket. szerint kell lefolytatni, attól csak annyiban lehet eltérni, amennyiben arra a Ket. felhatalmazást ad. Közigazgatási hatósági eljárás kérelemre, illetve hivatalból indulhat meg. *Hivatalból köteles megindítani a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az eljárást, ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást.* A Ket. ugyan nem közvetlen életveszélyről rendelkezik, az értelmező rendelkezések szerint azonban „életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet: egy vagy több embert az élet elvesztésével, illetve a testi épség vagy az egészség súlyos károsításával, továbbá a természeti vagy az épített környezet, valamint az anyagi javak jelentős vagy helyrehozhatatlan károsodásával közvetlenül fenyegető rendkívüli helyzet, állapot vagy esemény, amelynek megelőzése vagy káros hatásainak elhárítása hatósági intézkedést igényel”, tehát a veszélynek itt is közvetlennek kell lennie.

Életveszély fennállása esetén alapvetően megváltozik a hatósági eljárás lefolyása. Alapesetben az eljárás meghatározott, általában 21 napos ügyintézési határidő alatt kerül lefolytatásra. Amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján a hatóság nem tud dönteni, bizonyítási eljárást folytat le, és a bizonyítékokat súlyuknak megfelelően értékelve hoz döntést, továbbá az eljárás tipikusan ügyféli közreműködés mellett zajlik.

Életveszély esetén azonban számos eltérés megengedett:

- ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása indokolja, az érdemi határozatot soron kívül kell meghozni,
- az azonnali intézkedést igénylő ügyben a kérelmet távbeszélő útján is elő lehet terjeszteni,
- ha ilyen helyzetben kell helyszíni szemlére sort keríteni, azonnali intézkedés érdekében, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja,
- az indokolás mellőzhető, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel fenyegető helyzet kialakulásához vezethet, az indokolást a döntés meghozatalától számított öt napon belül kell megküldeni az ügyfélnek,
- a határozatot a Ket.-ben felsoroltakon túl egyéb módon is közölni lehet, írásban nyolc napon belül kell megküldeni az ügyfélnek,
- a helyszíni ellenőrzésre a főszabálytól eltérően is sor kerülhet,
- a határozat fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajtható,
- a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha annak folytatása életveszéllyel járna.

Ha hivatalból indul meg az eljárás, főszabály szerint az ismert ügyfelet (jelen esetben a tulajdonost) az eljárás megindításáról értesíteni kell. Mellőzhető viszont az értesítés például akkor, ha az eljárás megindítása után a hatóság soron kívül, érdemben dönt. Soron kívül akkor kell dönteni, ha az életveszéllyel fenyegető helyzet elhárítása ezt indokolja. Az indokoltságot vizsgálnia kell, akár helyszíni szemle, vagy egyéb eljárási eszköz igénybe vételével.

*A Ket. alapelvi szinten rögzíti, hogy a hatóság az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóságú tényállásra alapozza. Amennyiben a hatóság nem tisztázza vagy nem kellő mértékben tisztázza a tényállást, megalapozatlan döntés születik, amely súlyos eljárásjogi hibának minősül, a született döntés pedig jogszabálysértő.* A hatóságnak tehát egyrészt úgy kell döntést hoznia, hogy azzal megakadályozza az életveszély bekövetkezését, másrészt a döntésének megalapozottnak kell lennie. A hatósági eljárás megindítása, illetve a tényállás tisztázási kötelezettség szempontjából elengedhetetlen feltétel, hogy a szolgáltató pontosan megjelölje, mely lakáshoz tartozó égéstermék-elvezető tekintetében, és konkrétan milyen életveszélyes helyzet elhárítása érdekében kezdeményezi a hatósági eljárást.

A kéményseprő közszolgáltató bejelentését (szakmai megállapításait, észrevételeit, tapasztalatait) a korábbi „szakvélemény” helyett „nyilatkozatban” teheti meg. Az eljárás szempontjából a kéményseprő közszolgáltató bejelentése sem korábban, sem jelenleg nem volt szakvéleménynek tekinthető. A szakvélemény ugyanis csak a szakértő által adott vélemény lehet. Jogszabály meghatározott szakértő igénybevételét írhatja elő, ilyenkor ezt a szervet, intézményt vagy személyt kell felkérni, egyéb esetben pedig az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló törvény szerint igazságügyi szakértői tevékenység végzésére jogosult szakértőt lehet kirendelni. A szakértő az eljárás résztvevője, ebbéli minőségét a hatóság kirendelő végzésével nyeri el. A kéményseprő közszolgáltató nyilatkozata tehát nem tekinthető szakvéleménynek, akkor sem, ha egyébként a kéményseprő a megfelelő szaktudás birtokában képes megítélni az életveszélyes állapot fennállását.

A bizonyítás szempontjából nem helytálló az az álláspont, hogy jogszabályi rendelkezés folytán csak az abban kijelölt közszolgáltató véleményét vehetik figyelembe. A Ksktv. csak a közszolgáltatás biztosítását írja elő, az önkormányzattal szerződött szolgáltató kizárólagosságát pedig csak a helyi rendelet rögzíti. Már a korábbi ombudsmani vizsgálat is rámutatott arra, hogy visszásnak tekinthető az a helyzet, amikor a profitorientált szolgáltató kezdeményezésére indult hatósági eljárásban, ugyanannak a szolgáltatónak – sokszor vitatott – véleményét lehet csak figyelembe vennie az eljáró hatóságnak, és ebből adódóan a közszolgáltató eljárásjogi pozíciója sem tisztázott.

A Ket. egyik legfontosabb elve a szabad bizonyítás, amelyet csak törvény korlátozhat, vagyis törvényben lehet csak olyan pozíciót biztosítani a kéményseprő-ipari közszolgáltatónak, hogy a hatóságnak határozatát csak az ő véleményére alapozva kelljen meghoznia. Meg kell itt jegyezni azt is, míg a vitatott szakhatósági, illetve szakértői szakvéleménnyel szemben lehet jogorvoslattal élni, a közszolgáltató véleményével szemben nincs ilyen lehetőség. Korábban a kötelező kéményseprő-ipari közszolgáltatás fogalmának meghatározása tartalmazta a kémény használatával összefüggő szakvélemény adását, ez félreérthető megfogalmazás volt, de ez sem jelentette azt, hogy korlátozná a szabad bizonyítás elvét, ebből a rendelkezésből nem vezethető le, miszerint a hatóság kötve lenne a kéményseprő-ipari közszolgáltató véleményéhez.

A hatósági határozat ellen biztosított a jogorvoslat lehetősége kérdéses a tekintetben is, hogy az mennyire képes orvosolni a fent ismertetett problémákat.

Mint a fentiekben említésre került, a tűzvédelmi hatóság eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében, illetve felülvizsgálja felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát, tehát a tűzvédelmi hatóság az ügyfelek kezdeményezése alapján is hatóságként jár el, mintegy jogorvoslati fórumként.

A vizsgálat tapasztalati, valamint a Katasztrófavédelmi Igazgatóság nyilatkozatai szerint a fent említett jogszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben a panaszosok kérelmeit 2013. december 31-ig a Cstv. 141-143. §-a, 2014. január 1-jétől a Pkbt. rendelkezései alapján folytatták, illetve folytatják le, ellentétben a 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendeletben szabályozottakkal.<sup>34</sup>

A közérdekű bejelentések és panaszok kezelésére vonatkozóan két belső normát vesznek figyelembe, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek hivatali szervezeti működésének szabályozására kiadott 72/2013. számú BM OKF főigazgatói intézkedés, valamint a katasztrófavédelem központi, területi és helyi szerveit érintő iparbiztonsági, polgári védelmi és tűzmelegelőzési hatósági és szakhatósági tevékenység végzéséről szóló 127/2012. számú BM OKF főigazgatói intézkedést.

<sup>34</sup> Vö.: 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 1 § (1) j) pont és (2), h) pont

A Katasztrófavédelmi Igazgatóság a jogorvoslást illetően arról számolt be, hogy a panaszt tevők nem tudják, hogy bejelentésük kivizsgálására nem a Ket., hanem a Cstv., illetve a Pkbt. alapján kerül sor. A panaszosok nem értik, hogy miért és hogyan különül el egymástól a panasz és a hatósági eljárás, ezzel összefüggésben pedig az ügyféli jogállás és jogosultság (pl. iratbetekintési jog gyakorlása). *E fenti véleménnyel szemben megállapítható, hogy az említett kérdéskört szabályozó jogszabályok nem tesznek említést arról, hogy a Ksktv. 12. §-ában nevesített hatósági ügyek kivizsgálása során a Pkbt. rendelkezéseit kellene alkalmazni.* Fontos megjegyezni azt is, hogy a Pkbt-ben szabályozott közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja, így a panaszosok egyedi problémái semmiképpen sem sorolhatók e kategóriába, annak való megfeleltetésük fogalmilag kizárt. A Pkbt. „panasz” kategóriája szerint a panasz egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére is irányulhat kizárólag abban az esetben, ha elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a Pkbt. csak kivételesen alkalmazható, konkrét, egyedi ügyek jogorvoslására alkalmatlan, tekintettel arra, hogy az e törvény alapján alkalmazható eszközök nem elégségesek ahhoz, hogy a panaszosok konkrét kifogásai megfelelő mélységig felderíthetők, kivizsgálhatóak legyenek.

A fent ismertetett ellentmondásos jogalkalmazással szemben a Ksktv. 12. §-a kifejezetten hatósági eljárásról rendelkezik. A tűzvédelmi hatóság egyrészt regisztráló hatóság (közhiteles hatósági nyilvántartást vezet a közszolgáltatási tevékenység végzésére jogosult közszolgáltatókról)<sup>35</sup>, másrészt hivatalból hatósági ellenőrzéseket folytat<sup>36</sup>.

A tűzvédelmi hatóság hatósági eljárás keretében jár el az ingatlantulajdonossal szemben a közszolgáltató kezdeményezésére indított eljárásban<sup>37</sup>, és ugyancsak hatósági eljárás keretében jár el az ingatlantulajdonos/használó megkeresése alapján a szolgáltatóval szemben indított hatósági eljárásokban.<sup>38</sup> Mindkét eljárásban a Ket. szabályai szerint a felek (úgy a közszolgáltató, mint az ingatlantulajdonos) ügyféli pozíciót töltenek be. A Ksktv.-ben szabályozott hatósági eljárások tekintetében első, illetve másodfokon eljáró tűzvédelmi hatóság hatáskör és illetékességi szabályait a Korm. rendelet pontosan rögzíti.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a Katasztrófavédelmi Igazgatóság a hatósági eljárásra vonatkozó szabályokat csak a közszolgáltató kezdeményezésére indított eljárásokban alkalmazza, az ingatlantulajdonos által kezdeményezett hatósági eljárások lefolytatása helyett – a tényállás tisztázásának a mellőzésével, a kifogásolt szolgáltatói nyilatkozatok kritika nélküli elfogadásával – a Pkbt-re hivatkozva tájékoztató levéllel zárja a vitás ügyeket, amelyhez nem fűződik joghatás, és ez által a további jogorvoslati lehetőség is (első fok, másodfok, bíróság) ki van zárva.

*A fent kifejtettekre, és a beérkezett vizsgálati anyagokra figyelemmel megállapítottam, hogy a vizsgált hatósági eljárásokban az Alaptörvényben biztosított érdemi jogorvoslatról nem beszélhetünk, ennek következtében a panaszosok tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joga minden esetben sérül. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja, hogy a jogorvoslatnak fogalmilag és tartalmilag is magában kell foglalnia a bekövetkezett jogsérelem orvosolhatóságát [23/1998. (VI. 9.) AB határozat], mely a vizsgálati eredmények alapján nem történik meg. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>39</sup>*

<sup>35</sup> Ksktv.: 12. § (1) bekezdés

<sup>36</sup> Ksktv.: 12. § (2) a) pont és (4) bekezdés

<sup>37</sup> Ksktv.: 12. § (2) bekezdés b) pont

<sup>38</sup> Ksktv.: 12. § (2) bekezdés c) pont és (3) bekezdés

<sup>39</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

*Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.*

## **5. Új törvényi szabályozás**

A vizsgálattal feltárt, sok esetben a jelenleg hatályos szabályozás hiányosságaiból fakadó anomáliák feloldása, jövőbeli kezelése érdekében – még ha ez nem is képezi feltétlenül e vizsgálat immanens részét – indokolt néhány gondolat erejéig a kéményseprő-ipari tevékenység átalakítását célzó törvénytervezettel jelen jelentés keretében is foglalkozni. E jelentést megalapozó vizsgálatom idején ugyanis a Belügyminisztérium megkezdte a kéményseprő-ipari tevékenység ellátásának átalakítását célzó törvénytervezet előkészítését, melynek során lehetővé tette Hivatalom számára a törvénytervezet megismerését, valamint a tervezetre vonatkozó észrevételeim ismertetését, mely lehetőséget e jelentés keretében ismételtelen szeretnék megköszönni Miniszter úrnak.

Miniszter úr 2015. március 10. napján nyújtotta be a Parlamentnek *a kéményseprő-ipari tevékenységről és az ezzel, valamint a tűz elleni védekezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról* szóló T/3784. számú törvényjavaslatot, mely törvényjavaslat jelenleg részletesvita-szakaszban van.

A törvénytervezet által vázolt új kéményseprő-ipari feladatellátás során a Kormány által kijelölt szerv sormunka keretében ingyenesen végezné a kizárólag lakhatási célt szolgáló ingatlanok égéstermék-elvezetőinek ellenőrzését és tisztítását. Sormunka keretén kívül látná el – költségtérítés ellenében – a lakás célú ingatlan használatjának felróható okból elmaradt időszakos sormunka-feladatokat és a megrendelt egyéb kéményseprő-ipari tevékenységeket, ideértve a jelenleg a kéményseprő-ipari közszolgáltató által végzett, az ingatlantulajdonos által megrendelt műszaki vizsgálatokat, valamint az égéstermék-elvezető műszaki megoldásának megfelelőségével összefüggő tervfelülvizsgálatot is. A nem lakás célú ingatlanok kéményeinek ellenőrzésével, vizsgálatával és tisztításával összefüggő összes feladatot viszont piaci szolgáltató vállalkozások végeznék díjfizetés ellenében. A törvényjavaslat fentiek mellett módosítja a tűz elleni védekezéstről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényt, ennek keretében a beépített tűzjelző, tűzoltó berendezések létesítése, használatbavétele, beépített tűzvédelmi berendezés megszüntetése tekintetében ír elő engedélyeztetési kötelezettséget a módosítás.

A törvénytervezet előkészítése során tett AJB-405/2015. sz. átiratban megfogalmazott észrevételeim keretében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében kifejtett jogállamiság védelme, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog védelme érdekében a kéményseprő-ipari ellátásra vonatkozó szabályozással kapcsolatban – többek között – felhívtam a Belügyminisztérium figyelmét az AJB-978/2012. számú, korábbi jelentésben foglalt, alábbi megállapításokra. A jelentésben megállapítást nyert, hogy a hatályos szabályozás nem volt egyértelmű a tartalékkémény és a használaton kívül lévő kémény meghatározása tekintetében.

Továbbá a használaton kívül álló kéményeket a közszolgáltató jogszerűtlenül nem törölte a nyilvántartásból, hanem – kvázi hatósági jogkörrel gyakorolva – további dokumentumokat, igazolásokat követelt meg az ingatlantulajdonostól. Mindezek mellett a jelentés készítésekor hatályos szabályozás alapján a kéményseprő-ipari közszolgáltató eljárásjogi pozíciója is tisztázatlan volt.

A lakossági kéményseprő-ipari tevékenység országos szintű, teljes körű ellátásának a Kormány által kijelölt szervezet általi átvételével érdekében megalkotott új törvényi szabályozás nyomán a jövőben a kéményseprő-ipari feladatellátás már nem közszolgáltatás keretében fog működni, hanem közfeladatként fogja végezni a kéményseprő-ipari szerv.



Az új törvényi szabályozással összefüggésben, általánosságban elmondható, hogy a kéményseprő-ipari tevékenység a Kormány által kijelölt szervezet általi átvétele következtében az új szabályozásban a hatósági valamint közszolgáltatási típusú elemek keverednek. E vegyes jogviszonyban a tervezetnek a lehető legteljesebb mértékben törekednie kell a hatósági és a szolgáltatói jellegű jogviszonyok elhatárolására. Mindezekre tekintettel – többek között – arra hívtam fel a Belügyminisztérium figyelmét, hogy a kialakított új eljárási rendszerben a hatósági és közszolgáltatási elemek keveredése során a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog védelme érdekében fokozottan ügyelni kell arra, hogy az érintettek alapjogai teljes körűen érvényesüljenek. Különös figyelmet kell fordítani a törvénytervezetben az egyes eljárási részcelemek megfelelő lehatárolására, így ha a kéményseprő-ipari szerv marasztalást, kötelezettséget állapít meg, avagy a tűzvédelmi, illetve építésügyi hatóság folytat le hatósági eljárást, akkor a Ket. eljárási garanciáinak érvényesülnie kell.

Fentiekén túlmenően felhívtam a jogalkotó figyelmét – a már részletesen ismertetett indokokra tekintettel – az égéstermék-elvezetők definíciójának pontos meghatározásának szükségességére. Továbbá a kéményseprő-ipari szerv időszakos ellenőrzésével összefüggésben az ingatlan használójának előzetes értesítése kapcsán jeleztem annak szükségességét, hogy amennyiben a tűzvédelmi hatóság az ingatlan használójával szemben a kéményseprő-ipari tevékenységgel kapcsolatban meghatározott kötelezettségeinek megszegése esetén harmincezer forintig terjedő bírságot szabhat ki, úgy a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályaiból az következik, hogy a bírságolás esetén a hatóságnak kell bizonyítania azt, hogy az ingatlan használója e kötelezettségnek felróható okból nem tett eleget, és ennek keretében azt is, hogy az ellenőrzésről az ingatlan használóját előzetesen értesítette.

A jelentésben tett, jogorvoslat kérdéskörére vonatkozó megállapításaimat illetően külön kiemelés érdemel, hogy a T/3784. sz. törvényjavaslat a jogorvoslat kérdését továbbra sem rendezi megfelelően, ugyanis az egyes eljárási részcelemek megfelelő lehatárolására – a törvénytervezet előkészítése során megtett az erre irányuló észrevételem ellenére – nem fordít kellő figyelmet.

*Fentiek alátámasztják azt az álláspontom miszerint az új törvényi szabályozás sem a korábbi – AJB-978/2012. számú – jelentésben megfogalmazott, sem pedig jelen jelentésben tett megállapításoknak megfelelő, jogszabályi anomália feloldását támogató módosításokat nem tartalmaz, hanem a törvény egyértelműsítése helyett, bizonyos részletszabályokat illetően – mint például fogalom-meghatározások és a jogorvoslat kérdése – tovább bonyolítja a szabályozást.*

## **6. A felmerült problémák összefoglalása és az azokkal kapcsolatos megállapítások**

Az égéstermék-elvezetők (használatban lévő, tartalékfűtés célját szolgáló és használaton kívüli) pontos, *életszerű definíciója* elengedhetetlen, mert ez *képezi jogalapját a szolgáltatásnak, a nyilvántartásnak, a sormunka ütemezésének, és a díjak megállapításának.* Különösen fontos a tartalékfűtés célját szolgáló égéstermék-elvezető és a használaton kívüli égéstermék-elvezető elhatárolása, funkciójuknak megfelelő pontos fogalommeghatározása, a panaszokban jelentkező és a vizsgálattal feltárt anomáliák feloldása érdekében.

A definíciók újrafogalmazásánál az alapjogi szempontokat nem lehet figyelmen kívül hagyni, különösen azt, hogy *a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat szempontja egy másik alapvető jog, érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, jelen esetben az élethez, egészséghez és testi épséghez fűződő érdek, amely csak a működő tüzelőberendezés égéstermék-elvezetője tekintetében értékelhető.*

*A jelenlegi szabályozás szerinti használaton kívüli, illetve nem üzemelő égéstermék-elvezetők esetében a tulajdonos rendelkezési jogának korlátozását megalapozó, másik védendő alapjogi érték, vagyis a korlátozással elérni kívánt cél fel sem merül.*

A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság beszámolt arról, hogy a fővárosban kb. 1 millió olyan kémény van, amely az éves ellenőrzési kötelezettség alá esik, így annak érdekében, hogy egy év alatt valamennyi égéstermék-elvezető ellenőrzését el tudja végezni a közszolgáltató, szoros ütemterv szerint kell dolgoznia<sup>40</sup>. Kérdés, hogy ezen égéstermék-elvezetők közül hány olyan használaton kívüli van, amelyet a szolgáltató – a nem megfelelő jogi szabályozás miatt – szerepelteti a nyilvántartásában. A vizsgálat feltárta, hogy az egyes szabályozási időszakokban a jogszabályok eltérő, újabb és újabb feltételeket szabnak a kémény használaton kívüliségének elismeréshez. A jogszabályok nem használják következetesen, és a funkciójuknak megfelelően a szerkezeti fogalmakat sem, ezért a szabályozás félreérthető. A tartalékfűtést szolgáló kémény és használaton kívüli kémény szabályozásának életszerűtlen és zavaros fogalom-meghatározása alkalmat ad a szolgáltatónak az önkényes jogalkalmazásra, ezért *meg kell állapítanom, hogy a folyton változó, ellentmondó szabályozási elemek és az ezt követő ugyancsak ellentmondásos gyakorlat alapján fennálló jogi helyzet önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményének sérelmét idézze elő.*

*A véleményezésre megküldött törvénytervezettel kapcsolatban megállapítható, hogy az új tervezett szabályozásában a tartalékkémény fogalma, a használaton kívüli kémény újabb „műszaki követelményei” – annak ellenére, hogy ezek az égéstermék elvezetők közvetlen élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető állapotot nem hordoznak – továbbra is alkalmasak az önkényes jogalkalmazásra, és a jelentésben feltárt helyzetet a tervezet sem orvosolja.*

*A nyilvántartás tekintetében megállapítható, hogy adatai nem mindig felelnek meg a valóság követelményének, pontatlan, nem helytálló adatokat is tartalmaz, ami alapvetően a fenti fogalom-meghatározásokra vezethető vissza. Társasházak esetében az egyedi kéményeket nem elég csak épületenként, hanem lakásonként is nyilván kell tartani.*

*A sormunkakönyv nem tartalmazza részletesen az adott ellenőrzés során ténylegesen elvégzett munkákat, az aláírásnál nem tesz különbséget az egyes kéményseprő-ipari tevékenységek között, így a tulajdonos aláírásával nemcsak a jelenlétét, hanem az ellenőrzés, a tisztítás, és a műszaki felülvizsgálat tényét is igazolja, függetlenül attól, hogy arra sor került-e egyáltalán, így nem alkalmas az elvégzett munkák vagy éppen azok elmaradásának bizonyítására. Nem tisztázott a közszolgáltató eljárásjogi pozíciója, miközben gyakorlatilag az ő bejelentésén alapul a hatósági döntéshozatal, továbbá a közszolgáltató anyagilag is érdekelt az eljárás megindításában, tekintettel arra, hogy végül neki kell díj ellenében igazolnia azt, hogy a tulajdonos szakszerűen elvégezte(tte) a hatóság által előírt munkálatokat, mindez pedig a jogorvoslás lehetőségének a kiüresedéséhez vezet.*

Már a korábbi vizsgálat idején is a *hatóságok álláspontja egyöntetű volt a tekintetben, hogy – tapasztalatuk szerint – törvénysértőnek is nevezhető az az állapot, ha egy szolgáltató, szervezet egymással összefüggő (terveztetés, szakértés, kivitelezés, majd műszaki ellenőrzés stb.) tevékenységekben kizárólagosan jogosult eljárni. Külön kell választani a feladatköröket, mert a jelenlegi állapot sorozatos visszaélésekre ad alkalmat. Ezt a problémát se a hatályos Ksktv, se az új törvénytervezet nem orvosolja.* A Ksktv. szabályozás szerint a tűzvédelmi hatóság eljár az égéstermék-elvezető szakszerűségét igazoló szakmai nyilatkozatok kiadására vonatkozó vitás ügyek esetében, illetve felülvizsgálja hatósági felügyeleti szervként a panaszos által vitatott, a közszolgáltató által kiadott szakmai nyilatkozatok tartalmát, tehát az ügyfelek kezdeményezése alapján is hatósági jogorvoslati fórumként kellene eljárnia.

<sup>40</sup> A KSH legutóbbi népszámlálás adatai alapján a főváros lakásállománya – a lakott és a nem lakott lakások, valamint a lakásként használt üdülők száma – 905 ezer volt. 2011. október 1-jén Budapesten 787 ezer lakott és 118 ezer nem lakott lakást regisztráltak, és 1 millió 729 ezer személy élt.

Ezzel szemben a tűzvédelmi hatóság eljárása során az ingatlanulajdonos által kezdeményezett hatósági ügyekben a Ket. szabályai helyett a Pkbt. rendelkezéseit, valamint saját belső normáit alkalmazza, ezért *a jogorvoslati eljárás jelenleg formális, mert nincs biztosítva a tényleges jogorvoslatra (első fok, másodfok, bírósági út) vonatkozó törvényi rendelkezések érvényesülése.*

*A jobbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alapjogi 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 – az alkotmánybírósági gyakorlat alakította ki.*

A megkeresett szervek felhívták a figyelmet arra is, hogy a jogalkalmazás során nehézséget jelent az, hogy a kéményseprő-ipari jogszabályok gyakran változnak (így pl. a 63/2012. (XII. 11.) BM rendelet előírásai öt ízben módosultak). A jogalkalmazást tovább nehezíti, hogy a kéményseprő-ipariközszolgáltatás területén a közszolgáltatót fenntartó önkormányzat rendeletét is beleértve, a teljes jogforrási hierarchia jelen van.

*A folyamatosan érkező panaszok magas száma és tartalma alapján megállapítottam, hogy a megalkotott törvényi és rendeleti szabályozás, az alkalmazott joggyakorlat, illetve a közszolgáltató eljárása a jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

### **Intézkedéseim**

A feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a kéményseprő-ipari közszolgáltatásról szóló 2012. évi XC. törvény vonatkozóan, jelentésben feltárt megállapításoknak megfelelő átfogó módosítását, különös tekintettel

- a közszolgáltatás jogalapját megteremtő égéstermék-elvezetők rendeltetésüknek megfelelő, ésszerű fogalom-meghatározását, és
- a tényleges jogorvoslati eljárásrend megalkotását, továbbá
- jogalkotói hatáskörében az előzőekkel összhangban módosítsa a kapcsolódó rendeleteket;

ezzel megteremtve a jogi szabályozás Alaptörvény rendelkezéseivel való koherenciáját.

Fel kell hívnom a jogalkotó figyelmét arra a sokakat érintő problémára is, hogy a jelenlegi szabályozás nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a sormunka keretében a szolgáltató az éves ellenőrzést egy adott ingatlan tekintetében az összes égéstermék elvezetőre vonatkozóan azonos időpontban végezze el. Kérem Miniszter Urat, hívja fel a jogalkalmazó szervek figyelmét a helyes jogalkalmazásra.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatójának a jogorvoslati eljárásokkal összefüggésben feltárt alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján a következő ajánlást teszem:

Kérem az intézkedését a Katasztrófavédelmi Igazgatóságok felé, hogy a tűzvédelmi hatóságok a közszolgáltató által kezdeményezett hatósági eljárásokhoz hasonlóan, az ügyfelek Ksktv. 12. §-a alapján indított hatósági eljárásaiban is – a jelentésben elemzett – a Ket. eljárásjogi szabályainak megfelelően lefolytatott hatósági eljárás keretében, a jogorvoslat biztosítása mellett járjanak el.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2263/2014. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

Egy budapesti állami intézményfenntartó által fenntartott iskolába járó tanuló szülője a 2014/2015. tanév tankönyvrendelés gyakorlata miatt fordult panasszal hozzám. A beadvány szerint az iskola a szülőket szülői értekezleten arról tájékoztatta 2014 tavaszán, hogy a következő tanévben már nincs lehetőség a korábbi évfolyamokon használt tankönyvkiadók könyveinek megrendelésére, azonban a megrendelt tankönyvek listáját nem ismerhették meg. A beadványozó aggasztónak tartja, hogy a 3. osztályba járó gyermeke jövőre már a harmadik módszer szerint és a harmadik kiadó tankönyveiből kényszerül tanulmányait folytatni.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján a követett gyakorlattal összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az érintett iskola igazgatójától, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől, valamint vizsgálatom megindításáról – a KLIK elnökének szóló levelem másolatának megküldésével – tájékoztattam a köznevelésért felelős Emberi Erőforrások Minisztériumát.

**Az érintett alapvető jog**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény (Ntt.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (Nkt.);
- A nemzeti köznevelés tankönyvellátásáról szóló 2013. évi CCXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, valamint a tankönyvellátásban közreműködők kijelöléséről szóló 501/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet;
- A tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014. (III. 12.) EMMI rendelet (Ntr.);
- A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet.

**A megállapított tényállás**

**1.1.** A vizsgált *iskola igazgatójának* tájékoztatása szerint a tankönyvrendelésnél figyelembe vette a köznevelésért felelős államtitkár levelében, az államtitkár és a KLIK elnöke közös levelében, továbbá az illetékes kerületi tankerület intézményvezetői értekezletén elhangzott tankönyvrendelésre vonatkozó utasításokat.

a. A köznevelésért felelős államtitkár 2014. április 7-én kelt levelében tájékoztatást adott a 2014. évi tankönyvrendelésről és terjesztésről, e tájékoztató részét képezte az országos tankönyvellátásról, továbbá az újgenerációs kísérleti tankönyvekről szóló alábbi részlet:

*„Az iskolák a tankönyveket a törvényi előírás értelmében kizárólag az állami tankönyvellátón (a továbbiakban: Könyvtárellátó) keresztül rendelhetik. [...] Az iskola igazgatója a Nemzeti alaptanterv felmenő rendszerű bevezetésével érintett iskolai évfolyamokon csak kísérleti tankönyvet vagy olyan tankönyvet rendelhet, amelyiknek, a tankönyvvé nyilvánítása a kerettantervi rendelet kihirdetését követően történt.*

***Csak az előzőek hiányában választhat az iskola a tankönyvjegyzéken szereplő régi tankönyvek közül. [...] A Könyvtárellátó 2014 augusztusában szállítja ki a közreműködő partnereivel az iskoláknak a tankönyveket. [...]***

b. A köznevelésért felelős államtitkár feljécével, de az államtitkár és a KLIK elnökének aláírásával 2014. április 9-én kelt levél többek közt az alábbiakat fogalmazza meg:

*A „Tájékoztató a 2014/2015-ös tanévi tankönyvrendelésről” és az ugyanezen címet viselő prezentáció, valamint az 1-12. évfolyamra vonatkozó „Javasolt kiadványok listája” kizárólag az állami fenntartású intézményekre vonatkozik.*

*A tájékoztatók tartalmából kiemeljük, hogy a fenntartói egyetértést azon iskolai tankönyvrendelésekre lehet megadni, amelyeket a javasolt lista és kapcsolódó szabályok alapján állítottak össze az iskolák. Az ezzel kapcsolatos döntés a fenntartók – a KLIK esetében a tankerületi igazgatók – hatáskörébe tartozik. A tankönyvrendelések a fenntartó jóváhagyásával válnak véglegessé.*

*A magyar állam nagy erőfeszítéseket tett a tankönyvellátás színvonalának emelésére, hatékonyságának javítására. Ez tette lehetővé, hogy a javasolt listán szereplő tankönyvárak lényegesen alacsonyabbak a korábbi évek árainál. Ennek előnyei viszont csak akkor realizálódnak a családok és az állam költségvetésében, ha a tankönyvrendelés e listából történő választással teljesül.*

*A tankönyvrendeléssel, annak tankerületi jóváhagyásával kapcsolatos összes technológiai ismeretet a KELLO online rendelési felülete tartalmazza, valamint a megyei ügyfélszolgálatok válaszolnak a felmerülő kérdésekre.”*

c. Az illetékes tankerület 2014. április 29-én tartott intézményvezetői értekezletéről készült feljegyzés a következőket rögzíti: *„Csak állami ellátásból juthat iskolába tankönyv. Az iskola törvényt sért, ha másik kiadótól (esetleg színlelt, burkolt) vásárol. Listán kívüli nem választható. [...] A javasolt lista a kötelező tantárgyakra vonatkozik. 550 soros lista van, ebből 4195 db a kötelező tantárgy tankönyve. Tantárgyanként 2-3 könyv van. Listán kívül nem választható. Utolsó passzus: nem kötelező tantárgyak pl. nemzetiségi. Kivételek választhatók a nem javasolt listából.”*

Az iskola igazgatója a fentiek alapján rögzítette, hogy az állami fenntartású iskolák a fenntartó utasítása alapján csak a javasolt kiadványok listájából választhattak, amelyet rendelkezésemre bocsátott. E lista az 1-8. évfolyamon legalább két kiadó tankönyvét tartalmazta, jellemzően a Nemzedékek Tudása és az Apáczai Kiadó könyveit. Első évfolyamon az előző kiadók könyvei mellett három tantárgyból (magyar, matematika, környezetismeret) kísérleti könyv és matematika tantárgyból a Műszaki Kiadó könyvei találhatóak meg. Második évfolyamon magyarból és matematikából a kísérleti tankönyv mellett az Apáczai Kiadó tankönyvét, erkölcsstanból csak az Apáczai Kiadó tankönyvét, míg környezetismeretből a két fő kiadó mellett kísérleti tankönyvet is lehetett rendelni. A harmadik és negyedik évfolyamon matematikából az Apáczai Kiadó mellett a javasolt lista a Műszaki kiadó könyveit is tartalmazza, kísérleti tankönyv nem jelent meg e két évfolyamon. Az ötödik és hatodik évfolyamokon magyarból a két kiadó tankönyvei mellett kísérleti tankönyvet, matematikából az Apáczai Kiadó mellett kísérleti tankönyvet és a Műszaki Kiadó tankönyvét, történelemből a két kiadó mellett kísérleti tankönyvet, erkölcsstanból kísérleti tankönyvet és a Mozaik Kiadó tankönyvét, ének-zene tantárgyból pedig a két kiadó tankönyvei – 6. évfolyamon csak az Apáczai Kiadó könyve – mellett Kulcs a Muzsikához Kiadó tankönyvét lehetett megrendelni. Hatodik évfolyamon informatika könyvként az Apáczai Kiadó tankönyve mellett a Pedellus Tankönyvkiadó tankönyve biztosította a választási lehetőséget. A hetedik és nyolcadik évfolyamon matematika tanításához az Apáczai, a Műszaki Kiadó tankönyve közül lehetett választani, míg biológia, fizikai és kémia tantárgyhoz a Nemzedékek Tudása Kiadó tankönyve mellett a Mozaik Kiadó tankönyveit, míg földrajz tantárgynál az Apáczai Kiadó könyve mellett szintén a Mozaik Kiadó tankönyvét lehetett megrendelni.

Ének-zene tantárgynál a Nemzedékek Tudása Kiadó könyve mellett a Kulcs a Muzsikához Kiadó könyvét, illetve informatika tantárgynál az Apáczai Kiadó mellett a Pedellus Tankönyvkiadó könyve szerepelt a listán.

Az igazgató tájékoztatása szerint a köznevelésért felelős államtitkári levelek április 15-e után jutottak el az intézményhez, a javasolt kiadványok listája pedig április 20-a után. A tankönyvrendelésre vonatkozó intézményvezetői értekezletet április 29-én tartották, míg a tankönyvrendelés leadási határideje április 30-a volt. Ebbe az időszakba esett bele a tavaszi szünet is, amikor a szülők nem elérhetőek. Így az idő rövideje miatt a szülők szülői értekezleten ismerhették meg a tankönyvrendelés szabályait, valamint a rendelhető tankönyvek listáját. A tankönyvrendelést meghatározó államtitkári levél és a rendelhető évfolyamonkénti tankönyvlista április végétől vált megtekinthetővé az iskola honlapján.

A fenntartó a tankönyvrendeléssel kapcsolatos egyetértését nem írásbeli formában fejezte ki, hanem az iskolának április 30-ig e-mailen kellett elküldeni a tankerülethez a rendelt tankönyvek listáját, amelyet a tankerület igazgatója ellenőrzött, a rendelést az igazgató továbbította a Könyvtárellátó Nonprofit Kft. (KELLO) felé. Az intézményvezető megjegyezte, hogy a tankönyv csak eszköz a tanításhoz, a tananyag átadása a pedagógusokon, a befogadás pedig a tanulókon múlik.

**1.2. A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ** elnöke válaszában kifejtette, hogy Ntt. új szabályozási keretet alkotott a köznevelés tankönyvellátásának rendszerében, mely a tankönyvkiadók egymással történő versengése helyett az állam növekvő felelősségvállalását helyezi előtérbe, így az állam saját állami tankönyvkiadóval, kísérleti tankönyvfejlesztéssel biztosítja a tankönyveket az iskolának. Az Ntt. rendelkezik a Kormány által rendeletben kijelölt állami tankönyvfejlesztésért és kiadásért felelős szervről, valamint fenntartói egyetértéshez köti az iskola tankönyvválasztását, amely rendelkezés garantálja, hogy az iskola és annak fenntartója között az állami támogatás igénylése és felhasználása vonatkozásában együttműködés és közös felelősségvállalás jöhessen létre. Ezáltal a fenntartó jogot kap arra, hogy költségvetési szempontból segítsen optimalizálni az iskola tankönyvválasztását.

A magyar állam nagy erőfeszítéseket tett a tankönyvellátás színvonalának emelésére, hatékonyságának javítására. Ez tette lehetővé, hogy az 1-11. évfolyamok javasolt könyveinek árát jelentősen csökkentették az állam által megvásárolt kiadók a 2013. évhez képest. Mivel az állami tankönyvtámogatás összege az 1. évfolyam kivételével változatlan (tanulónként 12.000 Ft), így az árcsökkenés miatt az iskola mozgástere, rendelési lehetősége a 2-11. évfolyamon jellemzően 10-20%-kal javult.

Azon iskolákban, amelyek bekapcsolódnak a kísérleti tankönyvfejlesztés és alkalmazás programjába, 50-70 %-kal olcsóbbak a tankönyvek, ezért ebben az esetben még nagyobb az intézmények mozgástere. *Ezen törekvések előnyei* csak akkor realizálódnak a családok és az állam költségvetésében, ha a tankönyvrendelés a javasolt listából történő választással teljesül, ezért *javasolta a KLIK irányító szerve* a fenntartásában működő iskolák számára a listáról való rendelést.

A tankönyvrendelés és a jóváhagyás menetéről 2014. április 7-én a KLIK székhelyén tartott értekezleten a tankönyvellátásért felelős miniszteri biztos tájékoztatta a tankerületi igazgatókat. Felhívta a figyelmet, hogy a rendelésnél a tankerületeknek ellenőrizni kell, hogy a rendelés a tanulói létszámnak megfelelően történt-e, a normatív támogatás összegét nem lépte-e túl, valamint a rendelés a javasolt kiadványok listája alapját történt-e.

Az iskolák minderről a 2014. április 9-i tájékoztató levél alapján értesültek. Ezzel egy időben kapták meg az intézmények a javasolt kiadványok listáját, valamint a tankerület igazgatója igazgatói értekezlet keretében szóban is tájékoztatást adott az elvégzendő feladatokról.

A tankönyvrendelés jóváhagyása a tankerületi igazgatók részéről olyan formában történt, hogy a *tanckerület hozzáférést kapott a KELLO által üzemeltetett tankönyvrendelési felülethez*, így láthatóvá vált a tankerülethez tartozó intézmények tankönyvrendelése.

A jóváhagyás előtt, a tankerület igazgatójának ellenőriznie kellett a rendelést a fenti szempontok alapján, majd a tankerületi igazgató elektronikusan jóváhagyta az iskola tankönyvrendelését. Az intézményvezetőnek a tankönyvtámogatásról, az iskolai tankönyvellátás rendjéről – a tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 17/2014 (III. 12.) EMMI rendelet 26. § (6) bekezdése<sup>1</sup> értelmében – 2014. június 17-ig volt lehetősége tájékoztatni a szülőket.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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: 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. Az Ajbt. 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 a 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. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága a köznevelési intézmények és a fenntartó tekintetében – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

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 alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

---

<sup>1</sup> Az EMMI rendelet 26. § (6) bekezdése alapján az iskola igazgatója a véleményezésre jogosultak véleménye alapján minden év június 17-ig meghatározza az iskolai tankönyvellátás rendjét, és erről a helyben szokásos módon tájékoztatja a szülőket vagy a nagykorú cselekvőképes tanulókat, továbbá a fenntartót.

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 foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálnak a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy *kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre*. A felkészülési idő egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő.



A jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson a jogszabály szövegének megismerésére, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseihez. Annak a vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégezni. A jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. A jogbiztonságot súlyosan sérti például az, ha az új- vagy többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő teljesen elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán tudnak kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve a szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek, vagy ha emiatt joghátrányok érhetik őket.<sup>2</sup>

A jogállami garanciák kapcsán lényeges, hogy az Alkotmánybíróság már 1992-es alaphatározatában elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy a minisztériumi, egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, iránymutatások, útmutatók, állásfoglalások és *egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotási törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét, így az ezekkel való irányítás alkotmányellenes*. Az ilyen jogi aktusok jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. Az pedig, hogy jogilag nem létező, semmis aktusok alakíthatják a gyakorlatot, alkotmányosan tarthatatlan és megengedhetetlen.<sup>3</sup>

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. Az iskolai tankönyvellátás és rendelés**

Az Nkt. a *pedagógus törvényi jogai között sorolja fel a tankönyvválasztás jogát*. Az Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján a pedagógust munkakörével összefüggésben megilleti az a jog, hogy *„a helyi tanterv alapján, a szakmai munkaközösség véleményének kikérésével megválassza az alkalmazott tankönyveket, tanulmányi segédleteket, taneszközöket, ruházati és más felszereléseket.*”

Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében biztosított tanítás szabadsága (tanszabadság) a köznevelés terén nem érvényesülhet az egyetemi oktatáshoz hasonló alapjogi tartalommal, hanem csak a törvényalkotó által kijelölt korlátok között.

A pedagógusok szakmai-módszertani autonómiájának tiszteletben tartása mellett ugyanis a tanítási folyamat az állam által meghatározott oktatási tevékenység, az Nkt. idézett rendelkezése szerint ennek megfelelően a tankönyvválasztás joga csak annyiban érvényesülhet, amennyiben azt az állam által meghatározott Nemzeti alaptantervek (továbbiakban: Nat) és a kerettantervek megengedik, amely alapján elfogadásra kerül a helyi tanterv. A tankönyvválasztás további korlátját emellett a szakmai munkaközösség véleménye jelenti.

<sup>2</sup> Összefoglalóan lásd: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [57]-[59].

<sup>3</sup> Lásd a 60/1992. (XI. 17.) AB határozatot, hivatkozik az elvi jellegű megállapításra a későbbiekben a 45/2001. (XI. 17.) AB határozat és a 33/2008. (III. 20.) AB határozat.

Az iskolai tankönyvrendelésnél is erre hivatkozik a Ntt. 3. § (10) bekezdése, miszerint az iskolai tankönyvrendelést – a fenntartó egyetértésével – az iskola igazgatója készíti el szakmai munkaközösség véleményének beszerzését követően, a korábban hivatkozott Nkt. 63. § (1) bekezdés c) pontjának figyelembevételével. A Ntt. 3. § (11) bekezdése pedig mindemellett azt rögzíti, hogy „*az iskola a tankönyvjegyzékről a Nat szerinti kerettantervi tantárgyhoz, a szakképzési kerettantervi tantárgyhoz, a tanított modulhoz, témakörhöz, az (1) bekezdés szerint fejlesztett tankönyvvé nyilvánított könyvek közül választ.*”

Tekintettel arra, hogy a köznevelésben való használatra nem minden könyv alkalmas, ezért a jogalkotó annak legfőbb kritériumait rögzítette. Így a Ntt. 3. § (1) bekezdése meghatározza, hogy „*tankönyvként az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv hozható forgalomba, amelyet e törvény felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben meghatározott eljárás keretében tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítottak, vagy nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vagy annak tanításához alkalmazható pedagógus-kézikönyv vonatkozásában a miniszter kiválasztott, vagy a miniszter kezdeményezésére kísérleti tankönyvként fejlesztettek ki és a tankönyvjegyzékre vettek.*”

A köznevelésben használható tankönyvekről, pedagógus-kézikönyvekről jegyzéket kell vezetni, amelyre tankönyv<sup>4</sup> a jogszabályok szerint *meghatározott eljárást követően kerülhet fel.* A tankönyvvé nyilvánításról és a tankönyvvé nyilvánítás megszüntetéséről főszabályként az *Oktatási Hivatal dönt.* Ugyanakkor a tankönyvvé nyilvánítási eljárást *nem kell lefolytatni* akkor, ha a közismereti tankönyv, pedagógus-kézikönyv megírására, elkészítésére *az oktatásért felelős miniszter által kiírt nyilvános pályázati eljárás keretében, vagy a miniszter által kezdeményezett kísérleti tankönyvfejlesztés keretei között történik.* Ez esetben a pályázati eljárás, illetve a kísérleti tankönyvfejlesztés során *kell meggyőződni* a tankönyv, a pedagógus-kézikönyv nevelés-oktatás során történő lehetséges gyakorlati alkalmazásáról, a taníthatósági és tanulhatósági szempontoknak való megfeleléséről és *a tankönyvet a miniszter döntése alapján kell felvenni a tankönyvjegyzékre.* A *szakképző iskolában folytatott szakképzési tankönyveket a szakképesítésért felelős miniszter* nyilvánítja tankönyvvé és dönt a tankönyvvé nyilvánítás megszüntetéséről. A szakképesítésért felelős miniszter ezt a jogát az irányítása alatt álló államigazgatási szervre, illetve a miniszterrel kötött megállapodás alapján az oktatási hivatalra átruházhatja.

Az Ntt. 3. § (4) bekezdése ugyanakkor a pedagógus tankönyvválasztását rögzítő Nkt. szabályhoz képest megszorító rendelkezést ír elő, miszerint *a tankönyvjegyzék – a szótár, a szöveggyűjtemény, a feladatgyűjtemény, az atlasz, a kislexikon, a munkafüzet, a digitális tananyag és a nevelési-oktatási program részét alkotó információhordozó, feladathordozó kivételével – bármely évfolyam bármely tantárgya vonatkozásában a Nat. szerint jóváhagyott kerettantervi tantárgyanként, továbbá a szakképzési tankönyv esetén szakképzési kerettantervi tantárgyanként, modulonként, témakörönként legfeljebb kettő tankönyvet tartalmazhat.* Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni a Ntt. azon átmeneti szabályaira, amelyek a fenti idézett Ntt. 3. § (4) bekezdésében foglaltak fokozatos bevezetését írják elő.

A Ntt. 7. § (3) bekezdése azt rögzíti, hogy a tankönyvjegyzékre vonatkozó fenti szabályokat „*az e törvény<sup>5</sup> és az e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletek hatálybalépését követően megkezdett tankönyvvé nyilvánítási eljárásokban kell alkalmazni. Az e törvény hatálybalépését követően új tankönyv a tankönyvjegyzékre a 3. § (4) bekezdésében meghatározott számban vehető fel.*”

---

<sup>4</sup> *Tankönyv* az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv, amelyet meghatározott eljárás keretében tankönyvvé, pedagógus-kézikönyvvé nyilvánítottak, vagy nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vagy annak tanításához alkalmazható pedagógus-kézikönyv vonatkozásában a miniszter kiválasztott, vagy a miniszter kezdeményezésére kísérleti tankönyvként fejlesztettek ki és a tankönyvjegyzékre vették.

<sup>5</sup> A Ntt. 2014. január 1-jén lépett hatályba

Továbbá a 7. § (4) azt is kimondja, hogy „*E törvény hatályba lépése nem érinti a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tpr.), valamint annak végrehajtási rendelete alapján lefolytatott tankönyvvé nyilvánítás érvényességét. A Tpr. alapján tankönyvvé nyilvánított és a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek a 3. § (11) bekezdésben meghatározott feltétel teljesüléséig, de legfeljebb az engedélyben meghatározott időtartamig tankönyvként forgalmazhatók. E tankönyvek tekintetében a 3. § (4) bekezdésében foglalt korlátozás nem alkalmazható.*”

A Ntr. 40. §-ában foglalt rendelkezés is e szabálynak megfelelő részletszabályokat tartalmaz, miszerint az adott tanévre vonatkozó tankönyvjegyzékre legfeljebb a tankönyvvé nyilvánítási engedélyben meghatározott időtartamra, az Ntt. 3. § (11) bekezdésben foglalt feltétel teljesüléséig át kell venni a kiadó kérésére azokat a tankönyveket, amelyeket a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény alapján tankönyvvé nyilvánítottak és az Ntt. hatálybalépését megelőzően tankönyvjegyzékre vettek, feltéve, ha a tankönyv megfelel az adott tanévre vonatkozó árkorlátnak, valamint a kiadó az adott tanévi tankönyvjegyzékre vételhez szükséges igazgatási szolgáltatási díjat megfizette.

A fent idézett átmeneti rendelkezések azt jelentik, hogy az új Ntt. hatálybalépésével *a korábbi szabályok szerint engedélyezett tankönyvek továbbra is használhatóak a rájuk kiadott engedélyben meghatározott időtartamig*, és e tankönyvek tekintetében a tankönyvjegyzékre vonatkozó *korlátozás* – miszerint évfolyamonként és kerettantervi tantárgyankénti kettő könyv megszorítás – *nem alkalmazható*. Tehát a Tpr. alapján kiadott tankönyvek a régi Nat szerint haladó évfolyamokon, illetve az engedélyezésekor kiadott engedély időtartamáig *továbbra is használhatóak*.

A fentiek alapján szükségesnek tartottam áttekinteni Nat-ra és a kerettantervekre vonatkozó szabályozást is. A Nat<sup>6</sup> az iskolai nevelés-oktatás tartalmi egységét, az iskolák közötti átjárhatóságot biztosítja, a benne foglaltak érvényesülését a *kerettantervek* biztosítják, amelyek az egyes iskolatípusokban és oktatási szakaszokban tartalmazzák többek között az egyes tantárgyak témaköreit, tartalmát, a tantárgyak egy vagy két évfolyamra vonatkozó követelményeit, továbbá a tantárgyközi tudás- és képességterületek fejlesztésének feladatait, és meghatározzák a követelmények teljesítéséhez rendelkezésre álló kötelező, valamint az ajánlott időkeretet.

Az Nkt. 26. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint az iskola pedagógiai programjának részeként helyi tantervet készít, amelyben többek között megnevezi az oktatásért felelős miniszter által kiadott kerettantervek közül választottat. Az Nkt. átmeneti rendelkezései<sup>7</sup> szerint az iskoláknak 2012. december 31-ig kellett felülvizsgálniuk pedagógiai programjukat, annak érdekében, hogy a kerettantervről szóló jogszabály, valamint e törvény rendelkezéseinek megfeleljen.

A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) rögzíti, hogy a Nat-ban megfogalmazott elvek, célok, fejlesztési feladatok és műveltségi tartalmak érvényesülését a pedagógiai munka szakaszainak sajátosságaihoz igazodóan készült *kerettantervek* biztosítják.

A Kr. 10. § (1) bekezdése értelmében 2013. szeptember 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit első alkalommal a 2013/2014. tanévben az iskolák *kezdő, az ötödik*, – a hat- és nyolc évfolyamos gimnáziumok kivételével – a *kilencedik* évfolyamán, a *hat évfolyamos gimnázium esetében a hetedik* évfolyamon, a Hídprogram keretében szervezett *kezdő évfolyamon, majd ezt követően minden tanévben felmenő rendszerben kell alkalmazni*. Továbbá a Kr. 10. § (2) bekezdése kimondja, hogy a korábbi Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 243/2003. (XII. 17.) Korm. rendelet 2017. augusztus 31-én hatályát veszti.

---

<sup>6</sup> Nkt. 5. § (4)-(5) bekezdései

<sup>7</sup> Nkt. 97. § (14) bekezdés

A Kr.-t a 7/2014. (I. 17.) Korm. rendelet 2014. január 8-tól egy további 11. §-al egészítette ki, melynek értelmében az iskoláknak a kiegészített jogszabályban megállapítottak alapján 2014. március 31-éig ismételten felül kellett vizsgálni pedagógiai programjukat és az így felülvizsgált pedagógiai program szerint kezdhették meg 2014/2015. tanévben a nevelő- oktató munkát.

A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet 16. §-a<sup>8</sup> értelmében pedig a korábbi, vagyis a 17/2004. (V. 20.) OM rendelettel kiadott kerettanterveket *2022. augusztus 31-ig kifutó rendszerben lehet alkalmazni a nevelési-oktatási intézményekben a Nat. és az e rendelet alapján kiadott kerettantervek felmenő rendszerű bevezetéséhez igazodva.*

A fentiekkel összefüggésben szükséges a *felmenő rendszer fogalmának tisztázása* is. Az Nkt. 4. § 8. pontja értelmében felmenő rendszer a tanulmányi és vizsgakövetelmények bevezetésének fokozatos ütemezését jelenti, amely alapján a változást az érintett legalacsonyabb iskolai évfolyamon kezdve lehet bevezetni, továbbá azt is kimondja a 26. § (5) bekezdése, hogy az iskola pedagógiai programját vagy annak módosítását a jóváhagyást követő tanévtől felmenő rendszerben vezetheti be. A felmenő rendszer egyfajta gyakorlati jogbiztonsági garanciaként szolgál, jelentősége elsősorban abban áll, hogy a tanulók a már megkezdett tanulmányaikat azokkal a követelményekkel fejezhessék be, amelyekkel az adott évfolyamot indították, ez egyben garanciát jelent minden tanuló számára, hogy időközben ne változzon a rávonatkozó felkészülés folyamata és a követelményrendszer sem. Így nem fordulhat elő, hogy az adott oktatási intézményben egyszerre több, de eltérő időpontban kiadott követelmények mellett oktatnak az egyes évfolyamokon.

*A fent elemzett jogszabályok és a feltárt tankönyvrendelési gyakorlat összevetésekor az alábbiakat tártam fel.*

Az Nkt. biztosítja a törvényben rögzített korlátok között a pedagógus tankönyvválasztási szabadságát, amelyet a helyi tanterv és a szakmai munkaközösség véleménye határoz meg. Az Nkt. szerinti korlátozott tankönyvválasztási szabadságát a pedagógus a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvek vonatkozásában gyakorolhatja, amelyre a tankönyvek – az átmeneti szabályok kivételével – a Ntt-ben meghatározott számban, illetve meghatározott hatósági eljárást követően vehetőek fel.

A vizsgálatom során feltárt tényállás szerint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ által fenntartott iskolákban tanító pedagógusoknak a tankönyvválasztási szabadsága a fenntartó által és a köznevelésért felelős államtitkár levében jelzett „Javasolt kiadványok listájában” feltüntetett tankönyvekre szorítkozott, amely lista ugyan a tankönyvjegyzékre felvett tankönyvekből válogatva, ugyanakkor azt szűkítve biztosította az állami fenntartású iskolák pedagógusainak tankönyvválasztási szabadságát.

---

<sup>8</sup> Az EMMI rendelet 16. § (1) A kerettantervek kiadásának és jóváhagyásának rendjéről, valamint egyes oktatási jogszabályok módosításáról szóló 17/2004. (V. 20.) OM rendelet (a továbbiakban: OM rendelet) 1. számú mellékletében a 9-13. évfolyamokra kiadott kerettanterveket, továbbá a 2. és 3. számú mellékletében kiadott kerettanterveket - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - *2022. augusztus 31-ig kifutó rendszerben lehet alkalmazni a nevelési-oktatási intézményekben a Nat. és az e rendelet alapján kiadott kerettantervek felmenő rendszerű bevezetéséhez igazodva.*

(2) Az OM rendelet 1. számú melléklet II. Enyhén értelmi fogyatékos tanulók nevelését, oktatását ellátó általános iskolák (1-8. évfolyam) előkészítő szakiskolák (9-10. évfolyam) speciális szakiskolák 9-10. évfolyamai számára című kerettantervét kizárólag az enyhén értelmi fogyatékos tanulók nevelését, oktatását ellátó előkészítő szakiskolák alkalmazhatják a 9. évfolyam vonatkozásában 2014. augusztus 31-ig, a 10. évfolyam vonatkozásában 2015. augusztus 31-ig kifutó rendszerben.

17. § A 8. mellékletet, a 10. melléklet 10.6.2. A román nemzetiségi nevelés-oktatás kerettantervei román nyelven alpontját és 10.8.2. A szerb nemzetiségi nevelés-oktatás kerettantervei szerb nyelven alpontját, valamint a 12. melléklet 12.3. Kerettanterv a felnőttoktatás 9-12. évfolyama számára alpontját első alkalommal a 2014/2015. tanévtől felmenő rendszerben kell alkalmazni.

A „Javasolt kiadványok listája” jellemzően a két tankönyvet (a vizsgálat az egyéb kiadványokra nem tért ki, mivel azok szabadon választhatóak voltak), illetve harmadikként kísérleti tankönyvet tartalmazott.

A tankönyv választhatóságának minden évfolyamon való ilyen mértékű megszorítása nem volt figyelemmel arra, hogy az egyes iskolák az adott évfolyamot megelőzően milyen a helyi tanterv alapján folytatták oktató-nevelő munkájukat. Ennek következtében a tanulók jelentős része a felmenő rendszer alapján a rájuk vonatkozó érvényes helyi tanterv szerint megkezdett felkészülési folyamatot volt kénytelen megváltoztatni az állami fenntartón keresztül végrehajtott tankönyvválasztással, miközben a kötelező erővel bíró jogszabályok a felmenő rendszer alapján a zavartalan felkészülés folyamatát biztosítanák számukra. Hangsúlyozom, hogy az új Nat és a kerettanterv felmenő rendszerű bevezetésével érintett évfolyamokon érvényesülhetett volna a Ntt. 3. § (4) bekezdésében foglalt azon szabály, miszerint a tankönyvjegyzékre évfolyamonként és kerettantervi tantárgyanként legfeljebb kettő tankönyv biztosítja a választási lehetőséget. A javasolt kiadványok listája azonban e jogszabályi előírásnak sem felelt meg, hiszen minden évfolyamra tantárgyanként nézve írta elő a jellemzően kettő darab tankönyv közötti választás lehetőségét, ezáltal indokolatlanul zárta ki az új Nat. felmenő rendszerű bevezetésével nem érintett évfolyamokon a korábbi jogszabályok alapján tankönnyé nyilvánítási engedéllyel rendelkező tankönyvek választhatóságát. A „Javasolt kiadványok listájának” összeállítását a fenntartó gazdasági okokkal indokolta. Álláspontom szerint ezen magyarázat nem fogadható el, hiszen a jogbiztonság követelményének érvényesülését, a jogszabályokba foglalt rendelkezéseket nem lehet átlépni gazdasági okokra való hivatkozással. A tankönyvjegyzékre felvehető tankönyvek számának meghatározása olyan módon, hogy a korábbi széleskörű választási lehetőséget kínáló tankönyvválasztékot a jogalkotó évfolyamonként és kerettantervenként kettő darab tankönyvre (ide nem értve pl. a munkafüzetet, szótárt, atlaszt) szűkíti ezzel álláspontom szerint az állam az oktatási színvonal tekintetében vállal felelősséget.

A vizsgált ügyben indokolt kitérni a „Javasolt kiadványok listájával” kapcsolatosan az Alkotmánybíróságnak az informális, de a gyakorlatban kötelező erővel bíró jogértelmezések alkotmányosságával kapcsolatos megállapításaira is. Eszerint ugyanis alkotmányosan nem elfogadható és a jogbiztonság követelményét sérti az informális jellegű, a jogalkotási törvény garanciális szabályait mellőző központi jellegű normatív utasításokkal való irányítás. Mindez ugyanis nemcsak arra alkalmas, hogy hatása folytán kiszámíthatatlanná tegye a hatósági jogalkalmazást, hanem arra is, hogy elmossa az egyes döntésekért való jogi felelősséget is.

*Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a KLIK elnöke és a szakállamtitkár által gazdasági okokkal indokolt „Javasolt kiadványok listája” az iskolák, ezen keresztül a pedagógusok számára nem bírhatott kötelező erővel. A fenntartói ellenőrzés nyomatékos hangsúlyozása mellett azonban alkalmassá vált arra, hogy a benne foglaltakat a címzettek végrehajtsák és így a jogszabályban előírt rendelkezések érvényre jutását akadályozza. Az előzőek alapján megállapítom, hogy a szakállamtitkár és a KLIK elnökének közös informális jellegű „utasítása”, valamint az e leiratban foglaltak állami iskolák általi kötelező végrehajtásának fenntartó általi jóváhagyása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

## **2. Az iskolai tankönyvrendelés folyamata**

Amint azt már jelentésem III. 1. pontjában rögzítettem, az iskolai tankönyvrendelés elkészítése az Ntt. 3. § (10) bekezdése alapján az iskola igazgatójának többlépcsős feladata. Az Ntt. 29-30 §-ai határozzák meg az iskolai tankönyvrendelés és – ellátás részletes szabályait. Az iskolai tankönyvrendelést az iskola a fenntartója egyetértésének beszerzését követően közvetlenül a Könyvtárellátó által működtetett elektronikus információs rendszer alkalmazásával a Könyvtárellátónak küldi meg azzal, hogy a tanévenkénti tankönyvrendelés határideje április utolsó munkanapja.

A tankönyvrendelés módosításának és a normatív kedvezményben részesülők feltüntetésének határideje június 30-a, míg a pótrendelés határideje szeptember 5-e. A Ntr. 29. § (1) bekezdés c) pontja az előző három cselekményt *összefoglalóan tankönyvrendelésnek* nevezi. E meghatározásnak jelentősége abban áll, hogy a tankönyvrendelést a tankönyvrendelés időpontjában rendelkezésre álló információk alapján kell megtenni. A rendelés tartalmazza a kiválasztott tankönyvek címét, darabszámát, a kísérleti tankönyv megnevezését; az érintett ismert tanulókat, valamint amennyiben ismertek a tanulókat esetlegesen megillető támogatásokat. *Az iskolának ezen felül a megrendeléskor – az okok megjelölésével – azokat a tanulókat is fel kell tüntetnie, akik számára nem rendel tankönyvet.* A tankönyvrendelésnél az iskolába belépő új osztályok tanulóinak várható, becsült létszámát is figyelembe kell venni. A tankönyvrendelésnek biztosítania kell az iskola minden tanulója részére a tankönyvhöz való hozzájutás lehetőségét a tankönyvtámogatás, a tankönyvkölcsönzés vagy a tankönyv tanórán kívüli elhelyezése formájában.

A tankönyvválasztás a pedagóguson kívül a tanuló és a szülő jogait is érinti. *A szülő tájékoztatáshoz való jogával összefüggő garanciális szabályt tartalmaz a Ntr. 30. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy a tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kell tennie, hogy azt a szülők megismerjék. A szülő nyilatkozhat arról, hogy gyermeke részére az összes tankönyvet meg kívánja-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon, például használt tankönyvvel kívánja megoldani. Továbbá a szülői szervezet véleménynyilvánítási joggal rendelkezik a tankönyvrendelés elkészítésénél a tankönyvek grammban kifejezett tömegére tekintettel és az egyes osztályokba beiratkozott tanulók szüleit tájékoztatni kell az adott osztályban használni szándékozott tankönyvek össztömegéről.* E szabály összefügg azon a gyermekek egészséges fejlődését biztosító rendelkezéssel, miszerint 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.<sup>9</sup>

*Az iskolai tankönyv-támogatási és megrendelési igények felmérésének folyamatát a Ntr. 25. §-a rögzíti.* Az iskola igazgatója minden év – a korábbi évre vonatkozó szabályoktól eltérően – június 10-éig köteles felmérni – az iskolába belépő új osztályok tanulói kivételével, mert esetükben e felmérést a beiratkozás napjáig kell elvégezni – hány tanulónak kell vagy lehet biztosítani a tankönyvellátást tankönyvkölcsönzés útján, hányan kívánnak használt tankönyvet igénybe venni vagy új tankönyvet vásárolni. Ennek során tájékoztatni kell a szülőket arról, hogy várhatóan mely tanulók lesznek jogosultak térítésmentesen, illetve normatív kedvezmény igénybevételével ingyenes tankönyvellátásra. Ezzel egyidejűleg tájékoztatást kell adni arról, hogy az iskola, az iskola fenntartója vagy működtetője, illetve más támogató kíván-e biztosítani bármely további tankönyv-támogatási kedvezményt.

Az iskola igazgatója a felmérés alapján megállapítja, hány tanuló esetében kell biztosítani *az ingyenes tankönyveket*<sup>10</sup>, *a normatív kedvezményt*<sup>11</sup>, *a miniszter által*

<sup>9</sup> Lásd ezzel összefüggésben az alapvető jogok biztosának AJB-691/2013. számú jelentését.

<sup>10</sup> Az Nkt. 46. § (5) bekezdése rögzíti, hogy 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. Az Nkt. 97. § (22) pontja értelmében e szabályt a 2013/2014. tanévben az első évfolyamra beiratkozott tanulók számára, ezt követően felmenő rendszerben kell biztosítani.

<sup>11</sup> Az Ntt. 4. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés a) pontjában az Nkt. szerinti felmenő rendszerben bevezetésre kerülő ingyenes iskolai tankönyvellátással nem érintett iskolai évfolyamokon, továbbá az (1) bekezdés b) pontja tekintetében az iskolai tankönyvrendelésnek biztosítania kell, hogy a nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő minden olyan tanuló részére, aki tartósan beteg, a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral küzd, három vagy több kiskorú, illetve eltartott gyermeket nevelő családban él, nagykorú és saját jogán iskoláztatási támogatásra jogosult, vagy rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesül a tankönyvek ingyenesen álljanak rendelkezésre. A gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő – nevelőszülőnél, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben nevelkedő – ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett tanuló után nem vehető igénybe a normatív kedvezmény.

*megállapított tanulói térítési díj ellenében a nemzetiségi tankönyveket, továbbá hány tanuló igényel és milyen típusú tankönyvtámogatást az előzőeken túl. A felmérés eredményéről az iskola igazgatója minden év június 15-éig tájékoztatja nevelőtestületet, az iskolaszéket, a szülői szervezetet, közösséget, az iskolai diákönkormányzatot, az iskola fenntartóját, és kikéri a véleményüket az iskolai tankönyvtámogatás rendjének meghatározásához. Az iskola igazgatója továbbá ez időpontig kezdeményezheti a tankönyvellátás támogatásának megállapítását a fenntartónál az állami tankönyvtámogatásra nem jogosult tanulók részére, egyidejűleg jelenti a fenntartó részére a támogatásra jogosultak számát.*

*Továbbá a véleményezésre jogosultak véleménye alapján az igazgató minden év június 17-ig meghatározza az iskolai tankönyvellátás rendjét, és erről a helyben szokásos módon tájékoztatja a szülőt vagy a nagykorú cselekvőképes tanulót, továbbá a fenntartót.*

*A fent ismertetett vonatkozó jogszabályok és a vizsgált általános iskolai tankönyvrendelés gyakorlatának összevetésekor az alábbiakat tártam fel.*

*Az Ntr.-t 2014. március 12-én hirdették ki, és március 13-án hatályba lépett. Az új jogszabály hatálybalépésére akkor került sor, mikor az iskoláknak a következő tanév tankönyvellátása érdekében a korábbi jogszabály – a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 16/2013. (II. 28.) EMMI rendelet – alapján már meg kellett kezdeni a felkészülést, sőt az akkori szabályok értelmében a következő tanév tankönyvrendelés határideje március utolsó munkanapja volt. Az új jogszabály hatálybalépése az iskolákban a már megkezdett felkészülési folyamatot megszakította, ugyanakkor az új rendelet hatályba lépésével egyidejűleg nem állt rendelkezésre mindazon feltétel, amely biztosíthatta a tankönyvrendelés új szabályoknak megfelelő felkészülését. A megkeresett szervek által előadottak szerint a változásról először a tankerület vezetői értesültek 2014. április 7-én, a szaktárca és a KLIK elnöke április 9-én írta alá az iskoláknak szóló levelet, melyben nyomatékosan felhívta a figyelmet az általa megkívánt tankönyvrendelési elvárásaira. Az állam által elvárt követelmények leírata, amelyhez a „Javasolt kiadványok listája” is tartozott az állami iskolákhoz április közepén, illetve második felében ért el. E leirat hívta fel az iskolák figyelmét arra, hogy a KELLO március 17-én megnyitotta felületét, amelyen a tanulók adatai ellenőrizhetőek, és egyben célszerűnek tartotta e feladatot április 10-ig elvégezni. Mindemellett az iskolákban a 2013/2014. tanév rendjéről szóló 47/2013. (VII. 4.) EMMI rendeletben biztosított tavaszi szünet volt 2014. április 17-22. között.*

*Az előzőekből következően az állam által elvárt tankönyvrendelés elvégzésére az iskoláknak mindösszesen hat tanítási munkanapjuk maradt, április hónap utolsó munkanapjáig. Ezen időtartam alatt kellett a fennmaradt lehetőségek között a tankönyvet a szaktanárok által kiválasztani, kikérve a szakmai közösségek véleményét, valamint a tankönyvrendelés végleges elkészítése előtt az iskolának lehetővé kellett tennie, hogy azt a szülők megismerjék. Ez idő alatt nyilatkozhattak volna a szülők arról, hogy gyermekük részére az összes tankönyvet meg kívánják-e vásárolni, vagy egyes tankönyvek biztosítását más módon, például használt tankönyvvel kívánják megoldani. Továbbá a szülői szervezet véleményét kellett kérni a tankönyvrendelés elkészítésénél a tankönyvek grammban kifejezett tömegére is. Majd miután az iskola a szülőket tájékoztatta, a szükséges véleményeket beszerezte, a szülői nyilatkozatokat is figyelembe véve összesítette a rendelendő tankönyveket. A megrendelést a KELLO tankönyvrendelési felületén kellett leadnia, úgy hogy mindehhez a fenntartó jóváhagyását is határidőben megkaphassa. Ugyanakkor még 2014. április 29-én, a leadási határidő előtti napon a tankönyvrendeléssel összefüggően intézményvezetői értekezletet tartottak.*

*A fenti körülményekre tekintettel praktikus, de nem jogszerű a vizsgált iskola igazgatójának azon megoldása, hogy az idő rövidege miatt a tanulóknak rendelhető tankönyvek listáját a szülőkkel szülői értekezlet keretében ismertették, de egyénileg nem nyilatkoztatták őket a tanulók számára megvásárolni kívánt új vagy használt könyvekről.*

Elsődlegesen a jogalkotó kötelessége ugyan az egyes jogszabályok által szabályozott életviszonyok kiszámíthatóságának és előreláthatóságának biztosítása a norma címzettjei számára, ugyanakkor a jogalkalmazónak minden rendelkezésére álló eszközt meg kell ragadnia az eljárási garanciák maradéktalan betartására.

*Mindezekre tekintettel álláspontom szerint a következő tanév tankönyvrendelésére vonatkozó előkészületek lezárását két héttel megelőző időpontban, a kellő felkészülési időt figyelmen kívül hagyva hatályba léptetett új Nttr. komoly zavarokat okozott a felkészülési folyamatban és összességében a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sértő jogi helyzetet eredményezett. Megállapítom azt is, hogy a tankönyvrendelésre vonatkozó szabályok évenkénti jelentős, a már megkezdett felkészülési időszakban történő megváltoztatása mind az érintett iskolák, mind a tanulók, mind a szülők számára visszatérően bizonytalanságot okozó körülmény. A jogalkalmazás jogállami követelményeit sértő, a hatályos jogszabályokkal összhangban nem álló központi rendelkezések/kívánalmak teljesítését előíró leiratoknak a tankönyvrendelési határidőket figyelmen kívül hagyó eljuttatása a jogalkalmazók felé, pedig szintén hátráltatta az iskolák pontos, kellő mértékben előkészített és jogszerű 2014/2015. tanévi tankönyvrendelését.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- a) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy a jelentésben foglaltak figyelembevételével a következő tanévre vonatkozóan a jogszabályokban foglaltaknak megfelelő módon biztosítsák a tankönyvválasztás lehetőségét és a tankönyvek megrendelését, a jövőben a módosítások szakmai előkészítése során fordítsanak fokozott figyelmet a kellő felkészülési idő biztosítására, továbbá tartózkodjanak az informális, de az érintettek számára kötelező erővel ható jogértelmező utasítások, iránymutatások kiadásától;
- b) az Ajbt. 32. §-a alapján *kezdeményezem* a vizsgált iskola igazgatójánál, hogy a jövőben az iskolai tankönyvválasztás és rendelés folyamatában a jogszabályi rendelkezésekre legyen figyelemmel és teljes körűen biztosítsa a szülők tájékoztatáshoz, illetve a szülői közösség véleménynyilvánítási jogát, továbbá nyilatkoztassa a tanulók szüleit a megvásárolni kívánt könyvekről.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2306/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

Panaszos családjával hosszabb ideje külföldön él és dolgozik. A rendőrség másfél évig eltűntként tartotta nyilván a családot és eközben a kiskorú gyermek adatait az Ezer Lámpás Éjszakája program keretében történő nyilvánosságra hozatal céljából átadta egy gazdasági társaságnak. A gyermek adatai a körözés megszüntetése után megjelentek ásványvizes palackokon, tejes dobozokon és reptéri poggyász-címkéken.

A panasz alapján felmerült a személyes adatok védelméhez való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem az Országos Rendőr-főkapitányságtól (a továbbiakban: ORFK), a Debreceni Rendőrkapitányságtól és a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalától.

**Érintett alapvető jog**

Személyes adatok védelméhez való jog: *„Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”* (Alaptörvény VI. cikk /2/ bekezdés)

**A megállapított tényállás**

Panaszos családjával 2011. augusztus 25. óta külföldön él és dolgozik. Három hónapnál hosszabb külföldi tartózkodásukat a jegyzőnél bejelentették, az adatváltozást a jegyző 2011. szeptember 22-én átvezette a nyilvántartásban. A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) 2011. december 1-jén megkereste a Debreceni Rendőrkapitányságot (a továbbiakban: rendőrség) és kérte a család kiskorú gyermeke tényleges tartózkodási helyének felkutatását annak érdekében, hogy a gyámhivatal tudomást szerezhessen arról, hogy a gyermek megfelelő körülmények között él, egészséges és a szülők gondoskodnak az iskoláztatásáról. A gyámhivatal ezt azért tartotta indokoltnak, mert a kiskorút a szociális, az egészségügyi és az oktatási rendszer egyik pontján sem ismerték. A házi orvosnak nem volt tudomása arról, hogy a kötelező védőoltásokat megkapta-e, nem jelentkeztek vele a szülők a kötelező orvosi vizsgálatokra sem, továbbá a gyermek nem szerepelt egyetlen debreceni székhelyű óvoda vagy iskola nyilvántartásában sem. Az eljárás megindításának indoka volt még a gyermek nagyszüleinek kapcsolattartási igénye.

A rendőrség ellenőrzést folytatott a család bejelentett lakcímén. Ott azt az információt kapták, hogy a család hosszabb ideje külföldön tartózkodik, azonban tartózkodási helyük vagy egyéb elérhetőségük nem ismert. A rendőrség a keresett személyek adatait ellenőrizte a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) személyi adat- és lakcímnnyilvántartásában és a rendőrség országos ügyviteli rendszerében, azonban ezek alapján sem lehetett megállapítani a család tényleges tartózkodási helyét. 2011. december 1-jén a rendőrség – eltűnés miatt – elrendelte a személykörözést. A körözés automatikusan bekerült a Schengeni Információs Rendszerbe is. A rendőrség a körözési tevékenysége során – adatszolgáltatás céljából – megkereste a KEKKH-t, a debreceni egészségügyi szolgáltatókat, az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központját.

2013. március 04-én a rendőrségre megérkezett a család e-mailje, amelyben a körözésükre vonatkozó információt kértek Magyarország Bécsi Nagykövetségétől (a továbbiakban: nagykövetség). Arra hivatkoztak, hogy 2012. december 13-án személyesen megjelentek a nagykövetségen, és tartózkodási helyükről hivatalos iratok készültek. Ezen információk alapján a rendőrség 2013. március 4-én és április 23-án megkereste a nagykövetséget, de választ nem kapott. A rendőrség a megkeresésekről, arról, hogy a hivatkozott hivatalos iratok alapján a körözés visszavonásra kerülhet, továbbá a válaszok elmaradásáról a családot e-mailben tájékoztatta. 2013. május 14-én levélben megérkeztek a rendőrségre a nagykövetségen 2012. december 13-án készült hivatalos nyilatkozatok és külföldi lakcímet bejelentő lapok másolati példányai. Ezek alapján a rendőrség a körözéseket 2013. május 14-én visszavonta. Ezt még aznap rögzítették a Körözési Információs Rendszerben és az eljárást határozattal megszüntették. A családot ugyancsak aznap e-mailben tájékoztatták az eljárás befejezéséről, megküldték részükre a körözések visszavonásáról rendelkező végzést és az eljárást megszüntető határozatot.

A gyermekre vonatkozó körözési adatokat (nevét, képmását, életkorát és a nyilvánosságra hozatal okát) a körözés elrendelését követően az ORFK a honlapján nyilvánosságra hozta. Az ORFK Kommunikációs Szolgálata az eltűnt gyerekek világnapja alkalmából szervezett Ezer Lámpás Éjszakája társadalmi kezdeményezés 2013. évi kampányához – a rendezvény főszervezőjének a megkeresése alapján – május 13-án továbbította a gyermek említett adatait. Az adatok a Körözési Információs Rendszer 2013. május 7-én hatályos állapotát tükrözték. A gyermek körözését éppen az adatok megküldését követő napon szüntették meg, amiről a rendezvény megszervezésében és az adatok megküldésében közreműködő ORFK Kommunikációs Szolgálata nem szerzett tudomást. A gyermek tartózkodási helyének megállapítását követően a rendőrség intézkedett az adatoknak a honlapról való törléséről is. Az adatok azonban a körözés megszüntetése után megjelentek ásványvizes palackokon, tejes dobozokon és reptéri poggyász-címkéken.

Az ORFK álláspontja szerint a rendőrségnek nincs jogköre arra, hogy a szóban forgó termékeket gyártó cégeket az adatokkal megjelent termékek visszahívására kötelezze. Megoldhatatlannak tartja azt is, hogy az ORFK honlapján nyilvánosságra hozott adatok aktuális állapotáról (a körözés esetleges visszavonásáról és így az adatkezelés eredeti céljának megszűnéséről) a rendőrség azokat értesítse, akik onnan az adatokat átvették.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatásköröm tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, tevékenysége vizsgálatára tehát kiterjed a hatásköröm.

Az ügyben szereplő gazdasági társaság tevékenységének vizsgálatára az Ajbt. idézett rendelkezése szerint nem terjed ki a hatásköröm, arra a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság jogosult.

## 2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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 ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvénye (a 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** Vizsgálatom során az első eldöntendő kérdés az volt, hogy maga a körözés elrendelése, annak lefolytatása és megszüntetése megfelelt-e az eljárási szabályoknak, okozott-e alapjogi sérelmet. A személy- és tárgykörözésről szóló (azóta hatályon kívül helyezett) 2001. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Körözési tv.) szerint körözés az ismeretlen helyen lévő személy felkutatása érdekében végzett intézkedések összessége. A rendőrség a tartózkodási hely megállapítása érdekében annak az ismeretlen helyen lévő személynek a körözését rendeli el, akinek eltűnését a rendőrségen bejelentették. Az eltűnt személy körözésének az elrendelése törvényi kötelezettsége a rendőrségnek, nem szabad mérlegelés kérdése. Az eltűnt személy körözését a bejelentést követő huszonnég órában belül el kell rendelni, ha tartózkodási helye ez idő alatt nem válik ismertté. *Mivel a gyámhivatal bejelentette a család eltűnését, a rendőrségnek a vizsgált esetben nem volt más lehetősége, mint elrendelni a személykörözést. A körözést elrendelő határozatot a törvényben meghatározott személyi körrel megfelelő módon, határidőben közölték és abban fellebbezési jogot is biztosítottak.*

A Körözési tv. szerint a rendőrség a körözés végrehajtása során az ismeretlen helyen lévő személy felkutatása érdekében meghallgathatja azokat a személyeket, akik a körözött személlyel kapcsolatban feltehetően információval rendelkeznek; tájékoztatást kérhet arról, hogy a körözött személy szerepel-e a kórházi fekvőbetegek, továbbá a mentőszolgálat nyilvántartásában; nyilvántartásokból a körözött személy azonosításához, továbbá lehetséges tartózkodási helyének megállapításához szükséges adatokat igényelhet. *A vizsgált esetben a rendőrség élt a rendelkezésére álló eszközökkel, tehát a körözést a törvénynek megfelelően végrehajtotta.* A Körözési tv. rendelkezik a körözés visszavonásáról is. A körözést vissza kell vonni, ha a körözött személy tartózkodási helyét megállapították. *A rendőrség ennek megfelelően aznap, amikor megkapta a család által a nagykövetségen 2012. december 13-án tett hivatalos nyilatkozatokat és a külföldi lakcímet bejelentő lapokat, tehát amikor ismertté vált a család tartózkodási helye, a körözést visszavonta.*

A vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el a rendőrség akkor is, amikor nyilatkoztatták a család tagjait arról, hogy az eljárás során megállapított tartózkodási helyük a bejelentővel – vagyis a gyámhivatallal – közölhető-e. Ők nem járultak hozzá a közléshez, amit rögzítettek az eljárást megszüntető határozatban, de a család tartózkodási helyét nem.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy a rendőrség a körözés elrendelése, annak végrehajtása és megszüntetése során jogszabályt nem sértett, alapjogi sérelmet nem okozott.*

**2.2** A második eldöntendő kérdés az volt, hogy a körözési rendszerből történő adatkiadás megfelelt-e a jogszabályoknak, okozott-e alapjogi sérelmet.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) szerint személyes adat törvény alapján kezelhető. A rendőrségnek a Körözési tv. adta meg erre a felhatalmazást, amely szerint a rendőrség a körözött személy nevét, képmását, az azonosításához szükséges adatait, a valószínű megjelenési, tartózkodási helyét és a nyilvánosságra hozatal okát nyomós közérdekből vagy különös méltánylást érdemlő magánérdekből nyilvánosságra hozhatja, kivéve, ha azt a körözést elrendelő hatóság kifejezetten megtiltotta. *Ezen törvényi felhatalmazás alapján tehát jogszerűen jelentek meg a kiskorú gyermek adatai a rendőrség honlapján.*

Egy gazdasági társaság által, az eltűnt gyerekek világnapja alkalmából indított Ezer Lámpás Éjszakája programsorozat keretében került sor a gyermek adatainak különböző termékeken való megjelenítésére. A program főszervezőjének megkeresésére az ORFK Kommunikációs Szolgálata adta át 2013. május 13-án az akkor eltűntként nyilvántartott gyermekek adatait. A listán azon gyermekek adatai szerepeltek, akiket 2013. május 7-én köröztek. Az ORFK – állítása szerint – *felhívta a kampány szervezőinek figyelmét arra, hogy mivel az átadott adatok aktualitásukat veszíthetik, különösen fontos azok folyamatos figyelemmel kísérése a rendőrségi portálon. Ezt a figyelemfelhívást a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok, levelek nem tartalmazzák.*

Az Info tv. szerint személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető, mely feltételeknek *az adatkezelés minden szakaszában teljesülnie kell. Az Info tv. e rendelkezése sérült akkor, amikor a gyermek adatai a körözés megszüntetése után megjelentek ásványvizes palackokon, tejes dobozokon és reptéri poggyász-címkéken.* Az adatkezelés célja a vizsgált esetben az eltűntként nyilvántartott gyermek megtalálása volt. A körözött gyermek adatainak átadásakor még fennállt ez a cél, így az adatkezelés megfelelt a céljának. Egy nappal később azonban, amikor a körözést visszavonták, illetve hónapokkal később, amikor az adatok a különböző termékeken megjelentek, már nem.

Az ORFK Kommunikációs Szolgálata adta át a rendőrség honlapján már nyilvánosságra hozott adatokat a rendezvényt szervező gazdasági társaságnak. Állításuk szerint *felhívták a figyelmet arra, hogy az adatok aktualitásukat veszíthetik, ezt a figyelmeztetést azonban a hozzám eljuttatott dokumentumok nem támasztják alá.* Az ORFK válasza szerint a gyermek „körözésének megszüntetésére éppen az adatok megküldését követő napon került sor, amiről azonban a rendezvény megszervezésében és az adatok megküldésében közreműködő ORFK Kommunikációs Szolgálata már nem szerzett tudomást”. Az adatokat az ORFK gyűjtötte ki és adta át, illetve ha kis mértékben is, de közreműködött annak a rendezvénynek a megszervezésében, amelynek során az adatokat később felhasználták. Erre tekintettel – álláspontom szerint –, *mint adatkezelőt, az ORFK-t felelősség terhelte annak figyelemmel kísérésében, hogy az adatkezelés minden szakaszában megfelelt-e a céljának.*

*Megállapítható, hogy a panaszolt ügyben az adatkezelés nem minden szakaszában felelt meg a céljának, az akkor is folyt, amikor az eltűnt gyermek tartózkodási helye ismertté vált és a körözését visszavonták.*

*Az Info tv. rendelkezése sérült tehát a gyermek adatainak a körözés megszüntetése utáni megjelenésével, ami visszásságot okozott a gyermek személyes adatainak védelméhez való joggal összefüggésben.*

Az alapjogi sérelmet egyrészt az adatokat átadó ORFK Kommunikációs Szolgálatának eljárása eredményezte. Az ORFK Kommunikációs Szolgálatának – álláspontom szerint – nyomatékosan és valóban dokumentáltan fel kellett volna hívnia a gazdasági társaság figyelmét arra, hogy a körözési lista akár naponta változhat, másrészt tudnia kellett volna arról, hogy az adatok átadását követő napon már nem voltak aktuálisak az általa átadott adatok. A körözési lista aktualitását ugyanis neki is figyelemmel kellett volna kísérni.

A személyes adatok védelmével összefüggő alapjogi sérelmet másrészt feltehetően olyan gazdasági társaság(ok) okozták, amelyek eljárásának vizsgálatára az Ajbt. szerint, mivel nem hatóság(ok)ról van szó, nem terjed ki a hatásköröm. Ezért jelentésem erre vonatkozó megállapítást nem tartalmaz.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében

– az Ajbt. 36. §-a alapján bejelentéssel élek a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökéhez*. Kérem, hogy – az ügyben szereplő gazdasági társaságok szerepére is tekintettel – vizsgálja meg a panaszolt esetet, és tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket.

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján javaslom az *országos rendőr-főkapitánynak*, hogy fontolja meg a jövőben annak – szakmai szempontok alapján való – mérlegelését, hogy indokolt-e *minden* körözés alatt álló gyermek adatainak átadása különböző termékeken való megjelenés céljából, nem lenne-e célszerű az eltűnés körülményei szerinti szűkítés bevezetése.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

### **Melléklet az alkalmazott jogszabályokról**

#### **1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény**

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint

- a) közigazgatási szerv,
- b) helyi önkormányzat,
- c) nemzetiségi önkormányzat,
- d) kötelező tagság alapján működő köztisztviselői szerv,
- e) a Magyar Honvédség,
- f) rendvédelmi szerv,
- g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében,
- h) nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve,
- i) közjegyző,
- j) törvényszéki végrehajtó,
- k) önálló bírósági végrehajtó vagy
- l) közszolgáltatást végző szerv

(a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Közszolgáltatást végző szerv - függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik -

- a) az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv,
- b) a közüzemi szolgáltató,
- c) az egyetemes szolgáltató,
- d) az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet,

e) a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint  
f) a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

(3) Az alapvető jogok biztosa nem vizsgálhatja

- a) az Országgyűlés,
- b) a köztársasági elnök,
- c) az Alkotmánybíróság,
- d) az Állami Számvevőszék,
- e) a bíróság, valamint
- f) az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

36. § Ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszasságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

## **2. A személy- és tárgyközörségről szóló 2001. évi XVIII. törvény (Hatálytalan 2014. január 1-től)**

1. § (1) Ezt a törvényt kell alkalmazni a személyek, az ismeretlen holttestek és a tárgyak közörsége, valamint a közörszött személyek, holttestek és tárgyak nyilvántartása során.

(2) E törvény alkalmazásában

aa) a 12/A. § (2) bekezdésében meghatározott eltűnt személy felkutatására, védelem alá helyezésére, közörszött elrendelő hatóság vagy szerv elé állítására,

2. § (1) A közörszött személy esetén törvényben, holttest és tárgy esetén - az elveszett, eltulajdonított, érvénytelenített hazai kiállítású okmányok és a jármű hatósági jelzése kivételével - jogszabályban meghatározott hatóság, szerv vagy személy (a továbbiakban együtt: hatóság) rendeli el.

(2) A rendőrség hatáskörébe tartozó közörszött elrendeléséről szóló határozathozatal a közörszött információs rendszerbe történő bejegyzéssel megvalósul.

7. § (1) A közörszött vissza kell vonni, ha a közörszött személy tartózkodási helyét, a közörszött tárgy hollétét, illetőleg az ismeretlen személy vagy holttest személyazonosságát megállapították.

12. § (1) A Rendőrség a közörszött végrehajtása során az ismeretlen helyen lévő személy, illetve tárgy felkutatása, valamint az ismeretlen személy, illetve holttest személyazonosságának megállapítása érdekében adatgyűjtést végezhet, amelynek keretében

a) azokat a személyeket, akik a közörszött személlyel, holttesttel, tárggyal kapcsolatban feltehetően információval rendelkeznek

aa) meghallgathatja, valamint

e) a közörszött személy nevét, képmását, az azonosításához szükséges adatait, a valószínű megjelenési, tartózkodási helyét és a nyilvánosságra hozatal okát nyomós közérdekből vagy különös méltánylást érdemlő magánérdekből nyilvánosságra hozhatja, kivéve, ha azt a közörszött elrendelő hatóság kifejezetten megtiltotta;

g) tájékoztatást kérhet arról, hogy a közörszött személy szerepel-e a kórházi fekvőbetegek, továbbá a mentőszolgálat, valamint más mentésre, illetve betegszállításra jogosult által szállított személyek nyilvántartásában;

h) a jogszabály által rendszeresített nyilvántartásokból a közörszött személy, illetve tárgy azonosításához, továbbá lehetséges tartózkodási, illetve megtalálási helyének megállapításához szükséges adatokat igényelheti és azokat kezelheti;

12/A. § (1) A Rendőrség a más törvényben meghatározott eseteken kívül közörszött rendelheti, illetve - eltűnt személy esetén - rendeli el

a) a tartózkodási hely megállapítása érdekében annak az ismeretlen helyen lévő személynek, akinek eltűnését a Rendőrségen bejelentették,

(3) Az eltűnt személy közörszöttét a Rendőrséghez tett bejelentést követő huszonnégy órán belül el kell rendelni, ha tartózkodási helye ez idő alatt nem válik ismertté.

## **3. Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény**

3. § E törvény alkalmazása során:

2. *személyes adat*: az érintettel kapcsolatba hozható adat - különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret -, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés;

9. *adatkezelő*: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki vagy amely önállóan vagy másokkal együtt az adatok kezelésének célját meghatározza, az adatkezelésre (beleértve a felhasznált eszközt) vonatkozó döntéseket meghozza és végrehajtja, vagy az adatfeldolgozóval végrehajtatja;

10. *adatkezelés*: az alkalmazott eljárástól függetlenül az adatokon végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adatok további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (pl. ujj- vagy tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése;
11. *adattovábbítás*: az adat meghatározott harmadik személy számára történő hozzáférhetővé tétele;
12. *nyilvánosságra hozatal*: az adat bárki számára történő hozzáférhetővé tétele;
4. § (1) Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie.
  - (2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető.
  - (4) Az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és - ha az adatkezelés céljára tekintettel szükséges - naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.
5. § (1) Személyes adat akkor kezelhető, ha
  - a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy
  - b) azt törvény vagy - törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben - helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés).
6. § (1) Személyes adat kezelhető akkor is, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, és a személyes adat kezelése
  - a) az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges, vagy
  - (2) Ha az érintett cselekvőképtelensége folytán vagy más elháríthatatlan okból nem képes hozzájárulását megadni, akkor a saját vagy más személy létfontosságú érdekeinek védelméhez, valamint a személyek életét, testi épségét vagy javait fenyegető közvetlen veszély elhárításához vagy megelőzéséhez szükséges mértékben a hozzájárulás akadályainak fennállása alatt az érintett személyes adatai kezelhetőek.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2601/2014. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Bogárdi Dóra  
dr. Kozicz Ágnes  
dr. Lux Ágnes

**Az eljárás megindítása**

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 29. cikke kiemelt feladattá teszi a gyermekek jogtudatosságának növelését, amikor előírja, hogy a gyermek oktatásának egyik célja, hogy tudatába vésődjenek az emberi jogok és alapvető szabadságok, valamint az ENSZ Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartása.

Magyarország által 2003-ban benyújtott, 2-3. időszakos országjelentés 2006-os értékelésekor az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Gyermek Jogainak Bizottsága javasolta hazánk számára, hogy a tananyagba kötelező elemként kerüljön bele az emberi jogok oktatása, továbbá a gyermekek jogairól tájékoztató kampányok szervezése. Az ombudsman még 2008-ban, az OBH-2096/2008. számú jelentésében összefoglalóan azt állapította meg, hogy Magyarországon a gyermekek alapvető jogainak átfogó oktatását is magában foglaló képzések sem számukban, sem elérhetőségükben (főváros orientált) nem képesek eleget tenni azon kötelezettségnek, amelyet a Gyermekjogi Egyezmény ír elő.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére. A fentiekre figyelemmel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a korábbi ombudsmani vizsgálat eredményeinek utánkövetése céljából is – hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a gyermekek, ezen belül pedig *a fogyatékossgal élő és a különböző nemzetiségekhez tartozó gyermekek általános és speciális alapvető jogainak megismertetését biztosító jogtudatosító tevékenység helyzetének monitorozására*. Indokolt itt rámutatni, hogy a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (a továbbiakban: CRPD Egyezmény) 8. cikk 1. pontja alapján a részes államok vállalták, hogy azonnali, hatékony és megfelelő intézkedéseket foganatosítanak a fogyatékossgal élőkkel kapcsolatos tudatosság társadalmi szinten történő növelése érdekében, valamint elősegítik a fogyatékossgal élők jogainak, méltóságának tiszteletét. A CRPD Egyezmény 8. cikk 2. pontja szerint az e célt szolgáló intézkedés a fogyatékossgal élő személyek jogait tiszteletben tartó magatartásforma tudatosításának támogatása az oktatás minden szintjén, ideértve az egészen kiskorú gyermekeket is, valamint a fogyatékossgal élő személyekkel és jogaikkal kapcsolatos tudatosság-növelő képzési programok előmozdítása.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökétől, a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság elnökétől, az UNICEF Magyar Bizottsága elnökétől, továbbá *felsőoktatási intézmények* (Debreceni Egyetem, Eötvös József Főiskola, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Pécsi Tudományegyetem, Semmelweis Egyetem, Szegedi Tudományegyetem), valamint vidéki és fővárosi *nemzetiségi oktatást is folytató, valamint az ombudsman korábbi vizsgálati tapasztalatai alapján kiválasztott hátrányos helyzetű gyermekek oktatását végző általános és középiskolák* (Bp. VIII. Vörösmarty Mihály Gimnázium, Eötvös József Főiskola Gyakorló Általános Iskolája, Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium Pilisvörösvár, Nyírmihálydi Petőfi Sándor Általános Iskola) vezetőitől.



## **Az érintett alapvető jogok és alkotmányos alapelvek**

- a gyermekek 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 fogyatékkal élő személyek védelme: „*Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*” [Alaptörvény XV. Cikk (5) bekezdés]
- a nemzetiségek jogainak védelme: „*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.*” [Alaptörvény XXIX. Cikk (1) bekezdés]

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.)
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nft.)
- A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekek jogi Egyezmény)
- A tanári felkészítés közös követelményeiről és az egyes tanárszakuk képzési és kimeneti követelményeiről szóló 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet (KKK)
- A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet (NM rendelet)

## **A megállapított tényállás**

*1.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának közgazgatási államtitkára válaszában az alábbiakról tájékoztatót:*

**a) Az Nft. a tanárképzés osztatlan képzéssé alakításáról döntött,** amely során a nemzeti alaptantervhez igazodóan a tanári kompetenciák és a tanári szakképzettségekhez kapcsolódó kimeneti tudás is a köznevelés igényeinek megfelelően, felsőoktatási szakértői munka keretében újrafogalmazódott. A tanárképzést és annak követelményeit felülvizsgálták, nagy hangsúlyt fektetve a szakmai kompetenciák megerősítésére.

A KKK értelmében a szakképzett tanár elkötelezett az alapvető demokratikus értékek, a nemzeti értékek és azonosságtudat iránt, nyitott a demokratikus gondolkodásra és magatartásra nevelés, valamint a környezettudatosság iránt. Az iskola világában tudatosan törekszik az értékek sokféleségének elfogadására, nyitott mások véleményének, értékeinek megismerésére, tiszteletben tartására, különös tekintettel az etnikumokra és nemzetiségekre. Törekszik a fiatalok világáról minél több ismeretet szerezni, tiszteli különbözőségeiket és jogaikat. A KKK értelmében az erkölcs- és etikatanár tájékozott a mai modern társadalom morális kérdései, a demokratikus alapértékek, az emberi jogok, a társadalmi egyenlőtlenségek, a környezetvédelem, a globalizáció, a kulturális különbségek körében.

A felsőoktatási intézményekben a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság az utólagos programakkreditáció során értékeli a képzési és kimeneti követelmények intézményi teljesülését a tanító, óvoda- és a gyógypedagógus képzés tekintetében. A pedagógusképzési terület alap- és mesterképzési szakjainak párhuzamos akkreditációs vizsgálatára 2012 októberében került sor.

Új elemként jelenik meg a szakképzettségek között a *felsőfokú ifjúságsegítő asszisztens szakképzettség*, amelynek elsajátítandó kompetenciái közé tartozik az asszisztens környezetében, mindennapos tevékenységében megjelenő emberi jogi vonatkozású kihívások felismerése, az emberi jogok képviselésére és védelmezésére való felkészültség.

b) *Az óvodai jogtudatosítás érdekében működő szabályozás* abból az alapvetésből indul ki, hogy a kisgyermekkorai megtapasztalások, élmények az egész életre kihatnak. Erre a megújult *Óvodai nevelés országos alapprogramja*<sup>1</sup> (továbbiakban: Alapprogram) is figyelemmel van az óvodai nevelés alapelveinek meghatározásakor. Az Alapprogram rendelkezései alapján a nemzetiségi, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek neveléséhez külön irányelvekben kiadott elvárások is érvényesítendőek az óvodai nevelés folyamatában. Az Alapprogram az emberi személyiségből indul ki, abból a tényből, hogy az ember mással nem helyettesíthető, szellemi, erkölcsi és biológiai értelemben is egyedi személyiség és szociális lény egyszerre. A „Gyermekkép” meghatározásában azt is rögzíti, hogy az óvodai nevelés gyermekközpontú, befogadó, ennek megfelelően a gyermeki személyiség kibontakozásának elősegítésére kell törekedni, biztosítva minden gyermek számára, hogy egyformán magas színvonalú és szeretetteljes nevelésben részesüljön, és a meglévő hátrányai csökkenjenek, nem adható hely semmiféle előítélet kibontakozásának. Az „Óvodakép” meghatározásában rögzíti azt is, hogy az óvodai nevelés célja az, hogy elősegítse az óvodások sokoldalú, harmonikus fejlődését, a gyermeki személyiség kibontakozását, a hátrányok csökkenését, az életkori és egyéni sajátosságok, valamint az eltérő fejlődési ütem figyelembevételével.

A jogtudatosítás az óvodában megnyilvánul az Alapprogram érzelmi, erkölcsi és közösségi neveléssel összefüggő elvárásaiban, így abban, hogy az óvoda egyszerre segítse a gyermek erkölcsi, szociális érzékenységének fejlődését, éntudatának alakulását, és engedjen teret önkifejező törekvéseinek; továbbá az óvoda nevelje a gyermeket annak elfogadására, megértésére, hogy az emberek különböznek egymástól. 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, feladattudatának, szabálytudatának), szokás- és normarendszerének megalapozása.

c) A 2013. szeptember 1-jétől hatályba lépett *új Nemzeti Alaptanterv*<sup>2</sup> (a továbbiakban: Nat) *biztosítja annak jogi kereteit, hogy a kerettantervekben és a helyi tantervekben megjelenhessen az alapjogokat, emberi jogokat, gyermeki jogokat tiszteletben tartó szociális és állampolgári kompetenciák fejlesztése.* A Nat. alapján a társadalmi részvétellel kapcsolatos ismeretek között megjelenik a nemek közötti egyenlőséggel, a megkülönböztetésmentességgel kapcsolatos alapvető koncepciók ismerete. A Nat. ugyancsak rögzíti, azoknak a pozitív attitűdöknek a közvetítését, amelyek az emberi jogok teljes körű tiszteletén alapulnak, ideértve az egyenlőség és a demokrácia tiszteletét, a részvétel iránti nyitottságot a demokratikus döntéshozatal valamennyi szintjén, valamint a felelősségérzetnek és a közösségi összetartást megalapozó közös értékek elfogadásának és tiszteletben tartásának a nyilvánítását.

Az *„Ember és társadalom”* műveltségterület legfontosabb általános fejlesztési feladatai között szintén megjelenik többek között a személyiségi és emberi jogok tiszteletére, az erkölcsi értékekre nevelés; a társadalmi igazságosság, méltányosság és szolidaritás értékének tudatosítása; a társadalmi, gazdasági problémák iránti érzékenység megteremtése; az egyenlő bánásmóddal és esélyegyenlőséggel kapcsolatos ismeretek és készségek fejlesztése.

A *„Társadalmi, állampolgári és gazdasági ismeretek”* között megtalálhatók az emberi alapjogok, esélyegyenlőség területét érintő tudástartalmak. E műveltségterületen belül jelenik meg a gyermekek jogai, diákjogok témakör, mint kötelezően átadandó ismeretanyag az 5-8. évfolyamos tanulók számára.

<sup>1</sup> 363/2012. (XII. 17.) Korm. rendelet

<sup>2</sup> 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet

Az iskola a Nat. alapján az Nkt. 5. § (1) bekezdés b)-d) pontjaiban meghatározott pedagógiai szakaszokra, iskolatípusra, továbbá az egyes sajátos köznevelési célok teljesítéséhez kerettantervet alkalmaz.

A kerettantervben az „Ember és társadalom” műveltségterületen belül a társadalmi és állampolgári ismeretek témakörei a társadalmi gyakorlatra összpontosító szocializációs célú tartalmi egységek, amelyek komplex módon reagálnak a diákokat közvetlenül érintő társadalmi jelenségekre. Olyan tudományterületekre épül, mint a szociológia, a szociálpszichológia, a politológia, a jogtudomány, a közgazdaságtan és a média tudománya.

A kerettanterv rögzíti, hogy az alapvető emberi jogok, a gyermekek jogai és a diákjogok témakörhöz kapcsolódó fejlesztési cél a társadalmi szabályok értelmezése, a közös és az eltérő vonások felismertetése. A fejlesztési feladatok az ismeretszerzés és tanulás, a kritikai gondolkodás és az ismeretekről történő kommunikáció köre szerveződnek, pl. társadalmi egyenlőtlenségek és egyenlőségek azonosítása történelmi példák alapján, jogok és kötelezettségek egymáshoz kapcsolása a közösségi életben, érvelés valamilyen diákjog érvényesítésének szükségessége mellett. Ugyancsak e műveltségterület részét képezik a demokratikus viszonyokról, ezen belül a nemzetiségekről és jogaikról történő ismeretek átadása. A kerettanterv előírja a magyarországi nemzetiségekkel, különös tekintettel a roma népesség helyzetével kapcsolatos, illetve a demokratikus jogállamról, a jogi intézményrendszerrel szóló ismeretek átadását.

A *nemzetiségi jogok* részét képezik továbbá a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet által előírt nevelési-oktatási feladatoknak. A nemzetiségi népismereten belül olyan témák feldolgozására kerül sor, mint a nemzetiségi és állampolgári jogok, a nemzetiségek jogai, a hazai és nemzetközi jogrendszer, a nemzetiségek intézményrendszere.

A Nat. egyik fő fejlesztési területe, nevelési célja a felelősségvállalás másokért, az önkéntesség. A Nat. ösztönzi a személyiség fejlesztését, kibontakozását segítő nevelést-oktatást. Célul tűzi ki a hátrányos helyzetű vagy fogyatékossgal élő személyek iránti szociális érzékenység, segítő magatartás kialakítását a tanulóknál úgy, hogy saját élményű tanuláson keresztül ismerik meg ezeknek a csoportoknak a sajátos igényeit, élethelyzetét. A segítő magatartás számos olyan képességet igényel és fejleszt is egyúttal (együttérzés, együttműködés, problémamegoldás, önkéntes feladatvállalás és megvalósítás), amelyek gyakorlása elengedhetetlen a tudatos, felelős állampolgári létehez. A *fogyatékossgal* a Nat.-ban az „Ember és társadalom”, az „Ember és természet”, az „Informatika” és az „Életvitel és gyakorlat” műveltségi területek esetében jelenik meg. Az ismeretek átadása olyan területeket érint, mint a fogyatékossgal élő emberek megismerése, elfogadása, segítése, a fogyatékossgal élő személyekkel folytatott és a fogyatékossgal élő személyek közötti kommunikációt biztosító eszközök megismerése. Az emberi jogokkal kapcsolatos ismeretek átadásának várt eredménye többek közt, hogy a tanulók képesek legyenek példák segítségével bemutatni és értelmezni az alapvető emberi, gyermek- és diákjogokat, valamint a társadalmi szolidaritás különböző formáit, tudják értelmezni az állampolgári jogok és kötelezettségek egymáshoz való viszonyát. Képesek legyenek a társadalmi kirekesztés azonosítására, megítélésére, képesek legyenek annak felismerésére, hogy a modern nemzetállamokat különböző kultúrájú, vallású, szokású, életmódú népek, nemzetiségek együttesen alkotják. A pedagógusok számára a vonatkozó ismeretek elsajátításához a „Gyermekjogi alapismeretek” akkreditált továbbképzés áll rendelkezésre, illetve jelenleg is áll akkreditálás alatt iskolai jogtudatosság fejlesztését szolgáló továbbképzés.

**d)** *A gyermekjóléti alap- és gyermekvédelmi szakellátásban dolgozó szakemberek képesítési előírásait* a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet szabályozza, amely felsőfokú végzettség meglétét írja elő valamennyi vezetői beosztásban és a nevesített szakmai munkakörök egy részében.

Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) 2013. évre vonatkozó előzetes adatai szerint a gyermekvédelmi szakellátás intézményrendszerében (területi gyermekvédelmi szakszolgálatok, gyermek- és lakásotthonok, nevelőszülői hálózatok) december 31-én összesen 6640 főt foglalkoztattak szakmai munkakörben (ide nem értve a hagyományos nevelőszülőket). Közülük a képesítési előírások tükrében 3641 fő rendelkezett felsőfokú, 2999 fő pedig középfokú végzettséggel, illetve iskolarendszeren kívüli Országos Képzési Jegyzékben (a továbbiakban: OKJ) akkreditált szakképzettséggel.

A gyermekvédelmi szakellátásban középfokú végzettséggel, illetve OKJ szakképzettséggel a következő munkakörök tölthetők be: gyermekgondozó, gyermekvédelmi ügyintéző, gyermekvédelmi asszisztens, gyermekfelügyelő, kisgyermeknevelő, nevelőszülő. E munkakörök betöltéséhez az NM rendelet 2. melléklete a következő képesítések valamelyikének meglétét rendeli: dajka, óvodai dajka, házi időszakos gyermekgondozó, csecsemő- és gyermekgondozó, kisgyermekgondozó, -nevelő, gyermek- és ifjúsági felügyelő, szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi ügyintéző, szociális asszisztens, gyermekotthoni asszisztens, gyógypedagógiai asszisztens, pedagógiai asszisztens, mentálhigiénés asszisztens, nevelőszülő.

A felsorolt képesítések hivatalos szakképzési kerettantervében a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismeretátadás a következők szerint jelenik meg:

- *Szociális asszisztens*: a „Jogi és családjogi alapismeretek” c. – osztályfoktól függően 18-22 órában oktatott – tantárgy keretében külön témakör a „Germeki és szülői jogok, kötelességek,” ezenkívül a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) is a képzés része;
- *Kisgyermekgondozó, -nevelő, gyermekotthoni asszisztens*: a „Germekvédelmi ismeretek” c. tantárgy részeként 5 órában; „A gyermekvédelem története” 11 órában; „A gyermekvédelem mai rendszere” témakörön belül ismertetik a Gyvt.-vel és a gyermeki jogokkal összefüggő tartalmat;
- *Szociális, gyermek- és ifjúságvédelmi ügyintéző*: „A gyermekek védelméről szóló törvény alapvető szabályai, alapelvei” c. témakör, melynek keretében a képzésben résztvevők a Gyvt.-ben rögzített gyermeki jogokról is ismeretet szereznek;
- *Pedagógiai asszisztens, gyógypedagógiai asszisztens*: valamennyi képzésben elvárt kompetencia a „Közoktatási és gyermekvédelmi jogszabályok” és a „Germekvédelmi, családjogi, közoktatási, foglalkoztatási, szociálpolitikai fogalmak” c. ismeretanyag;
- *Nevelőszülő*: a szakmai és vizsgakövetelmények szerint „képes a gyermek védelmében elfogadott szabályok alkalmazására. (...) a gyermeki és szülői jogok és kötelességek értelmezésére.”;
- *Kisgyermekgondozó, -nevelő*: a szakmai és vizsgakövetelmények szerint „képes értelmezni a szakterületi ellátáshoz kapcsolódó jogszabályokat és a szakirodalmat.”;
- *Dajka, óvodai dajka, házi időszakos gyermekgondozó, gyermek- és ifjúsági felügyelő, mentálhigiénés asszisztens*: a kerettantervben, valamint a szakmai és vizsgakövetelményekben a gyermeki jogokkal kapcsolatos, illetve jogszabály-ismereti jellegű képzési elem nem azonosítható.

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézetnél (a továbbiakban: NCSSZI) működő TÁMOP projekt keretében összesen 18.545 fő a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet szerinti továbbképzési kötelezettség hatálya alá tartozó szakember akkreditált továbbképzése, valamint a nevelőszülők OKJ-s akkreditált képzése valósul meg 86 különböző képzés, továbbképzés formájában. Ebből 36 képzésnek része a gyermeki jogok, fogyatékkal élő személyek jogai, nemzetiségi jogok, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség területéhez közvetlenül kapcsolódó ismeretátadás.

Az NCSSZI saját képzései megszervezésének és a továbbképzésre kötelezett szakemberek nyilvántartásának feladatain túl ellátja a külső szervezet által létrehozott és megszervezett 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet szerinti továbbképzési rendszerbe illeszkedő képzések akkreditációját is. Ezek közül 154 képzés tematikájába illeszkedik a gyermeki jogok, fogyatékossgal élő személyek jogai, nemzetiségi jogok, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség területéhez közvetlenül kapcsolódó ismeretátadás. Ezen képzéseken összesen legalább 3909 fő vesz, vett részt érvényességi időszakuk során.

Az *Országos Betegjogi Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ* (a továbbiakban: OBDK) a TÁMOP kiemelt projekt keretében indított *ingyenes gyermekjogi képviselő képzést* 60 órában, a már korábban gyermekjogi képviselői képzésben részt vettek számára, és 120 órában a teljes képzésben részt venni kívánóknak. A képzésből mintegy 60 óra a gyermeki jogok, fogyatékossgal élő személyek jogai, nemzetiségi jogok, egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség területéhez közvetlenül kapcsolódó óraszám, ezen belül a gyermeki jogok területéhez kapcsolódó óraszám 14 óra, az egyenlő bánásmód, esélyegyenlőség területéhez kapcsolódó óraszám 2 óra, a fogyatékossgal élő személyek jogai 5 óra. A képzés a fentiekén túl kiterjedt a gyermekekre vonatkozó kriminológiai ismeretekre, valamint jelnyelvi és nemzetközi családjogi ismeretekre is.

A 120 órás képzésre 43 fő jelentkezett. 40 fő kezdte meg és 39 fő fejezte be sikeresen a képzést. A 60 órás képzésre 52 fő jelentkezett és 44 fő végezte el a képzést sikeresen. A képzésre elsősorban a gyermekvédelmi szakellátás területéről jelentkeztek a hallgatók, így nagyszámban vettek részt a képzésben a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok szakértői bizottsági tagjai, gyermekvédelmi gyámok, elhelyezési ügyintézők, továbbá a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fővárosi és területi kirendeltségeinek kollégái, gyermekjóléti szolgálatok családgondozói, gyámhivatali ügyintézők, de voltak a hallgatók között védőnők és pedagógusok is.

e) *A jogtudatosság fejlesztésére, a jogok megismertetésére* a köznevelési terület elsősorban az *iskolarendszerű oktatás keretein belül* törekszik. *Kampány-jellegű* intézkedések az alábbi területeken zajlanak:

Az igazságügyi tárca támogatásával működik a [www.jogosakerdes.hu](http://www.jogosakerdes.hu) című honlap, amelynek célja, hogy a kisgyermekek számára érthető és játékos formában közvetítse azokat az alapinformációkat, amelyek megkönnyítik számukra a jog világában való eligazodást.

„Az Internet nem felejt!” című program 2014 januárjában indult, amely a [www.azinternetnemfelejt.hu](http://www.azinternetnemfelejt.hu) honlapon hívja fel a figyelmet a közösségi oldalakon megosztott információk, adatok, képek veszélyeire, valamint a hozzá kapcsolódó előadásorozatból megtudhatják a fiatalok, hogyan előzhetik meg, hogy áldozattá váljanak, milyen veszélyek leselkednek rájuk, hogyan tudnak másokon segíteni, és miért fontos az, hogy vigyázzanak a személyes adataikra. Az igazságügyi tárca még 2012-ben indított gyermekbarát igazságszolgáltatással foglalkozó hivatalos oldala a [www.gyermekbarat.kormany.hu](http://www.gyermekbarat.kormany.hu) címen érhető el. A honlap az itt elhelyezett információkkal elsősorban a felnőttekhez szól a szülőket és más érdeklődőket tájékoztatja a gyermekek jogairól, a programhoz kapcsolódó aktualitásokról, fontosabb információkról, jogi lehetőségekről, továbbá biztosítja, hogy a honlap látogatója kérdésekkel közvetlenül a minisztérium munkáját segítő szakértőkhöz – jogászok, pszichológusok, szociális munkások – forduljon.

Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) az átlátható, nyitott igazságszolgáltatás jegyében indított előadásorozatot a középiskolákban „Nyitott Bíróság” címmel. A kezdeményezés mottója: „Attól félsz, amit nem ismersz”. A hivatal által elindított program keretében a középiskolások osztályfőnöki órákon kapnak tájékoztatást a legalapvetőbb jogi ismeretekről.

Az előbbieken mellett az EMMI felügyelete alá tartozó OBDK a gyermeki jogok tekintetében elkészített egy gyermekjogi tájékoztató kiadványt a szakellátásban élő gyermekek számára, valamint minden évben valamilyen kiemelt, gyermekjogi témában szólítja meg a gyermekvédelmi szakellátásban élőket.

2013-ban rajzpályázat keretében tájékozódtak a gyermekek gyermekjogi ismereteiről. 2014-ben kiemelt téma a kapcsolattartáshoz való jog. A gyermek- és ellátottjogi képviselők tevékenységén túl valamennyi megvalósított pályázat, kampány a legszélesebb médianyilvánosságot kapta.

1.2. *A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnöke* a gyermeki jogok oktatásban történő érvényesülésének vizsgálatát két vonulatban tartotta indokoltnak, egyrészt a gyermeket, tanulót ért fizikai, lelki bántalmazás, veszélyeztetés, megfélemlítés, embertelen, megalázó bánásmód miatt szükségessé váló beavatkozás, másrészt a nevelés-oktatás során a *jogtudatosság kialakítása* érdekében kifejtett tevékenység kérdésében.

A *bántalmazás és veszélyeztetés kezelésére* több szintű intézményhálózatot biztosít a magyar jogrendszer, amelyek működése részben egymásra épül. A hatékonyság, és időnként a gyors reagálást akadályozó hatásköri átfedések, a visszacsatolás helyenként tetten érhető hiánya külön megbeszéléseket, egyeztetéseket igényelne a gyermekvédelem résztvevőitől, beleértve a köznevelési intézmények felelőseit is.

A *jogtudatosság szerinti témák* a Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet 1.2. Kerettantervek és a helyi szintű szabályozás című fejezetében jelennek meg. A tananyagfejlesztés elkészítése az EMMI háttérintézményének, az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet (a továbbiakban: OFI) hatáskörébe tartozik. Fenntartóként az a véleménye, hogy a pedagógus a tanuló iskolába lépésének első pillanatától kezdve egész személyiségével kell, hogy a gyermeki jogok érvényesülését segítse, és a tanuló életkorához igazodóan fejlessze a jogtudatosság kialakítását. Meglátása, hogy ezt valamennyi tantárgyba be lehet építeni. *A kerettantervek kiadásáról és jóváhagyásának rendjéről szóló 51/2012. (XII. 21.) EMMI rendelet* (a továbbiakban: Kerettanterv) alapján elsősorban a történelem, társadalmi és állampolgári ismeretek tantárgy keretében oktatják a tanulókat a jogismeretre, a jogtudatos magatartás elsajátításra.

A NAT-ban rögzített kompetenciák közül az általános iskola 1-4. évfolyamán a nemzetiségi jogok megismertetése a szociális és állampolgári kompetencia-fejlesztési területhez tartozik. Az életkori sajátosságoknak megfelelően természetesen mindez a kisiskolásra jellemző tevékenységformákon keresztül, indirekt formában történik. Az ismeretek elsajátítására tantárgyi keretet a magyar nyelv és irodalom biztosít, elsősorban meséken, verseken keresztül. Ennek a kompetenciának a fejlesztése azt a célt szolgálja, hogy az alsó tagozatos gyermek legyen nyitott társai megismerésére, igyekezzen megérteni őket. fogadja el a közösségben való normaalapú viselkedés szabályait.

Az alapfokú oktatás felső tagozatán a NAT-ban mind a hazafias nevelés, mind az állampolgárságra, demokráciára nevelés fejlesztési területében található nevelési célok, amelyek a nemzetiségi jogok megismertetésének az 5-8. osztályos tanulók életkori sajátosságaihoz mérten történő megismertetésére irányulnak. Célként fogalmazódik meg, hogy a tanulók tudják milyen nemzetiségek élnek hazánkban, ismerkedjenek meg egy-egy nemzetiség kultúrájával. Ismerkedjenek meg az alapvető jogokkal, kötelezettségekkel, és a jogok érvényesítésének lehetőségeivel. Ehhez tantárgyi keretet nyújtanak a következő tantárgyak:

- irodalom (hazai nemzetiségek meséi, a régió, a lakóhely jelene és hagyományai),
- magyar nyelvtan (a magyarországi nemzetiségek nyelvhasználata),
- történelem (kisebbség, többség, nemzetiség fogalmak mind a négy évfolyamon, egyre bővülő tartalommal, külön témaként jelenik meg a magyarországi nemzetiségek, illetve a roma népesség helyzete).
- hon-és népismeret (hazánk nemzetiségei),
- ének-zene (nemzetiségeink zenei hagyományai)
- dráma és tánc, tánc- és mozgás, vizuális kultúra (néprajzi tájegységek, nemzetiségek).

A gimnáziumokban és szakközépiskolákban a nemzeti öntudat, hazafias nevelés, feladatai között megjelenő cél, hogy a tanuló tisztelje a különböző népek és kultúrák hagyományait, az erkölcsi nevelés feladatai között elérendő feladatként jelenik meg az etikai elvek, a normák és a törvények kapcsolódásának megértése. A fejlesztési feladatokban megfogalmazott célok, illetve a kompetenciák elérését tantárgyak sora segíti:

- magyar nyelv és irodalom (a hazánkban élő nemzetiségek nyelvhasználata).
- történelemből kiemelt cél annak érzékeltetése, hogy a magyar nemzet történelme sokféle egyéb nemzetiség és etnikum együttműködésének az eredménye is. Nyitott, elfogadó gondolkodást kell kialakítani az eltérő kultúrák vonatkozásában a nemzetiségek történelmének áttekintésével – beleértve a határon túli magyarság és a hazai nemzeti múltját és jelenét is –, különös tekintettel a Kárpát-medencében együtt élő népekre.
- társadalmi, állampolgári és gazdasági ismeretek (a nemzetiség fogalma, roma közösség Magyarországon)
- dráma és tánc, tánc- és mozgás, illetve ének zene az általános iskolai tananyagtartalom kibővítése a nemzetiségek témakörben.

Szakiskolákban is elvárt cél, hogy a tanulók tiszteljék a különböző népek és kultúrák hagyományait. A nemzetiségek jogainak megismertetésének eszköze több közismereti tantárgy: kommunikáció-magyar nyelv és irodalom, társadalomismeret, osztályközösség-építés.

Az Nkt. értelmében, valamennyi iskolában létre kellett hozni a diákönkormányzatokat, amelyek számos esetben véleményezési jogot gyakorolnak. Ilyen kérdés pl. az intézmény átszervezése, megszüntetése, fenntartói jogának átadása, az intézményvezető pályázatának véleményezése. Az elnök jelezte, hogy 2013. január elsejétől számtalan, fenti témájú dokumentumot vizsgált, és valamennyiben megtalálható volt a diákönkormányzatok véleménye, ezért úgy látja, hogy ebben a vonatkozásban megvalósul a gyermeki jogok érvényesülése.

Az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkársága 2014. november 21-23. között rendezi meg az Országos Diákszemélyzetet, Székesfehérváron. A Diákszemélyzet fő témái: tanulási tapasztalatok és lehetőségek, diákönkormányzatok működési tapasztalatai, jogainak érvényesülése, intézményi szinten megjelenő, de ezt meghaladó jelentőségű kérdések.

A pedagógiai szakmai szolgáltatók (a továbbiakban: szakmai szolgáltatók) munkatervéből egyértelműen kiderül, hogy a működő szakmai szolgáltatók milyen továbbképzéseket szerveztek, szerveznek az év során a pedagógusoknak. Az EMMI háttérintézményei közötti feladatmegosztás az ágazatban tevékenykedő valamennyi szervezetre feladatot ró a gyermeki jogok és a jogtudatosítás oktatásban betöltött szerepe vonatkozásában. A fogyatékos elfogadtatásának segítségére *jó gyakorlatként* említette, hogy a Budapest X. Tankerülete illetékességi területén található iskolák csaknem tizenöt éve egész tanévre kiterjedően valamennyi iskola bevonásával Tolerancia programot szerveznek, amelynek keretében havonta találkoznak a fogyatékosokkal élő és az egészséges tanulók. A tanév elején megnyitó, a tanév végén záró program foglalja keretbe az intézményközi együttműködést. A pályázatok kiírása és megvalósítása során egyaránt kiemelt figyelmet kap esélyegyenlőség biztosítása a gyermekjogok vonatkozásában.

A TÁMOP „Köznevelés az iskolában” c. kiemelt projekt Partnerség és Hálózatosodás modul által lefolytatott pilotok közül a 2013/2014-es tanév folyamán egy esélyegyenlőségi témájú volt. Ez 2014. április 1-jétől 2014. június 30-ig zajlott és több programelemből állt össze, amelyek témái a sajátos nevelési igényű (a továbbiakban: SNI) tanulók társadalomba történő beilleszkedése, az esélyegyenlőségük biztosítása a szakképzés területén, a másság elfogadása voltak. A TÁMOP projekt keretében 2014. március 7-én tartottak esélyegyenlőségi tájékoztatót a Fejlesztési és Projektigazgatóság munkatársai részére, illetve esélyegyenlőségi feladatokért felelős munkatársat alkalmaznak a projektben.

A tanéven túl megvalósuló Erzsébet táborokban lesz gyermekjogi tematikájú program, továbbá a most induló „Hátrányos helyzetű gyermekek önkéntes részvételének ösztönzése a komplex iskolai testmozgásprogramok szervezésében” c. kiemelt TÁMOP projekt pedig esélyegyenlőségi tematikájú lesz. Az elnök válaszában összegző véleményében úgy látja, hogy a jogtudatosságra nevelés területén van még tennivaló, amely a KLIK jövőbeni feladatának tekintendő.

1.3. *A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság (MAB) elnöke az alábbiakról tájékoztatott válaszában:*

Az Nft. 110. § (3) bekezdés b) pontjában felhatalmazást kapott a miniszter, hogy rendeletben szabályozza a felsőoktatási szakképzés, az alapképzés és a mesterképzés képzési és kimeneti követelményeit. Az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről a 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet, a 2012-ben bevezetett felsőoktatási szakképzések képzési és kimeneti követelményeiről a 39/2012. (XI. 21.) EMMI rendelet rendelkezik. A közigazgatási, rendészeti, és katonai képzési terület alap- és mesterszakjainak szabályozása a közigazgatási és igazságügyi miniszter hatásköre (30/2014. KIM rendelet). 2013-tól a tanárképzés osztatlan szakként hirdethető meg, az új típusú képzések szabályozását a 8/2013. EMMI rendelet tartalmazza, a folyamatban lévő képzésekre tekintettel ugyanakkor a 15/2006. (IV. 3) OM rendelet tanárképzésre vonatkozó részei is hatályban vannak. A fenti jogszabályok alapján országosan 30 féle felsőoktatási szakképzési szak, 138 féle alapképzési szak, 200-nál is több mesterképzési, és mintegy 70 tanárszak, mindösszesen tehát majdnem 500 féle szak működhet. (Ez nem tartalmazza a hittudományi és a közös képzések szakjait).

Ahhoz, hogy a feltett kérdésre,<sup>3</sup> amely szerint *teljesült-e az az ajánlás, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek képzésében kimeneti követelmény legyen a gyermeki jogok átfogó oktatása*, a több száz szak közül azonosítani kellene azokat, amelyek gyermekekkel való foglalkozást jelentő szakképzettséghez vezetnek. Nyilvánvalóan ilyenek a tanárszakok, a pedagógus képzési terület szakjai, ugyanakkor ide tartozhatnak a jogi, közigazgatási, társadalomtudományi (szociális), művészeti képzési területek egyes szakjai is. Tekintettel arra, hogy a 2008-as ajánlás óta lényeges változás csak a tanárképzés szakjainak szabályozásában történt, talán elegendő válaszul az említett 8/2013. EMMI rendeletből, a tanári felkészítés általános követelményeit vizsgálni. Álláspontja szerint a megszerezhető tudás, készségek és képességek nem tartalmazzák ugyan a gyermeki jogok fogalmát, a tanárok ez irányú érzékenyítése azonban mindenképp kiolvasható az alábbi szövegből. *„A végzett/szakképzett tanár alapvető pszichológiai, pedagógiai és szociológiai tudással rendelkezik a személyiség sajátosságaira és fejlődésére vonatkozó nézetekről, a szocializációról és a perszonalizációról, a hátrányos helyzetű tanulókról, a személyiségfejlődés zavarairól, a magatartásproblémák okairól, a gyermeknevelés, a tehetséggondozás és az egészségfejlesztés módszereiről.”* [...] *„Képes a tehetséges, a nehézségekkel küzdő vagy a sajátos nevelési igényű, valamint a hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetű, valamint a tantárgyában különleges bánásmódot igénylő tanulókat felismerni, hatékonyan nevelni, oktatni, számukra differenciált bánásmódot nyújtani.”* ... *„A szakképzett tanár elkötelezett az alapvető demokratikus értékek iránt, szociális érzékenység, segítőkészség jellemzi. Előítéletektől mentesen végzi tanári munkáját, igyekszik az inklúzió szemléletét magáévá tenni. Elkötelezett a nemzeti értékek és azonosságtudat iránt, nyitott a demokratikus gondolkodásra és magatartásra nevelés, valamint a környezettudatosság iránt. Az iskola világában tudatosan törekszik az értékek sokféleségének elfogadására, nyitott mások véleményének, értékeinek megismerésére, tiszteletben tartására, különös tekintettel az etnikumokra és nemzetiségekre.*

<sup>3</sup> Hogyan teljesült az OBH-2096/2008. számú jelentésben tett ajánlás, miszerint „az oktatási és kulturális miniszter – tekintettel a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 153.§ (2) bekezdés 2.) pontjára – gondoskodjon arról, hogy valamennyi a gyermekekkel dolgozó szakember képzésében képzési és kimeneti követelmény legyen a gyermeki jogok átfogó oktatása, a gyermeki jogok átfogó ismerete?”



*Belátja, hogy a konfliktusok is a közösségi élethez tartozhatnak. Törekszik a fiatalok világáról minél több ismeretet szerezni, tiszteli különbözőségeiket és jogaikat. Folyamatosan együttműködik a szülőkkel.”*

Egyes konkrét tanári szakképzettségek esetében (pl. történelemtanár, etikatanár, nemzetiségi nyelv tanára) az emberi, nemzetiségi jogok tisztelete vagy ismerete konkrétan is megjelenik. Az egészségügyi tanár szakterületi ismeretei között szerepel a köznevelés, szakképzés, felnőttképzés jogi szabályai, családjog, gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló jog, esélyegyenlőség joga is. A romológia tanár *„ismeri a cigányság kulturális értékeit, felkészült azok bemutatására, közvetítésére. Ismeretei birtokában képes a helyi és nemzetiségi önkormányzatok, azok intézményei, valamint a népjóléti, gyermekvédelmi, politikai és civil szervezetek cigánysággal kapcsolatos feladatainak ellátására.”* A család- és gyermekvédő tanár szakterületi ismeretei között szerepel a *„család- és gyermekvédelem jogi háttere, alapvető jogi ismeretek, a gyermekvédelem jogi szabályozása. A gyermekvédelmi szakellátás rendszere, és kapcsolata a közoktatási intézményekkel.”* Ez a szak azonban az új típusú tanárképzések bevezetésével 2017-től mesterfokozatot adó képzés helyett szakirányú továbbképzésként folyhat tovább.

A képzési és kimeneti követelményeket tartalmazó jogi szabályozás vizsgálata mellett ugyanakkor felmerülhet az egyes képzések konkrét tematikájának vizsgálata is, vagyis az, hogy az intézmények hogyan ültetik át a jogszabályi elvárásokat a mindennapi gyakorlatba, milyen konkrét ismeretanyagot adnak át a hallgatóknak ezzel a kérdéssel kapcsolatban.

A MAB feladatai közé tartozik egyrészt, hogy a létesítendő szakok tervezett képzési és kimeneti követelményeit véleményezze, másrészt, hogy az új képzések indításakor vizsgálja a szakok tantervét és a tantárgyleírásokat. A közelmúltban volt arra példa, hogy a MAB egy szaklétesítési kérelemről nem támogató szakvéleményt adott, és az indoklás egyik pontja éppen az volt, hogy a kisebbségvédelem kérdésköre nem jelent meg a tervezet szakképzési és kimeneti követelményeiben.

A szakindítások során a MAB azt értékeli, hogy a fentebb említett képzési és kimeneti követelmények előírásainak megfelelően van-e összeállítva a tanterv, azaz, hogy szerepel-e benne minden releváns és elvárt ismeretkör, valamint, hogy az egyes tantárgyak segítik-e a megjelölt kompetenciák elérését. Ennek során külön nem vizsgálja az említett csoportok jogainak oktatását, de a követelményeknek való nem megfelelés eredményeként a szakvélemények egyes esetekben utalnak erre. 2012-ben például egy szociálpedagógiai mesterszak indításának elutasító szakvéleményében az indoklás kifejezetten tartalmaz a témába vágó szakmai érveket: *„Csak egy-két csoport problémáira korlátozódik (cigányság és sajátos nevelési igényűek) a sajátos szükségletű csoportok, szociális kisebbségek szociológiai ismérvei, a szociálpedagógiai beavatkozás lehetőségei; hiányoznak a bűnmegelőzési kompetenciák fejlesztésének lehetőségei és a kisebbségekkel, migránsokkal való foglalkozások speciális módszertani repertoárja. (...) Nincs utalás például arra, hogy a felsorolt tárgyak segítenék az emberi, gyermeki jogokra alapozott tevékenységet.”* Egy másik esetben a gyermekjogok tárgyat oktató szakmai tapasztalatának és minőségének hiánya szerepel elutasító okként egy szociálpedagógiai mesterszak nem támogató véleményben. 2010-ben egy csecsemő és kisgyermeknevelő szak indításának véleményezésében a jogi alapismeretek és a gyermekvédelem intézményrendszere témakörökhöz kapcsolódó szakirodalom aktualizálását javasolta a MAB.

#### *1.4. Felsőoktatási intézmények*

a) Az *Eötvös József Főiskola* rektorának tájékoztatása szerint a főiskola neveléstudományi képzési területen tanító, óvodapedagógus és csecsemő- és kisgyermeknevelő szakos pedagógusok, szakemberek képzését végzi. Ezekben a szakokon hangsúlyos szerepet kapnak a gyermekvédelemre, gyermeki jogokra, a fogyatékossággal élők jogaira és a nemzetiségi jogokra vonatkozó ismeretek.

Ezen ismeretek átadása és alkalmazásuk többféle módon jelenik meg a képzési tartalmakban: önálló tantárgyként, illetve kapcsolódó szakmai tantárgyakba integrálódva, az óvodai, iskolai gyakorlatban szerzett tapasztalatként, napi kommunikáció során, valamint közéleti kapcsolatokban.

A gyermekjogokkal, gyermekvédelemmel, fogyatékkal élők jogaival az alábbi tantárgyak keretében foglalkoznak. *Tanító alapszakon* családjogi és gyermekvédelmi alapismeretek, differenciáló pedagógia, integrált nevelést igénylő csoportok, pedagógiai diagnosztika, integráció elmélete és gyakorlata, tanulók hatékony megismerése, gyermekbántalmazás felismerése, megelőzése, kezelése. *Óvodapedagógus alapszakon* családjogi és gyermekvédelmi alapismeretek, differenciáló pedagógia, alternatív pedagógia, integrált nevelést igénylő csoportok, a korai fejlesztés elmélete és gyakorlata, a gyermekek hatékony megismerése, pedagógiai diagnosztika, integráció elmélete és gyakorlata. *Csecsemő- és kisgyermeknevelő alapszakon* általános pedagógiai és gyógypedagógiai alapismeretek, csecsemő és kisgyermekkor pedagógiája és családpedagógiai alapismeretek, differenciálás pedagógiája, szociálpolitikai és gyermekvédelmi alapismeretek, gyermeki személyiség megismerése, korai fejlesztés. *Csecsemő- és kisgyermeknevelő felsőoktatási szakképzésen* csecsemő- és kisgyermekkor pedagógiája, szociológiai alapismeretek, családszociológia, gyermekvédelmi alapismeretek, integráció, inklúzió az SNI gyermekek korai fejlesztésére, a gyermeki személyiség megismerése, multikulturális nevelés.

A kötelező tantárgyakon túl a tanító szakon 13, az óvodapedagógus szakon 20 kredit Integrált nevelést igénylő csoportok címmel kötelezően választható szakmai modulokban kapnak további differenciált szakmai ismereteket a témakör módszertanáról. A tantárgyak tematikája tartalmazza a családjogi és gyermekvédelmi ismereteket is.

A főiskola a képzéseibe tartozó tantárgyak sorában hangsúlyosan szerepelteti az SNI témával foglalkozó ismereteket feldolgozó kurzusokat, a Pedagógiai és Pszichológiai Szakcsoport olyan szakmai kapcsolatrendszerrel működött, amely közvetlen, kooperatív-interaktív kapcsolatot biztosít az elméleti és gyakorlati szakemberek, valamint a hallgatók között. A kapcsolatrendszer hatékony működtetése révén a hallgatóknak lehetőségük nyílt az adott téma kapcsán érintett gyermekekkel és fiatalokkal való találkozásra, a velük való beszélgetésre, valamint a szakemberek közreműködésével folytatott demonstrációs foglalkozásba, speciális terápiás eljárásokba (pl. hippoterápia) is betekintést kaptak.

Nemzetiségek jogaival kapcsolatosan hangsúlyozta, hogy a főiskola többnemzetiségű térségben helyezkedik el, ahol a hallgatók természetes módon élik meg a különböző nyelvi és kulturális kötődésű lakosság, hallgatók, képzések jelenlétét. A tanító és az óvodapedagógus szakokon belül a főiskola képzési kínálatában német, horvát és cigány nemzetiségi szakirány választható. A szakirányok kredit száma tanítószakon 36, óvodapedagógus szakon 32. Tantárgyi struktúrájukban főként a Kétnyelvűség elmélete és gyakorlata, valamint a Népismeret tantárgyak tartalmazzák a nemzetiségek jogaira vonatkozó ismereteket.

**b) Az Eötvös Loránd Tudományegyetem rektora** arról tájékoztattott, hogy a gyermekjogokkal kapcsolatos ismereteket, képességeket és attitűdöket megalapozó, fejlesztő és elmélyítő tanegységek elsősorban a pedagógusképzést folytató karaik – Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Tanító- és Óvóképző Kar, Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar – képzéseiben, valamint az osztatlan tanárképzés rendszerében jelennek meg. Valamennyi szakon a jogszabályoknak megfelelően, a képzési és kimeneti követelmények (KKK) előírásai szerint folyik a képzés, s így kapnak helyet a vonatkozó jogi ismeretek is az adott területeken. Mindezeket túl a gyermekjogokkal, fogyatékkal élő személyek jogaival, nemzetiségek alapvető és egyéni jogaival kapcsolatos ismeretek beépülnek az Állam- és Jogtudományi, Bölcsészettudományi, Informatikai, Társadalomtudományi Karán folytatott alap- és mesterszinten, illetve szakirányú továbbképzés keretében folytatott képzésekbe is:

*A Pedagógiai és Pszichológiai Kar Pszichológiai Intézetében a Pszichológus mesterképzésben két szakirány keretében is jelen vannak olyan tantárgyak, melyek feltételezik a gyermekjogi ismeretek beiktatását az oktatás tartalmába. A Fejlődés- és Klinikai*

*Gyermekpszichológia szakirány keretében két kötelezően elvégzendő tantárgy, az „Intézményes gyermeknevelés” és a „Gyermekvédelem” tartalmazzák a kérdésköröket.*

*A Tanácsadás- és Iskolapszichológia szakirány keretében is megjelenik a gyermekjog kérdésköre. A „Gyermekvédelem” tantárgy e szakirány keretében a fenti tantárgyhoz képest más hangsúllyal közelíti meg a gyermekjogi kérdéseket, és a hallgatók gyakorlati vonatkozásokat is megismerhetnek.*

*Gyakorlati jellegű tárgy, választható a „Társadalmi integrációt segítő tanácsadás” speciális kollégium, 2 órás gyakorlat; vezetett kutatómunka formájában zajlik. A gyakorlat keretében speciális, hátrányos helyzetű társadalmi csoportok – a fogyatékossgal élő személyek, a szegények, drogfüggők, krónikus betegségekben szenvedők, a pszichés problémákkal küzdők, az idősek, a bevándorlók – számára nyújtott intervenciós lehetőségeket és akciókutatásokat mutatnak be a hallgatók számára. A kurzus része terepgyakorlatok szervezése az adott célcsoporttal foglalkozó terápiás, rehabilitációs intézetekbe.*

*Gyermekvédelmi kérdéseket érintő tantárgy továbbá a „Preventív iskolai programok”.*

*Pedagógia alapszakos képzésben a „Család, gyermek, társadalom” gyakorlati kurzus keretében a gyermeki jogokkal 4 órás blokkban foglalkoznak.*

*A Neveléstudományi mesterképzésben belül „Nevelésszociológia” előadáson mind a nappali, mind pedig a levelező tagozaton, a kurzuson belül az Ifjúságszociológia témakörnél érintik a gyermekjogokat, a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos jogi ismeretek az inkluzív nevelésnél, míg a nemzetiségek jogaival a kisebbségszociológia résznél foglalkoznak.*

*Kiemelten jelenik meg a vizsgált témakör a Család- és gyermekvédő tanári mesterszaknál, ahol kötelező tantárgy „A család- és gyermekvédelem jogi háttere”, amelynek keretében nemcsak a gyermekjogokkal, a fogyatékossgal élő személyek jogaival ismerkednek meg a hallgatók, hanem azzal is, hogy ezeket hogyan tudják a tanítványaiknak átadni. Szintén ezen a szakon oktatják a Kisebbségszociológia c. tantárgyat, ahol a nemzetiségek jogaival is foglalkoznak 8, illetve 2 órás időtartamban.*

*A Pedagógus szakvizsga szakirányú továbbképzés keretében a továbbképzési szak kötelező ismeretkörében 15 óra kollokviumi és szigorlati kötelezettséggel szerepel a téma.*

*A Pedagógiai szakpszichológus és tanácsadó szakpszichológus szakirányú továbbképzésben is szerepel külön tanegység vizsgakötelezettséggel. A témában külső kormányzati vagy önkormányzati szinten dolgozó szakértő előadót hívnak meg.*

*Pedagógus továbbképzésben a szakvizsga-képzésnél a Család- és gyermekvédelem alapjai c. kurzusnál érintik a gyermeki jogokat 2 óra terjedelemben.*

*Osztott és osztatlan tanárképzésben a Mindenki Iskolája c. kurzuson belül a diákjogok mellett foglalkoznak a témakörrel az oktató által meghatározott időtartamban.*

*Az osztott (bolognai) tanári mesterszak tantervében a pedagógiai és pszichológiai moduljának következő tanegységei foglalkoznak a vonatkozó kérdéskörrel: Nevelés, személyiségfejlesztés; Család és iskola a változó társadalomban; Az iskolák belső világa; Mindenki iskolája; Tervezés és értékelés; Reflektív gyakorlat.*

*Az osztatlan tanárképzés kapcsán szűkebb és tágabb értelemben is érdemes megvizsgálni a „gyermekjogok, a fogyatékossgal élő személyek és a nemzetiségek alapvető és egyéni jogainak” megjelenését a képzésben, jelen esetben szűkebben az osztatlan tanárképzés pedagógiai – pszichológia moduljában. Épp a szűkített keretek miatt a fejlesztésnél olyan horizontális fejlesztési szempontokat határoztak meg, amely egyedi tartalomként korlátozottan jelenhetnek meg a képzésben, vagyis nem kaphatnak önálló kurzust, de megjelenésük, és az arra való felkészülés elengedhetetlen egy leendő tanár számára.*

A megadott szempontok bár nem szó szerint jelenítik meg a jogok kérdéskörét, ugyanakkor egyértelműen látszik, hogy olyan szemléleti alap megteremtését alapozzák, ahol „gyermekjogok, a fogyatékkal élő személyek és a nemzetiségek alapvető és egyéni jogainak” értelmezése és tiszteletben tartása elsődleges.

A tanártovábbképzések területén a következő képzések foglalkoznak a kérdéskörrel: A pedagógiai gyakorlat kutatása, fejlesztése; Család-iskola együttműködési szaktanácsadó pedagógus; Interkulturális nevelési szaktanácsadó; Intézményelemző és – értékelő; Iskolai tanácsadó és konzultáns pedagógus; Mentortanár; Diáktanácsadás; Pedagógiai szakpszichológus; Tanácsadó szakpszichológus; Társadalmi integrációs tanácsadó; Közoktatási vezető és pedagógus-szakvizsga.

A tanító-, az óvodapedagógus és a kisgyermeknevelő képzés felkészíti a hallgatókat a gyermekjogok körében való elméleti tájékozódásra. Bár a gyermekjogok érvényesítésére irányuló, célzott gyakorlati foglalkozás nincs, a bölcsődei, óvodai, iskolai gyakorlatokon a hallgatók az adott intézmény aktuális élethelyzeteinek kezelését ismerhetik meg, ezek elemzésére pedig tantárgyi keretekben nyílik lehetőség.

A neveléstudományi és a társadalomtudományi tárgyak tananyagrészei foglalkoznak az emberi jogokkal, ezek részeként a gyermekjogokkal. A neveléstudományi tárgyakban szó esik a nemzeti köznevelési törvény alapos taglalása mellett az új Polgári Törvénykönyv IV. könyvéről, valamint szólnak a gyermekvédelmi törvényről. A társadalomtudományi tárgyak ajánlott olvasmánya az Európa Tanács által kibocsátott, nyomtatott formában is rendelkezésre álló „Ismerd meg jogaidat!” című kiadvány, a tananyag kitér Magyarország Alaptörvénye és a Magyar Köztársaság Alkotmánya közötti különbségekre. E tárgyban különös tekintettel az Alapvetés L.) cikkére, és a hozzá kapcsolódó 2011. évi CCXI. törvényre a családok védelméről, ami részletesen szabályozza a kiskorú gyermek jogait és kötelességeit, valamint Magyarország Alaptörvényének XVI. cikkére. A tananyag szól az 1991. évi LXIV. törvényről, ami a hazai törvénykezés részévé tette az ENSZ 1989-es Gyermekjogi Egyezményét, utal a Gyvt. hatályos verziójára. A társadalomtudományi tananyag megemlíti a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről XI. fejezetét, ami a fiatalokorra vonatkozik, utalva a kapcsolódó vitákra is. Emellett hallgatóiknak is figyelmükbe ajánlják a <http://gyermekjogok.ajbh.hu/ombudsman.php> weboldalon való tájékozódást.

A *Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar* gyógypedagógus-képzésének – profiljából eredően – számos tanegységében megjelenik a fogyatékkal élő személyeket érintő jogi háttér.

A *Társadalomtudományi Kar* számos képzésébe ágyazva találkoznak a hallgatók a gyermekjog, a fogyatékkal élő személyek vagy akár a nemzetiségek alapvető és egyéni jogait érintő területtel, de a Nemzetközi tanulmányok, a Szociális munka, a Szociálpolitika valamint a Kisebbségpolitika alap- és mesterképzések hangsúlyosan is foglalkoznak a témakörökkel.

Bár a gyermekjogok oktatása önálló stúdiumként jelenleg nem szerepel az *Állam- és Jogtudományi Kar* curriculumában, de több tárgy oktatásának szerves része. Mindenekelőtt a nappali és levelező tagozatos jogászképzés kötelező tantárgyát képező családjog keretében önálló előadások tárgyát képezi a Gyermekjogi Egyezmény, amely vizsgaanyag is. A családjog keretében elsősorban a gyermekjogoknak a családhoz kapcsolódó elemeit oktatják. A Polgári Jogi Tanszék és a Közigazgatási Jogi Tanszék közös szervezésében a kifutó tantervű képzéseknél önálló alternatív kurzus volt heti két órában a Gyermek- és ifjúságvédelem, amelynek szintén törzsanyagát képezte a gyermekjogok oktatása. Az új tantervben ez a kurzus fakultatívként jelenik meg, amelyben közjogi és magánjogi elemek egyaránt megjelennek. A Jog- és Társadalomelméleti Tanszék keretében szintén hosszú évekig önálló alternatív kurzus volt a gyermekjogi oktatás és számos évfolyam- és szakdolgozat konzultáció folyik a tárgyban.

Tervezik egy gyermekjogi jogklinikai program hirdetését is. A Jogi Továbbképző Intézet keretében szervezett Családjogi szakjogász szakirányú továbbképzésben önálló tárgy, ill. záróvizsga tárgy is a gyermekjogok oktatása.

A *Bölcsészettudományi Kar* diszciplináris képzéseiben (BA, MA) kifejezetten a nemzetiségek jogaival kapcsolatos tartalom nincs, de a hazai nemzetiségek irodalmának és nyelvének oktatása megjelenik a nemzeti irodalmak és nyelvtudomány (bolgár, horvát, lengyel, német, román, szerb, szlovák, szlovén, ukrán) keretei között. Kifejezetten nemzetiségi vonatkozású a tanárképzés, hiszen mindegyik szak esetében a „nemzetiségi tanár” szak is választható. E képzés keretei között valósul meg teljes mértékben az, amit a jogok érvényesítése jelenthet.

Az akadálymentesség és az egyenlő esélyű hozzáférés fontosságára történő figyelemfelhívás az *Informatikai Kar* képzési struktúrájában is helyet kapott, két önálló kurzus is foglalkozik a témakörrel.

A hallgatói visszajelzésekkel kapcsolatban elmondható, hogy azok kifejezetten pozitívak. A nemzetiségi tanári hivatást választó hallgatók a nemzetiségi oktatási intézményekben folytatott gyakorlati munkát kifejezetten hasznosnak, érdekesnek és fontosnak tartják. Oktatóik zöme személyes jó kapcsolatokat ápol a nemzetiségi oktatási intézmények vezető oktatóival, így az együttműködés zavartalannak mondható, amit a hallgatók is megerősítenek.

Az egyetem pedagógusképzéssel foglalkozó oktatói rendszeresen kapnak olyan képzési és továbbképzési felkéréseket köznevelési intézményektől, szakmai szervezetektől, különböző kutatási és fejlesztési intézményektől, amelyeket felsőoktatási tevékenységük mellett látnak el.

Az oktatási tevékenységen túl különféle gyermekvédelmi intézményekben (gyermekotthonok, javítóintézetek, fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei) szerveznek gyermekjogi ismereteket közvetítő, szociális kompetenciákat fejlesztő tréningeket hallgatók bevonásával.

A Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karának oktatói aktívan és rendszeresen tartanak iskolákban, különféle intézményekben a fogyatékossgal élő személyek társadalmi integrációját, az esélyegyenlőséget, az egyenlő esélyű hozzáférést elősegíteni hivatott érzékenyítő tréningeket, ezekben is kiemelt szerepe van a hazai és nemzetközi jogi vonatkozásoknak.

A *Bölcsészettudományi Kar Esélyegyenlőségi Bizottsága* rendszeresen szervez érzékenyítő előadásokat a kar oktatóinak és munkatársainak, amelyeken a különböző fogyatékossgal élő személyek, valamint egyéb szociálisan hátrányos helyzetű csoportok mindennapjaival ismerkedhetnek meg.

Az érintett jogok érvényesülését tevékenységükkel elősegítő szervek és szervezetek tekintetében elsősorban a pedagógusképzéshez kapcsolódó köznevelési intézményeket és fenntartói szervekkel való kapcsolattartás emelhető ki. Mind az osztatlan, mind az osztott, mind pedig a pedagógus-továbbképzések esetében egy jól működő hálózatba ágyazódik be a hallgatók gyakorlati képzése. Az együttműködés nem csupán a gyakorlati képzés területére terjed ki, hanem azon kutatási- fejlesztési (jelenleg TÁMOP) pályázati projektekre is, amelyek keretében olyan módszertani és tananyagfejlesztések, műhelymunkák, szakmai hálózatépítés és tanácsadás, szakértés, pilot-programok kipróbálása is folyik, amelyek a vonatkozó kérdéskörhöz is kapcsolódnak.

A *Pedagógiai és Pszichológiai Kar és kapcsolódó oktatási egységei* több olyan szervezettel tartanak kapcsolatot, amelyek tevékenységükbe illesztetten vagy közvetetten foglalkoznak a gyermekek jogtudatosságának alakításával. Az együttműködések színterét elsősorban a *képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlatok* jelentik, amelyek alapvető célkitűzése a hallgatók egyetemen elsajátított elméleti tudásának gyakorlati ismeretekkel történő kiegészítése.

Az intézmény együttműködik a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvánnyal, a Korai Fejlesztő Központot Támogató Alapítvánnyal, a komplex gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátást nyújtó Vadaskert Alapítvánnyal, az elsősorban autizmussal élő gyermekekkel foglalkozó Nemzetközi Cseperedő Alapítvánnyal, valamint alkohol- és kábítószer prevencióval foglalkozó Tiszta Jövőért Közhasznú Alapítvánnyal, és más civil szervezetekkel, továbbá gyermekek ellátását biztosító egészségügyi intézményekkel, adatgyűjtő szervekkel, valamint a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálatok több kerületi tagintézményével, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalával, a TASZ-szal, az FSZK-val.

*A Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karának* – profiljából eredően – szoros a kapcsolata számos fogyatékoságügyi szakmai szervezettel, érdekképviseléssel és szövetséggel, jogsegélyszolgálattal, de az Oktatási Jogok Biztosának Hivatalával is.

*A Társadalomtudományi Kar alap- és mesterképzésén* lehetősége nyílik a diákoknak emberi jogi civil szervezeteknél, nemzetközi szervezeteknél tölteni a gyakorlatot, az emberi jogi szakirányon tanuló diákok közül többen ezen a területen is helyezkednek el. Volt és jelenlegi diákjaik is dolgoznak például az UNICEF Magyar Bizottságánál, a NEKI-nél, az Eötvös Károly Intézetnél.

Szociális képzéseikben a terepgyakorlat tárgy keretében számos szervezettel működnek együtt – évente 60-70 intézménnyel –, amelyek jelentős arányban gyermekjóléti szolgálatok, gyermekjogokat érvényesítő civil szervezetek (pl. CFCE, TASZ), egyéb együttműködés keretében gyerekesély programokat megvalósító kistérségek szervezeteivel. Az érintett jogok érvényesítésének nehézségeiről vagy érvényesítésének hiányáról, illetve korlátairól gyakran érkeznek hallgatói visszajelzések. Az egyetemen oktatott elmélet és a terepeken tapasztalt gyakorlat között egyre nagyobb a távolság. A jogismeret- és a jogérvényesítés szándékának hiánya is megfogalmazódik néhány esetben, más terepintézményeknél viszont a korszerű jogérvényesítési módszerek tanulására valódi lehetőség. A kisebbségpolitika MA szaknak állandó civil partnerei, külső szervezeti kapcsolatai nincsenek, de a tantervben előírt terepmunkát mindig olyan régiókba, településekre szervezik, ahol hangsúlyosan jelentkezik kisebbségi probléma, konfliktus. A szak vezetése a terepmunkák alkalmával minden esetben felveszi a kapcsolatot a helyi állami és civil intézményekkel, szervezetekkel is.

*c) A Debreceni Egyetem rektora arról tájékoztatót, hogy az Állam- és Jogtudományi Kar jogász szakán* szociológia, demográfia, alkotmányjog, büntetőjog, polgári jog, nemzetközi közjog, közigazgatási jog, munka- és szociális jog tantárgyak; *a közigazgatás-szervező alapszakon* szociológia, közigazgatási jog, magyar alkotmányjog, közszolgálat és munkajog, polgári jog, szociális és kulturális igazgatás tantárgyak; *az igazságügyi igazgatási alapszakon* szociológia, büntetőjog, közigazgatási jog, polgári jog, közszolgálat és munkajog tantárgyak; *a jogi felsőoktatási szakképzési szakon* (jogi asszisztens) munkaerőpiaci ismeretek, polgári jogi ismeretek, alkotmányjogi ismeretek, közszolgálat és munkajog tantárgyak; *a humánpolitikai szakember-képzést* illetően munkajogi ismeretek I-III., foglalkozáspolitikai ismeretek tantárgy keretében, illetve bármelyik szakon kötelezően választható tárgyak (pl. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárása és gyakorlata, Kisebbségi jogok, kisebbségi autonómia, Emberi jogok) keretében foglalkoznak a hallgatók gyermekjogokkal, fogyatékosággal élő személyek jogaival, valamint nemzetiségi jogokkal.

*A Bölcsészettudományi Kar Neveléstudományok Intézetének képzési tematikáiban* a következő kurzusokban jelenik meg a gyermekjogokról, a fogyatékosággal élő személyek jogairól, a nemzetiségek alapvető és egyéni jogairól, a társadalmilag kiszolgáltatott, kirekesztett csoportokról szóló tényszerű ismeretek átadása, a tolerancia, a társadalmi felelősségvállalás kérdése: Életkorok pedagógiája I. – Gyermekvédelmi ismeretek; A nevelés társadalmi alapjai; Társadalompedagógia; Bevezetés az iskolán kívüli nevelés világába; Kisebbségek az oktatásban; Sajátos nevelési igényű tanulók oktatása.

A kurzusok a pedagógia (BA) szakos hallgatók számára kötelezőek, de felvehetik és felveszik tanárszakos, illetve más szakos hallgatók is (pszichológia, szabad-bölcsészet).

*A Bölcsészettudományi Kar Pszichológiai Intézete képzési tematikáiban* a következő kurzusokban jelenik meg a gyermekjogokról, a fogyatékossgal élő személyek jogairól, a nemzetiségek alapvető és egyéni jogairól, a társadalmilag kiszolgáltatott, kirekesztett csoportokról szóló tényszerű ismeretek átadása, a tolerancia, a társadalmi felelősségvállalás kérdése: Fejlődéslélektani kurzusok a pszichológia szakos képzésben; Bevezetés a pedagógiai pszichológiába; Segítő kapcsolatok; A pszichológia jogi és etikai normái; Az iskolai tanítás-tanulás pszichológiája; Iskolai mentálhigiéné; Gyógypedagógiai pszichológia.

A jelzett tantárgyak esetében a szakképzési jellegzetességeiből adódóan többnyire nem direkt formában, hanem áttételesen jelennek meg a fenti kérdéskörök.

*Az Egészségügyi Karon* a következő gyermekjogokkal, hátrányos helyzetű csoportokkal, kisebbségekkel kapcsolatos tárgyak érhetők el: Fogyatékossg és társadalom Családgondozás I-II. tantárgy; Szociális munka gyakorlat I-VII.; az egészségügyi szociális munka mesterképzésben az Esélyegyenlőség és társadalmi integráció című tárgy foglalkozik a sérülékeny társadalmi csoportok, köztük a romák és a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségével; védőnő szakon a Védőnői módszertan VI. tantárgy emelhető ki a témával kapcsolatban.

*A Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar* szociálpedagógia, csecsemő és kisgyermeknevelő, óvodapedagógus, szakán a gyermekjogok oktatását több tárgy keretében dolgozták fel. A gyermekjogok oktatását a Jogi alapismeretek c. tantárgy foglalja magában.

A fogyatékossgal élő személyek jogaival kapcsolatos ismereteket a Szociális munka elmélete és módszertana III., valamint a Sajátos nevelési igényű gyermekek nevelése c. tantárgy című tárgy keretében sajátítják el a hallgatók. Az ifjúságsegítő szakon Gyermekvédelmi és igazgatási eljárások c. heti 3 órás tárgy keretében oktatják a gyermeki jogokat. A Karon 2012 januárja óta működik *Roma Szakkollégium*, amelynek fő célja olyan roma származású értelmiségek képzése, akik visszatérve lakóhelyükre, közösségszervező erőként tudják a társadalmi integráció minél hatékonyabb megvalósítását elősegíteni.

A kollégiumi keretek között megjelennek a nemzetiségeket érintő kérdések, így a nemzetiségi jogok is. Több olyan tevékenységet is végeznek szakkollégistáikkal, amelyekben a nemzetiségi jogok gyakorlati érvényesülése is témaként szerepel. Ilyenek például az inkluzív pedagógia, professzionális kommunikáció, roma-magyar kulturális örökség, gyakorlati pedagógiai tevékenység óvodákban, iskolákban, gyermekvédelmi intézményekben.

*Az Általános Orvostudományi Kar* általános orvos szak gyermekgyógyászati graduális képzésében, tananyag szinten és vizsgán is számon kéri a gyermekbántalmazás témakört, amelynek része a gondozói, ellátói és egyéb, a gyermekneveléssel foglalkozó környezeti tényezők tárgyalása, a felmerült kérdések megoldása.

A Kar vezetése fontosnak tartja, hogy a fogyatékossgal élő személyeket segítse a tanulásuk során; Fogyatékossgal élő Hallgatók Ügyeinek Albizottságát működtetnek, amely a Kari Tanulmányi Bizottság Albizottsága, és az érintettek jogainak érvényesülését segíti elő.

Az általános orvos szakon kötelezően választható, a többi szakon szabadon választható kurzusként hirdetik meg a Fogyatékossgal élők társadalmi befogadása című tantárgyat. A kurzus célja, hogy a téma több aspektusa mellett tárgyalja a társadalmi befogadás és jogi környezet is. Az általános orvos szak curriculumában több kurzus foglalkozik az emberi jogokkal, a nemzetiségek alapvető és egyéni jogaival, például az orvosi antropológia kötelező kurzus. A bioetika kötelező tárgy kiemelten foglalkozik a betegjogokkal. Az Interkulturális Egészségügyi ellátás szabadon választható kurzus; központi kérdése az etnikai kisebbségek esélyegyenlőségének lehetőségei az egészségügyi ellátásban. Az Egészség és Gyógyítás a Világvallásokban szintén szabadon választható kurzuson a hallgatók megismerhetnek más vallásokat, ami által elfogadóbbak lehetnek más vallású diáktársakkal, a páciensekkel és kollégáikkal.

A Téboly és pszichiátria szabadon választható szeminárium fő célja a pszichiátriai klienseket érő diszkrimináció és stigmatizáció gyökereinek feltárása és az anti-stigmatizáló szemlélet elsajátítása.

**d)** A *Nemzeti Közsolgálati Egyetem rektora* arról tájékoztatót, hogy az Egyetem 2012. január 1-jén jött létre jogutódlás útján. Az Egyetem a jogelődök által folytatott képzés szerkezetét és tartalmát is jelentősen módosította a 2012-2014. évek során.

A 2013/2014. tanévtől az Egyetem bevezette és – a védelmi igazgatás alapképzési szak kivételével – valamennyi alapképzési szakának ajánlott tantervébe beépítette az ún. Egyetemi Közös Modult (a továbbiakban: EKM). A 15 tantárgyból álló négy szemeszteren át oktatott EKM célja, hogy kialakítsa az egységes közszolgálati attitűdöt, erősítse a közszolgálati pályáiven a különböző szakemberek közötti együttműködést, megkönnyítse a hivatásrendek közötti mobilizációt, az esetleges jövőbeni pályamódosítást. Az EKM tantárgyaihoz az Egyetem új tankönyveket is létrehozott. Az EKM egyik tantárgya az Alkotmányjog, amely tematikájának része az alapvető jogok kialakulása és fejlődésének kérdései, valamint az alapvető jogok rendszere és az egyes jogok szabályozási tartalma.

Az Egyetem, amely főként a köz szolgálatára képez szakembereket, kiemelkedően fontosnak tartja, hogy hallgatói birtokában legyenek az alapvető jogok – így az általam vizsgált jogok – hivatásuk gyakorlásához szükséges ismeretének.

Az Egyetem valamennyi karán és szakirányán Alkotmányjog tantárgy keretében megismerkednek a hallgatók az Alaptörvénnyel, az alkotmányjog alapfogalmaival, az alapvető jogok kialakulása és fejlődése fő kérdéseivel, az alapvető jogok rendszerével és az egyes jogok szabályozási tartalmával.

A vizsgálat tárgyát tekintve fontos kiemelni a Szociális igazgatás szakirányú továbbképzési szakon a Gyermek- és ifjúságvédelem tantárgyat, a rendészeti igazgatási alapképzési szak valamennyi szakirányán az Emberi jogok tantárgyat, a Gyermekbántalmazás és idősbántalmazás tantárgyat, az Esélyegyenlőségi és kisebbségvédelmi igazgatás szakirányú továbbképzési szak tantárgyait, a Kormányablak ügyintéző szakirányú továbbképzési szak Fogyatékkal élőkkel történő bánásmód a hivatalban c. tantárgyat, a Szociális igazgatás szakirányú továbbképzési szak tantárgyait, a közigazgatási mesterképzési szak valamennyi szakirányán a Kisebbségi jogok nemzetközi és uniós jogi védelme c. tantárgyat.

**e)** A *Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara dékánjának* tájékoztatása szerint Alkotmányjog kurzuson belül egy féléves kötelező tárgyként oktatják az alapjogokat, amelyben a vizsgálat tárgyaként megjelölt elemek is hangsúlyt kapnak. A „Nemzetközi jog” című kötelező tárgy fontos elemét képezi az emberi jogok nemzetközi jogi védelme és a kisebbségvédelem.

A Jogbölcséleti Tanszék Társadalometika című kötelező tárgya az ember egyenlő személyi méltóságára koncentrál, ami a társadalmi és a politikai berendezkedés legalapvetőbb elve. Ezen az elven alapul az összes többi társadalomszervezési elv. A hátrányos helyzetű személyeknek prioritást kell élvezniük a társadalompolitikai döntések meghozatalakor. A nők helyzetének javítása, a gyermekek kizsákmányolása elleni küzdelem, valamint a szegények előnyben részesítése jelentik e politika legfőbb sarkköveit.

A Római Jogi Tanszék által oktatott Értékrend és pluralizmus című 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 tantárgy címe is arra utal, hogy egy demokratikus társadalomban – szilárd erkölcsi elvekből kiindulva – a konkrét kérdések kezelésében sokféle megoldás képzelhető el, s a tantárgy igyekszik ezeket megvilágítani.

A Nemzetközi Jogi Tanszék szabadon választható kurzusként oktatja a Nemzetközi jogi kisebbségvédelem című tárgyat. Itt részben a történeti, részben a szociológiai háttér is megjelenik, úgy a nyelvi-nemzeti kisebbségek, mint a roma kisebbség tekintetében.



A Munkajogi Tanszék szabadon választható tárgyként Antidiszkriminációs jogklinika című tárgyat oktat, amely az egyetem és a Magyar Helsinki Bizottság együttműködésével valósul meg. Hasonlóan érinti a kérdésköröket a Közigazgatási Jogi Tanszék által Alkotmányunk értékei címmel meghirdetett szabadon választható tárgy. 2013-ban a Karon működő Deák Ferenc Intézet új posztgraduális képzést indított jogászok számára, Fiatalokorúak ügyeinek szakjogásza elnevezéssel. A szakirányú továbbképzés célja mindenekelőtt a gyermekvédelem komplex szemléletének kialakítása fiatalokorúak ügyeivel foglalkozó jogászok számára. Az elméleti képzések kiegészítéseként a Kar 2014. június 30-án együttműködési megállapodást kötött a főti Károlyi István Gyermekközponttal. Az együttműködésben a felek kölcsönösen vállalták, hogy összehangolják oktatási, képzési, gyakorlati, tanácsadási, kutatási tevékenységüket, hozzájárulva ezáltal a gyermekvédelmi és a jogi területek szakembereinek és a felek által képviselt intézmények fejlesztéséhez.

f) A *Pécsi Tudományegyetem rektora* arról tájékoztatót, hogy alapvetően az Állam- és Jogtudományi Kar tartanak olyan képzéseket, amelyek a legnagyobb arányban érintik, érinthetik a gyermekjog kérdését. A nemzetiségi jogok oktatása témában a Bölcsészettudományi Kar tevékenysége emelhető ki. Emellett azonban számos más kar is szervez olyan képzéseket, amelyek tantervében bizonyos jogi, vagy jogtudományhoz kapcsolódó tantárgyak tematikájában a gyermekjogok, nemzetiségi jogok és nemzetiségek helyzete, valamint az esélyegyenlőség kérdésköre megjelenik.

Az egész intézményre vonatkozóan a rektor nem tudott olyan visszajelzésekről beszámolni, amelyek a vizsgált jogok gyakorlati oktatásban való megjelenésére utalnának, egyúttal olyan típusú jelzések sem érkeztek pl. a hallgatói önkormányzatokhoz, hogy e jogok sérültek volna. Alapvetően intézményük a felsőoktatási tevékenységén kívül nem szervez olyan képzéseket, továbbképzéseket, amelyek a vizsgált jogokhoz kapcsolódnak, de számos olyan képzés van, amelyekben az érintett tanszékek oktatói, illetve kutatói saját szervezésben, vagy meghívásos formában hazai és külföldi konferenciákon rendszeresen tartanak előadásokat, és emellett publikálnak is e témákkal kapcsolatban. Ezen tevékenység során szintén a már említett két kar működése emelhető ki.

Az *Általános Orvostudományi Karon* a 2014/2015-ös tanévre vonatkozóan a következő kurzusok tematikájában jelenik meg gyermekjogok, fogyatékkal élő és nemzetiségek jogai tartalom: Közegészségtan, Gyermekgyógyászat, Gyermek- és ifjúságpszichiátria, Jelnyelvi kommunikáció az orvosi praxisban, Az egészségügyi ellátás alapelvei az EU-ban, Roma közösségek egészsége és egészségügyi ellátásuk kérdései, Hátrányos helyzetű társadalmi csoportok egészségi állapota, egészségügyi ellátása.

Az *Egészségtudományi Karon* az alábbi kurzusok érintettek: Jogi alapismeretek; Gyermekvédelmi jog; Gyógypedagógia alapjai (fogyatékkal élő személyek jogai, sajátos nevelési igényű gyermekek jogai); Az integrált – inkluzív nevelés, (fogyatékkal élő személyek jogai, sajátos nevelési igényű gyermekek jogai), Kisebbségtudomány, romológia alapismeretek I. előadás és gyakorlat (nemzetiségek jogai), Pedagógia II. és III., (fogyatékkal élő személyek jogai); Védőnői módszertan, 28 óra (gyermekek jogai, fogyatékkal élő személyek jogai); Bevezetés az egészségügyi jogi ismeretekbe (gyermekek jogai, fogyatékkal élő személyek jogai, nemzetiségek jogai); Bevezetés az egészségügyi jogi ismeretekbe (Jóléti jogok, gyermekek jogai, fogyatékkal élő személyek jogai); Fogyatékoságtan (fogyatékkal élő személyek jogai), Szociális munka társadalmi kérdései I. és II. (nemzetiségek, kisebbségek jogai), Egészségügyi és szociális jogok, betegjogok (gyermekek jogai, fogyatékkal élő személyek jogai, nemzetiségek jogai).

A *Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Kar* szinte minden képzésében szerepel a „Jogi alapismeretek” kötelező tárgy, amelynek keretében nagyjából 2 óra terjedelemben az alapjogokkal is foglalkoznak. Ezt megelőzően a hallgatók önálló munka keretében az Alaptörvény ide vonatkozó részeit dolgozzák fel.

Emellett a művelődéshez való jog területével, valamint az ebből fakadó szabályozással a teljesség igénye nélkül „A művelődési szféra jogi szabályozása”, „A felnőttképzés jogi háttere”, stb. kurzusok foglalkoznak. A karon a szociális és ifjúsági munka ifjúságsegítő szakiránya említhető meg, mint a gyermekjogok kérdésében leginkább érintett képzés. E képzés során mind a „Jogi alapismeretek”, mind pedig a „Jogalkalmazás az ifjúsági munkában” kurzusok tematikájában megjelenik az emberi jogok kérdésköre, a szakirány témájából adódóan a gyermekek jogaira is fókuszálva.

A gazdaságtudományok képzési terület Közgazdaságtudományi Karhoz kapcsolódó képzéseinek része kötelezően választható tárgyként a jogi, illetve gazdaságjogi terület; a kurzus tematikája kiter az alapszabványok oktatására, és a hallgatók érintőlegesen foglalkoznak az emberi jogokkal is.

A *Pollack Mihály Műszaki és Informatikai Karon* a legtöbb alap- és mesterszakon kötelező a „Jogi ismeretek” tárgy felvétele. A vizsgálatához kapcsolódóan a „Jogi ismeretek” tantárgy mellett a „Mérnöki etika”, a „Komplex akadálymentesítés”, az „Ergonómia”, valamint a „Termék ergonómia” tantárgyak szerepelnek a szakos tantervekben. A „Komplex akadálymentesítés” című tantárgyat a kötelező felvétel mellett szabadon választható tárgyként más műszaki szakos hallgatók is felvehetik, illetve az intézmény többi karának hallgatói számára is meghirdetik.

A *Természettudományi Karon* főleg a Földrajzi Intézet által oktatott kurzusokban jelenik meg ez a téma: a kérdéssel komplexen, elsősorban területi megközelítésből foglalkoznak. A nemzetiségek helyzetét főként a különböző regionális földrajzi tárgyak, valamint etnikai és vallásföldrajz tantárgyak tárgyalják, de a hátrányos helyzetű térségek és társadalmi csoportok felzárkóztatásával kapcsolatban diplomamunka témajavaslatot is meghirdetnek.

Az *Állam- és Jogtudományi Karon* a Büntetőjogi Tanszék; a Büntető eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék szervez oktatást, illetve egyéb képzéseket a gyermek jogokkal összefüggésben; a Kriminológiai és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék kiemelt kérdésként kezeli a büntetőjog és különösen a büntető eljárásjog oktatása területén a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdéseit (pl. tanúvédelem, meghallgató szobák, nyomozási bíró általi kihallgatás, a gyermekek büntetés végrehajtása, az új Büntetőtörvénykönyv fokozott gyermekvédelmi előírásai).

A Büntető Eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék egyik PhD hallgatója heti két órában tart szemináriumot a BTK Társadalom- és Médiatudományi Intézet Szociológia Tanszékén „Emberi jogi dilemmák” címmel. A kurzus több előadása alkalmával foglalkozik a fogyatékosok (jogok és lehetőségek) és a diszkrimináció (pl. faji diszkrimináció, pozitív diszkrimináció, a hátrányos megkülönböztetés tilalma) témakörével.

A Politikatudományi és Társadalomelméleti Tanszék által oktatott tárgyak közül a következők kisebb részben a gyermekjogokkal, nagyobb részben a nemzetiségi jogokkal kapcsolatosak – a Filozófia és jogi etika, a Politikai filozófia, emberi jogok, kisebbségek, Languages, Human Rights, Minorities: How to Legislate Linguistic Diversity.

A Polgári Jogi Tanszék, Családjogi és Szociális Jogi Csoport tárgyai közül a következők emelhetők ki: Családjog, Szociális Jog, Nemzetközi Családjog szeminárium, Diákok a Gyermekekért szeminárium.

A Nemzetközi Családjog szeminárium során többek között a gyermek jogellenes elvitele során sérülő gyermeki jogokat érintik (pl. kapcsolattartás joga). A „Diákok a Gyermekekért” szeminárium során a joghallgatók a gyakorlatban részben önkéntes munkát végeznek gyermekotthonban, fogyatékos személyek otthonában vagy gyermekklinikán.

A szemináriumi felkészítést követően, az intézményekkel kötött szerződés alapján a hallgatók heti rendszerességgel foglalkoznak a gyermekekkel az intézményekben.

Szakirányú továbbképzést illetően a családjogi szakjogász, a jogi szakokleveles családvédelmi tanácsadó, a gyermekjogi szakjogász képzések keretében komplexen és interdiszciplinárisan érintik a családjog és gyermekvédelmi jog területén a gyermeki jogokat.

Az Alkotmányjogi Tanszék szervezésében a nappali tagozaton minden évben, 2-2 oktatási óra terjedelemben szólnak a nemzetiségek jogairól, illetve a gyermekek jogairól.

A Közigazgatási Jogi Tanszék által vezetett közoktatási jogi szakjogász és jogi szakokleveles közoktatási szakember szakirányú továbbképzési szakokon szó esik a gyermeki jogokról is, a tanulói jogviszonnal összefüggésben.

A Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék munkatársai a munkajog tantárgy oktatása, valamint az európai munkajogi tárgyú (magyar és idegen nyelvű) tantárgyak keretében oktatják a hazai és az európai antidiszkriminációs jogot.

A *Bölcsészettudományi Karon*, az alábbi szakokon a megjelölt tematikával folyik gyermekjogokkal, a fogyatékossgal élő személyek jogaival, továbbá a nemzetiségek alapvető és egyéni jogaival összefüggő oktatás. A kurzusok teljesítése kötelező.

- Kommunikáció BA: A reprezentáció politikája és a különbségtétel mediatizált formái – Kisebbségek helyzete a magyar médiában,
- Pedagógia BA: Kisebbségi oktatáspolitiká Euróában,
- Politológia BA: Kisebbségpolitika, a kisebbségek érdekérvényesítése Magyarországon,
- Romológia BA: A kisebbségek jogi helyzete Európában és Magyarországon; Cigány kisebbségi népismeret; A kisebbségek nevelésszociológiája; Szocializáció és kisebbségi identitás; A kisebbségek jogi helyzete Európában és Magyarországon; A kisebbségek jogi helyzete,
- Szociológia BA: Kisebbségi önkormányzati rendszer; Kisebbségek Magyarországon; Bevezetés a kisebbségszociológiába,
- Szociális munka BA: Gyermek- és ifjúságvédelem; Gyermekvédelmi alapszolgáltatások; Gyermekvédelmi szakellátások; Gyermekvédelmi modul gyakorlat,
- Társadalmi tanulmányok BA: Kisebbségi kultúrák; Kisebbségi önkormányzatok,
- Történelem BA I.: Kisebbségvédelem elmélete és gyakorlata Közép-Kelet-Európában a két világháború között; A magyar pártállam és az új köztársaság kisebbségpolitikái a 1948-2006,
- Kommunikáció MA: Interkulturális kommunikáció I.: Kisebbségekből álló társadalom,
- Német és nemzetiségi némettanár MA: Analyse von Texten zur Minderheitenpolitik in Europa von 1945 bis 1993. Európai kisebbségpolitikai szövegek olvasása,
- Német nemzetiségi nyelv és irodalom MA: Kisebbségi jog- és intézményrendszer 1-2.,
- Pszichológia MA: Kisebbségek pszichológiája,
- Romológiatanár MA: EU és kisebbségpolitika; Kisebbségi jog,
- Szociológia MA: Kisebbségszociológia,
- Szociális munka MA: Korszerű módszerek a gyermek- és ifjúságvédelemben; Etnikai kisebbségek, migráció,
- Szociálpolitika MA: Etnikai kisebbségek, migráció.

**g)** A *Semmelweis Egyetem* rektorának tájékoztatása szerint az egyetemen a betegellátás során kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak a gyermekek és a fogyatékos személyek jogainak tiszteletben tartására, e jogokról való tájékoztatásra, és az esetleges jogsérelmek megfelelő kivizsgálására, szükség szerint kompenzációjára.

A gyermekek, a fogyatékos személyek és a nemzetiségek jogainak oktatása nem volt eddig külön része a gyermekgyógyászat tantárgynak, mint ahogy egyéb jogok (pl. betegjog, egészségügyi ellátás jogi kérdései, stb.) oktatása sem.

A jogi kérdések oktatásával az igazságügyi orvostan tantárgy keretében ismerkednek a hallgatók, illetve egészségügyi jogi ismeretek oktatása az Egészségügyi Közszolgálati Karon folyik, amelynek része a gyermekek és a fogyatékos személyek jogainak ismertetése. Komplex betegjogi képzés folyik az egyetemen, nem az orvostudomány tantárgyainak egyes részeként.

A 2014 szeptemberében induló tanévre oktatási megállapodást kötöttek az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ (a továbbiakban: OBDK) megkeresése alapján az intézménnyel, így további lehetősége lesz a hallgatóknak a speciális jogvédelmi területek megismerését illetően.

Tervezett képzések kialakítása során a gyermekjogok, ezen belül a beteg gyermekek jogainak érvényesülését kiemelkedően fontosnak tartják, és a klinika betegellátó tevékenysége során erre különösen nagy figyelmet fordítanak. E terület ismeretét azonban a klinika orvosai nem kizárólag szervezett oktatás, hanem önképzés során, valamint egymás tájékoztatásával (orvosi konzíliumok, esetmegbeszélések, fórumok) szerezték meg. E jogok megismerése és gyakorlatban történő alkalmazása azért nem jelent a gyermekorvosok számára különösebb nehézséget, mivel a gyermekorvosi habitus a törvényben deklarált gyermekjogoknál lényegesen magasabb szintű – a gyermekek védelmét, egészségét és jólétét szolgáló – hozzáállást biztosít.

A rektor válaszelevelében kitért arra is, hogy tematikus gyermekjogi képzést ugyan nem folytatnak a tantárgy részeként, azonban napi szinten mind az oktatás mind a betegellátás során példamutatással és a gyakorlati tevékenységgel olyan erkölcsi útmutatást adnak hallgatóiknak, amely – a rektor álláspontja szerint – jelentős mértékben meghaladja a jog által megkövetelt minimumot. Hangsúlyozta, hogy a fentebb említett habitus természetes magatartásformája egy gyermekgyógyásznak, így a klinikára felvett fiatal orvosok elsősorban otthonról hozzák magukkal ezt a készséget, és aki ezt a gyakorlatban nem képviseli kellőképpen, attól megválnak. Az egyetemen fogyatékosügyi referens, illetve a fogyatékos hallgatók panaszait vizsgáló Fogyatékosügyi Bizottság működik.

**h)** A rektor-helyettes a *Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar*al összefüggésben az alábbiakról tájékoztatott:

Az Alkotmányjogi Tanszék által oktatott tárgyakban a gyermekek jogainak védelme a következő tárgyak keretében kap helyet, akár kifejezetten a gyermekekre, akár az állam és a család részéről biztosítandó védelmi kötelezettség érvényesítésére összpontosítva:

- *Alkotmányjog I-II. kurzuson* belül külön előadás és szemináriumi téma a gyermekek jogai, az egyenlő bánásmód és a materiális egyenlőség fogalom, az alkotmány és az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) rendelkezéseit, valamint az emberi jogi szabályokat részletesen ismertetetik, eseteket mutatnak be;
- *Non-profit szervezetek joga* tárgy keretében a jogvédő szervezetekről tartanak előadásokat, kitérve arra, hogy a civilek milyen szerepben lehetnek az emberi jogok, a gyermeki jogok (pl. AI, HB, NANE, SOS Gyermefalu példáján) az alapjogok érvényesítése, megóvása, megismertetése terén (pl. közérdekű kereset, panaszbeadás, perképviselő, tanácsadás stb.);
- *Jogklinika I-III.* tárgyak keretében éppen e csoportokat képviselő civil szervezetekkel kötött a kar a társadalmi felelősségvállalás és a joghallgatók gyakorlatának alternatív formájú biztosítására megállapodást a megyében. A siketek, vakok, mozgássérültek, védelemben részesített gyermekek, munkanélküliek, romák, betegek és segélyezettek kapnak ingyenes jogi tanácsot diszkrimináció, munkaügyi, társadalombiztosítási, családjogi, gyermekvédelmi, lakhatási és szociális ügyekben. Választható 3 féléves tárgy, ahol tutor tanárok segítségével egyrészt felkészülnek erre a feladatra a diákok, másrészt felügyeletük mellett adnak a civil szervezetben ingyenes jogi segítséget.

- Fakultatív tárgy 2014 őszétől az OBDK-val közös kurzus a gyermekek, betegek, ellátottak jogairól: ezt a joghallgatókon kívül főiskolások is felvehetik, a jogi alapokon túl esetek megbeszélése, gyermekintézmények látogatása, betegjogi, gyermekjogi képviselők bevonásával. Az OBDK-val az Egyetem együttműködési megállapodást kötött, annak része ez a kurzus is.

*Az emberi jogok és idegenjog (BA) c. tárgyban külön előadás keretében kitérnek a gyermek jogokra, a faji diszkrimináció nemzetközi egyezményekben szereplő tilalmára, valamint az Ebtv., és az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatára.*

*A humanitárius jog a gyakorlatban c. tárgy keretében, a nemzetközi kapcsolatok szakon (MA) a gyermekek jogai a humanitárius szabályokban (pl. gyermekkatonák toborzási tilalma, gyermekáldozatok, internálási szabályok, háborús és emberiség elleni bűncselekmények minősített esetei) kiemelt helyet kapnak. A kurzusban a diszkrimináció tilalmára vonatkozó szabályokat önállóan részletezik, valamint számos jogesetet mutatnak be, amelyek nemzetközi fórumok elé kerültek háborús vagy emberiség elleni bűncselekményként az elmúlt évtizedekben.*

*Az emberi és állampolgári jogok c. tárgyban a politológus szakon (MA) külön előadásban kitérnek a faji diszkrimináció nemzetközi egyezményekben szereplő tilalmára, valamint az Ebtv. rendelkezéseire, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatára. Külön feladatot képez egyes országjelentések áttekintése (pl. Gyermekjogi egyezmény, CEDAW, CAT).*

*A Bevezetés az alkotmányjogba c. kurzus keretében a társadalombiztosítási és a munkaügyi szakon (BA) önálló téma az egyenlő bánásmód és annak legfőbb hazai garanciái, valamint az ombudsman működése.*

Fakultatív tárgyak az alkotmányjoghoz kapcsolódva pl. az ügyvédség szerepe az alapjogok védelmében, a menekültekről szóló kurzus; a fiatalkorúak, gyermekek jogai, védelme viszont ezekben is teret kap, és lehetőség van a társadalmi háttér alaposabb bemutatására is.

*Az Általános Orvostudományi Karon a gyermekgyógyászat tantárgy oktatása nagyon alacsony óraszámban folyik a rendkívül nagy tananyaghoz képest. A gyermekjogok oktatására az orvostanhallgatók számára az első szemeszterben heti egy óra áll rendelkezésre, az egyes szubspecialitások oktatása során ezek azonban gyakran visszatérő kérdések, amelyeket integrálnak az adott előadásba; például műtéti beleegyezés, szülő jelenléte, gyermek betegek kutatási projektben történő részvétele.*

A posztgraduális oktatás keretén belül szintén tárgyalják a gyermekjogok kérdéskörét, a rezidensek, illetve gyermekgyógyász szakorvosok. Jogi ismeretekkel és gyermekvédelemmel a klinikán az orvosok szinten tartó továbbképzésén, évente egy alkalommal, a Tisza-parti esték továbbképzés során van lehetőség megismertetni a kollégákat a változásokról.

Javasolt a felsőoktatási képzésbe bevenni e törvények ismertetését az orvostanhallgatók, a diplomás ápolók és gyógytornász hallgatók részére, hogy ismerjék és tudják tájékoztatási kötelezettségük van egyes esetekben, mivel ők is a jelzőrendszer tagjai.

A gyermekjogok területe a felnőtt pszichiátria keretében is kiemelten megjelenik, így a pszichiátria oktatásában nem csak a felnőttekre vonatkozó jogi és etikai területekre térnek ki, hanem gyermekeket érintő témákra is.

*Az Magatartástudományi Intézet oktatási keretein belül elkülönülve gyermekjogokkal és fogyatékossgal élő személyek jogaival, valamint a nemzetiségek alapvető és egyéni jogaival összefüggő tantárgy, illetve kurzus nincs. Ellenben már első éves, majd harmadéves hallgatók számára is lehetőség nyílik a betegjogok megismerésére; nagy figyelmet fordítanak arra, hogy valamennyi hallgató tisztában legyen ezek fontosságával, leginkább a kötelező tárgyként szereplő Orvosi etika keretében. A másodévben kötelezően választható Orvosi antropológia tárgy szintén lehetőséget ad a fenti területek oktatására.*

A negyedévben esedékes kommunikációs tréningjeik során ugyancsak helyet kap a gyermekekkel, fogyatékossgal élő személyekkel és más kultúrájú páciensekkel történő speciális követelményrendszer.

*Az Bölcsészettudományi Karon* folyó szakos képzéseiken kifejezetten gyermekjogokkal, fogyatékossgal élő személyek jogaival, továbbá a nemzetiségek alapvető jogaival szűkkörben foglalkozó kurzusokat nem hirdetnek. Több szakon vannak azonban a témákkal érintőlegesen és átfogóan foglalkozó tantárgyak.

A tanár szakosok számára szabadon választható kurzus a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitánysággal együttműködésével szervezett „Fiatalok biztonsága, jövőnk záloga” c. szeminárium (bűnmegelőzési ismeretek, családon belüli erőszak, jogszabályi háttér, börtönlátogatás).

*Az Egészségtudományi és Szociális Képzési Karán* kötelező kurzus az alapjogok oktatása minden alapszakon és szakirányon. A Jogi és igazgatási ismeretek I. tantárgyelem keretében követelmény, hogy a hallgató felsorolja az alapjogokat, amelyek betartására, érvényesítésére különös gondot kell fordítania tevékenysége során.

Az alapjogok részletes oktatása a Szociális munka, valamint a Szociálpedagógia alapszakon a Jogi és igazgatási ismeretek II. tantárgyelem követelménye. A Szociálpolitika mesterszakon (SZOCPOL) hasonló tematikával, azonban alapvetően eltérő oktatási módszertannal történik. Az alapvető jogok és érvényesülésük garanciái tantárgy keretében hallgatják az alapjogokat. A gyermeki jogok oktatása minden szakon, illetve szakirányon alapozó tantárgyelem a jogi ismeretek területén. A védőnő szakirányon, a Szociális munka és a Szociálpedagógia alapszakokon a Család és gyermekvédelmi jogi ismeretek tantárgy keretében ismertetik a gyermekjogokat. A tantárgyban a családban – vérszerinti, helyettesítő – és az intézményben elhelyezett gyermek vonatkozásában is teljes terjedelmében kifejtik a gyermek jogokat és a hozzájuk kapcsolódó kérdéseket.

A Szociálismunka alapszakon a Speciális helyzetben lévők jogainak védelme tantárgy tartalmi eleme a Gyermek jogai, szociális ellátása, valamint tartalmazza a nemzetiségek jogai témáját is. A gyermek és ifjúságvédelmi tanácsadó szakirányú továbbképzésben „A gyermeki és diákjogok” c. kurzus teljes anyaga a gyermekek jogaival foglalkozik.

A Szociális munka és a Szociálpedagógia alapszakokon a Szociális jog II. tantárgyelemben követelmény, hogy a hallgató felismerje a fogyatékossgal élő személyek illetve betegek esélyegyenlőségének biztosítása érdekében nyújtott egyes ellátásokat, kedvezményeket. A fenti ismeretek birtokában konkrét esetekben felismerje a segítségnyújtás lehetőségét, módját

*A Fogorvostudományi Karon* az osztatlan fogorvosképzésben mind a kifutó, mind pedig a 2013/2014-es tanévtől bevezetésre kerülő EU konform képzési programban szerepelnek gyermekjogokkal, fogyatékossgal élő személyek jogaival továbbá a nemzetiségek alapvető, és egyéni jogaival összefüggő ismeretek a fogorvosi praxisvezetés a gyermekkori fogászati baleseti sérültek ellátása, illetve a gyermekfogászat II. tantárgyak keretében. A felsőoktatási tevékenységen kívüli képzések tekintetében a félévente megrendezésre kerülő „A fogorvostudomány korszerű ismeretei I.-II.” kötelező szinten tartó tanfolyamok keretében a végzett fogorvosok tájékoztatást kapnak a fogyatékossgal élő személyek speciális ellátásáról, az ellátás jogi hátteréről. Ezen túl mind graduális, mind posztgraduális hallgatóik tréningek keretében betekinhetnek a betegkezelésbe és asszisztálásba a Klinikán működő „Fogyatékkal élő gyermekek fogászati ellátási centrumában”.

i) *Szent István Egyetem Alkalmazott Bölcsészeti és Pedagógiai Kar Szarvasi Intézetének* dékánjának tájékoztatása szerint kiemelten foglalkoznak gyermekjogokkal, a fogyatékossgal élő személyek jogaival, továbbá a nemzetiségek alapvető és egyéni jogaival összefüggésben az egyéni bánásmód követelményeinek érvényesítésével, illetve az esélyegyenlőség megteremtésével.

Az Intézetben 3 alapszakon, 2 felsőfokú szakképzésben és közel 13 szakirányú pedagógus továbbképzésben folyik az oktatás. Két alapszakon (óvodapedagógus és tanító szakon) 4 nemzetiségi szakirányon (német, roma, román, szlovák szakirányon) képezik a hallgatókat. A nemzetiségi kisebbségi szakirány tananyag tartalmában különös gondot fordítanak arra, hogy a hallgatókat megismertessék a nemzetiségek alapvető és egyéni jogaival.

A csecsemő- és kisgyermeknevelő (BA) alapszakon az alapozó tárgyak között a Jogi és igazgatási ismeretek, a differenciált szakmai ismeretek közül a Környezeti hátrányok kiegyenlítése, multikulturális nevelés – integráció – szegregáció, és a Sajátos nevelési igényű gyermek tantárgyak tartalmazzák a gyermekjogokkal, a fogyatékossgal élő személyek jogaival kapcsolatos ismereteket és az egyéni bánásmód követelményeinek érvényesítését.

Az óvodapedagógus és tanító (BA) alapszakokon egyrészt az alapozó pedagógiai tárgyak, másrészt az intézmény egyedi jellegéből adódó speciális programok keretében az Inkluzív integrált nevelés tananyagtartalmában található a gyermeki jogokkal, illetve a fogyatékossgal élő személyek jogaival, foglalkoztatásával, fejlesztésével kapcsolatos ismeretek. E specializáció gyakorlatorientált, ugyanakkor a hallgatókat megismertetik az esélyegyenlőséghez kapcsolódó jogszabályokkal is. A szakirányú pedagógus továbbképzéseik közül a „Befogadó nevelés” pedagógus szakvizsgát is adó továbbképzés keretén belül a pedagógus diplomával rendelkező hallgatóknak nyújtanak a gyermekek jogtudatosságának kialakítására, és fejlesztésére vonatkozó ismereteket.

#### 1.5. Iskolák

a) A *Budapest VIII. Kerületi Vörösmarty Mihály Gimnázium* igazgatójának tájékoztatása szerint a gimnáziumban a nemzetiségek alapvető és egyéni jogai csak nagyon ritkán kerülnek napirendre, mert különböző nemzetiséghez tartozó diákjuk nincs. A különböző nemzetiségekhez tartozó személyek problémáival osztályfőnöki órán, vagy pl. színházlátogatás keretében szembesítik diákjaikat.

A diákjogok érvényesítése a Diákönkormányzat működésével valósul meg a Házirendben szabályozott módon, illetve az igazgatóval való rendszeres konzultációk során. A Diákönkormányzatnak számos, jogszabályokban is előírt kérdésben véleményalkotási jogot biztosítanak, de egy-egy osztályt érintő kérdésben mindig elmondhatják véleményüket. Az évente rendszeresen megszervezett diákközgyűlés keretében pedig lehetőségük van javaslataik, problémáik megfogalmazására. A gyermekek jogait és szükségleteit figyelembe véve rendszeresen konzultálnak gyermekjóléti intézményekkel egy-egy problémás esetben.

A fiatalok nevelésében fontos szerepet tulajdonítanak a jogtudatos magatartásra és a toleranciára való nevelésnek. Erre számos fórum és program kínálkozik. Osztályaik rendszeres látogatói a „Nyitott bíróság” programnak, a „Láthatatlan kiállításnak, az „Ability Park”-nak, vagy a bicskei menekülttábornak. Több osztályuknak szervezett kapcsolata van a Kézenfogva Alapítvánnyal. Mindemellett számos intézménnyel működnek együtt a gyermekjogok érvényesítése terén – több kerületi illetve vidéki település Gyermekjóléti Szolgálat, több nevelési és pedagógiai szakszolgálat, valamint néhány kollégium. Másrészt a hozzájuk járó diákok szülei, valamint az öregdiákok is jelzik, ha a diákok segítségét valamely olyan intézmény igényli, ahol fogyatékossgal élő személyekkel foglalkoznak, valamint a toleranciára való nevelésben fontos szerepet játszik az iskola életében a közösségi szolgálat is. Az iskola vezetőjének véleménye szerint kollégái megfelelő felkészültséggel rendelkeznek a gyermekjogok érvényesítése és a diákok toleranciára, valamint jogtudatos magatartásra való nevelése ügyében.

b) A *bajai Eötvös József Főiskola Gyakorló Általános Iskolájának* igazgatója a megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a gyermekek, a fogyatékossgal élő személyek, továbbá a nemzetiségek alapvető és egyéni jogai rendszeresen megjelennek osztályfőnöki órákon, a diákönkormányzat munkájában, a szülői közösség ülésein, az iskolai dokumentumokban.

Minden tanév első tanítási napján az 1. két óra osztályfőnöki óra, ahol a tanulók részletesen beszélgetnek a Házirendről, a jogaikról, kötelességeikről. Szeptember közepén a szülői választmány fórumán a szülők is megismerkedhetnek az említett témákkal, valamint az iskola honlapján és a könyvtárban is elérhetőek az ezzel kapcsolatos iskolai dokumentumok.

Az oktatási intézmény pedagógusai rendelkeznek a megfelelő ismeretekkel, folyamatosan képezik magukat az adott területen is. Jogtudatosítással összefüggő, szervezett képzéseken nem vesznek részt, de szívesen részt vennének ilyen témájú, tandíjmentes továbbképzésen.

Tapasztalatokat – az adott témakörben – munkaközösségi értekezleteken cserélnek. Az igazgató arra is kitért, hogy együttműködnek olyan szervezetekkel, szervezetekkel, amelyek tevékenységükben elősegítik a gyermekek jogtudatosságának kialakítását, fejlesztését az érintett jogokkal kapcsolatban (pl.: Bajai Városi Rendőrkapitányság, DADA-program, iskolarendőr, Gyermekjóléti Szolgálat).

c) *A pilisvörösvári Friedrich Schiller Gimnázium, Szakközépiskola és Kollégium* igazgatója válaszlevelében megírta, hogy iskolájuk Magyarország legnagyobb létszámú német nemzetiségi két tannyelvű oktatási intézménye. Tanulólétszámuk 550-600 fő közötti. Diákjaik között elenyésző a roma származású, kevés a nehéz anyagi körülmények között élő és nincs HH vagy HHH tanulójuk.

A gyermekjogokkal, a fogyatékossgal élő személyek jogaival és az esélyegyenlőséggel kapcsolatos kérdések az etika, német- és magyar irodalom és osztályfőnöki órákon kerülnek elő, ha a tárgyalt témákhoz köthetők. A történelem tananyagban a XX. századi totalitárius rendszerek tárgyalásánál kerülnek elő a nevezett témák. A nemzetiségek jogállásáról szóló törvény ismertetése a német nemzetiségi népismeret tantárgy oktatása során történik. A téma érettségi tételként is megjelenik a tantárgyból. Külön képzéseket azonban nem szerveznek a felsorolt jogok ismertetése kapcsán, kollégáik egy tanártól elvárható mélységű ismerettel rendelkeznek a kérdéses témakörökben, viszont az igazgató ígéretet tett arra, hogy amennyiben lesznek érdeklődők a témák valamelyike iránt, akkor támogatni fogja az ilyen jellegű továbbképzéseken való részvételt.

Az Országos- és helyi Német Kisebbségi Önkormányzattal szoros a kapcsolatuk, más szervezetekkel a felsorolt területeken nem tartanak kontaktust.

d) *A Nyírmihálydi Petőfi Sándor Általános Iskola* intézményvezetője levelében arról tájékoztatót, hogy a tanulók létszáma az elmúlt tanévben 210 fő volt, 100%-ban halmozottan hátrányos helyzetű gyermek. Minden tanulójuk részt vesz az Integrációs Pedagógiai Rendszer keretében működő Képesség kibontakoztató programban. Ennek keretei között a tanuló egyéni képességének, tehetségének kibontakoztatása, a fejlődésnek elősegítése, a többi tanulóhoz történő felzárkóztatása, tanulási továbbtanulási esélyének kiegyenlítése, tehetségének kibontakoztatása folyik integrált keretek között. Főbb tevékenységeik: szociális hátrányok enyhítése (tanszerek, tornafelszerelés, tisztálkodó szerek biztosítása), kulturális rendezvényeken való részvétel, kirándulások, közös programok a szülőkkel, együttműködési megállapodás az iskolai Szülői Szervezettel és a Roma Nemzetiségi Önkormányzattal, egyéni fejlesztések és szakkörök biztosítása.

A sajátos nevelési igényű tanulók (7%), valamint a beilleszkedési, tanulási nehézséggel küzdő, valamint magatartászavarral küzdő tanulók (7%) a törvényi előírásnak megfelelően rehabilitációs foglalkozásokban részesülnek saját illetve a pedagógiai szakszolgálat szakemberei segítségével: fejlesztő és gyógypedagógus, logopédus, gyógytestnevelő, pszichológus, szurdopedagógus. Az iskola épülete akadálymentesített.

Az iskolában már négy éve folyik roma nemzetiségi oktatás kizárólag magyar nyelven, (minden tanulójuk roma származású), a szülők minden évben nyilatkozhatnak arról, hogy kéri-e ezt az oktatást. Szintén nyilatkozhatnak a felmenő rendszerben bevezetésre kerülő erkölcsstan/hit-és erkölcsstanoktatásról. Előtte természetesen kellő tájékoztatást kapnak.



Az iskola Pedagógiai Programja rögzíti a főbb pedagógiai alapelveket (esélyegyenlőség elve, bizalom elve szociális értékrend elve, differenciálás elve, multikulturalitás elve), amelyek biztosítják, hogy tanulók jogukat megfelelően tudják érvényesíteni. A Pedagógiai Program nyilvános, hozzáférhető a diákok és a szülei számára is, amelynek elfogadása előtt az iskolai Szülői Szervezet egyetértési jogát, a Diákönkormányzat pedig a véleményezési jogát érvényesítette.

A diákok a kötelességeikről és a jogaikról az osztályfőnöki órákon, a diák önkormányzati megbeszéléseken kapnak tájékoztatást: hová, kihez, mikor fordulhatnak segítségért. Különös gonddal foglalkoznak a gyerekekkel az osztályfőnökök és a gyermekvédelmi felelős is. Mindemmellett jól működik a jelzőrendszer az iskolavezetés, a gyermekvédelmi felelős és a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat között. A szülők tájékoztatása szülői értekezleteken, szülői fórumokon, nyílt napokon, fogadó órákon, családlátogatásokon folyik. A vizsgált jogok tekintetében konkrét képzések nem voltak az intézményben sem a tanulók, sem pedig a szülei számára, de a mindennapi kérdésekben a fent felsorolt módon megkapják a kellő tájékoztatást, így a szülők és a tanulók is ismerik a jogukat. A tantestület tagjai ismerik a tanulói jogokat és kötelességeket, a minden napok során egy-egy élethelyzetben beszélnek róla és gyakoroltatják.

Az intézményvezető levelében arra is kitért, hogy helyi képzésen belül lehetőséget biztosít a Gyermekjogi Egyezmény megismertetésére közös tantestületi fórum keretében, amennyiben lehetőséget biztosít a fenntartó, akkor továbbképzés keretében is. A Tankerületen keresztül, illetve a Kistérségi Társulással lehetőségük van az együttműködésre.

**1.6. Az UNICEF Magyar Bizottsága vezetője szerint a jogok ismerete elősegíti, hogy a gyerekek felelős és tudatos emberré váljanak, akik nemcsak hamarabb ismerik fel az erőszakot és jogaik megsértését, de előrelátóbban és hatékonyabban védhetik meg magukat ellene. A gyerekek jogtudatossága ugyanakkor a *társadalmi mobilitásnak* is fontos záloga, mely segít, hogy a kiszolgáltatott gyerekek helyzete megváltozhasson. Emiatt a gyermekjogok oktatására, a gyermekek jogtudatosságára az UNICEF globálisan is nagy hangsúlyt fektet. 2012-ben az Alapítvány részt vett a civil koalíció által az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának benyújtott *Alternatív Jelentés elkészítésében*, melyhez egy speciális jelentést készített. A „*Gyermekszemmel a Gyermekjogi egyezmény*” a gyermekek tapasztalatait foglalja össze arról, miként látják ők maguk saját jogukat. A jelentés egy 2700 gyermek részvételével készült kérdőíven és 100 gyermek által készített művészeti alkotásokon és a nekik tartott interaktív foglalkozás tapasztalatain alapul. Bár a gyermekek projektben való részvétele esetleges volt, ezért annak eredményei nem tekinthetők reprezentatívnak, mégis a magas részvételi szám miatt nagy jelentőségűnek és informatívnak gondoljuk, melyek jól jelzik a legfontosabb tendenciákat Magyarországon. A jelentés több megállapítást is tartalmaz a gyermekek jogtudatosságával kapcsolatban.**

Megemlítendő az e tárgyú, aktuális vizsgálatok szükségessége, mert még mindig az *Eurobarometer 2008-as gyermekek jogairól szóló jelentése* nyújtja a témában a legfrissebb adatokat. Eszerint a magyar gyermekek ismerik a legkevésbé a jogukat, az EU27 76%-os átlagánál jóval kevesebben, kb. csupán minden harmadik gyermek (38%). Fontos indikátor, hogy *10-ből 8 magyar gyermek (81%) nem tudja, hogy hova fordulhat segítségért*. A jelentés több érdekes megállapítást tesz a gyermekjogok megismerése kapcsán is. A gyermekjogok alacsony ismertsége különösen nagy problémát jelent azoknak a gyermek számára, akiknek különleges védelmet igényelnek (intézményben élő gyermekek, a migráns, fogyatékossgal élő gyermekek, bántalmazás áldozatává vált gyermekek, stb.). Amíg a gyermekek nem ismerik fel jogaik megsértését, és nem tudják, hogy kikhez fordulhatnak segítségért (illetve környezetük sem tud nekik ezekben segítséget nyújtani), a segítő rendszerek még inkább elérhetetlenek maradnak. A gyermekjogi képviselők rendszere pedig számszerűségében és kompetenciájában is kevésnek bizonyul a családjukon kívül nevelkedő gyermekek gyermekjogi jogsértéseinek megelőzésére és ellátására.

A tapasztalat azt mutatja, hogy mivel a gyermekek szükségletei sokszor a háttérbe szorulnak, gyakran nem is merül fel annak igénye, hogy a gyermekjogokról többet kellene tudniuk- a gyermekeknek és a felnőtteknek egyaránt. A fenti tapasztalatok indokolták, hogy szükség van olyan programokra, ahol a gyermekek megismerhetik jogaikat. A gyermekjogok iskolai oktatása kötelesség lenne, de sajnos a gyakorlatban mégsem látjuk annak biztosítását.

Az Alapítvány 2014 márciusában indította el *Ébresztő-óra nevű iskolai programját*, amelynek keretében országsszerte tartanak a gyermekjogokról szóló interaktív foglalkozásokat 4-12. osztályos tanulók számára, az órarendbe illeszkedve. Önkénteseik segítségével 3,5 hónap alatt 1660 gyermekhez látogattak el. Szinte az összes iskolába visszahívták a trénereket és számos iskola áll még a várólistán. A program sikere és az órák tapasztalatai azt mutatták meg, hogy a tanárok és iskolák részéről igény van a gyermekjogok megismertetésére, és a gyermekek nagyon nyitottak, érdeklődők jogaik iránt. Mivel a programra az iskolák, tanárok proaktívan jelentkeznek, és ezért egy pozitív szűrőn keresztül találkoznak velük, mégis, a tanárok részéről tapasztalt érdeklődés és megismerési vágy fontos üzenettel bírnak. *Túlnyomó többségében sem a tanárok, sem a gyermekek nem rendelkeztek előzetes ismeretekkel a gyermekjogokat illetően.* Fontosnak tartják kiemelni azt is, hogy munkájuk során gyakran tapasztalnak a felnőttek részéről ellenérzéseket a gyermekjogokkal szemben. A kötelesség központú gondolkodás, a feltételeesség elve, és a gyermekjogoknak a felnőttek jogaira való hatásával kapcsolatos aggodalmak gátat szabnak a gyermekjogok megismertetésének.

Az elmúlt években jogtudatossággal kapcsolatos tájékoztatás ügyében néhány sajtómegkeresésen kívül semmilyen szervezet vagy személy (ideérve a gyermekeket is) nem fordult szervezetükhöz. Az *UNICEF Magyar Bizottságának vezetője végül* néhány nemzetközi dokumentumra és weboldalra felhívta a figyelmemet:

- *UNICEF Child Rights Education Toolkit, 2014.* A döntéshozók és más érdekeltek támogatására készült kézikönyv a gyermekjogok és a gyermekjogi megközelítés közoktatásba történő bevezetéséhez, a kora gyermekkori oktatástól a középiskoláig. Az UNICEF nemzetközi tapasztalatain, tudásbázisán alapul, többféle elgondolást is felvázol.
- *TeachUNICEF.* Az UNICEF globális oktatási portálján a gyermekjogok tanítását segítő óravázlatok, foglalkozások találhatóak 6-12. osztályos gyermekek számára.
- *UNICEF Canada and University of Toronto: Children's Rights in Education. Applying a Rights-Based Approach to Education, 2012.* Tanárjelöltek számára készült kézikönyv a gyermekjogok tiszteletben tartására és előmozdítására az iskolákban.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 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 (a továbbiakban: 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.

A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Az Nftv. 2. § (2) bekezdése értelmében a *felsőoktatás rendszerének működtetése az állam*, a felsőoktatási intézmény működtetése a *fenntartó* feladata. Az Nftv. 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – *az oktatásért felelős* miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága az érintett köznevelési, valamint a felsőoktatási intézmények gyakorlata tekintetében – az Ajb. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a felmerülő alkotmányossági aggályokat.

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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 XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

*A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja.*

A gyermeket szűk kivételtől eltérően minden olyan alapjog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam 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.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

*A Gyermekjogi Egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba, a következő évtizedben az ENSZ tagállamok – három ország kivételével – ratifikálták. Így 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 3. cikke rögzíti az egyik legáltalánosabb alapelvet, a gyermekek mindenek felett álló érdekének figyelembe vételét. Ez az elv egyaránt vonatkozik a jogalkalmazókra és a törvényhozó szervekre, hogy a gyermekeket érintő döntéseikben elsősorban ezt az elvet tartsák szem előtt.

Ez az általános alapelv az Egyezmény más rendelkezéseiben nevesítve is megjelenik, konkretizálva a szükséges intézkedések tartalmát. Az állami jogvédelmi alapkötelezettségre vonatkozó tételt megtaláljuk az Egyezmény preambulumban, amely szerint 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 tekintetében**

#### ***1. Az előzmények***

Jelen vizsgálatom jelentős előzménye volt az *OBH-2096/2008.* számú jelentés, amelynek két fő irányát lehet meghatározni. A jelentés első eleme, hogy a gyermekjogok mely felsőfokú képzésekben jelennek meg és ott milyen hangsúlyt kapnak, a második eleme pedig, hogy a szakemberek a felsőoktatási képzés során kapott ismereteket miként adják tovább a gyermekeknek – azaz miként érvényesülnek a gyakorlatban a gyermekjogok.

A jelentés megállapítása szerint a gyermekjogok átfogó oktatását egyedül a tanári szakon belül, a család- és gyermekvédő tanár szakképzettség képzési és kimeneti követelményei írták elő (így pl. az ELTE, Eszterházy Károly Főiskola, Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola). Emellett több szakon is megjelent a gyermekjogokkal kapcsolatos ismeretek oktatása, azonban erre minden esetben csak részlegesen került sor.

A jelentés megállapította továbbá azt is, hogy az akkor hatályos Nemzeti Alaptanterv használható jogi keretet biztosított arra, hogy a kerettantervekben és a helyi tantervekben megjelenhessen az alapjogokat, emberi jogokat, gyermeki jogokat tiszteletben tartó, szociális és állampolgári kompetenciák fejlesztése.

Mindazonáltal az ilyen irányú ismeretek átadásának, a kompetenciák fejlesztésének fakultatív jellege a jelentés megállapítása szerint nem segíti elő azoknak ténylegesen, a gyakorlatban is megjelenő, valódi megvalósulását.

Az ombudsman felkérte az oktatásért felelős minisztert, hogy tekintettel az akkor hatályos a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 153. § (2) bekezdés b) pontjára, gondoskodjon arról, hogy valamennyi, a gyermekekkel dolgozó szakember képzésében képzési és kimeneti követelmény legyen a gyermeki jogok átfogó oktatása, a gyermeki jogok átfogó ismerete.

Szükségessé tartotta rögzíteni azt is, hogy számos üdvözlendő lépés elismerése mellett, az eddigieknél nagyobb figyelmet kell fordítani a gyermeki jogoknak a leginkább érintettekkel, a gyermekekkel való mélyebb megismertetésére, akár kampányok, akár tantervben való nyomatékosabb megjelenítéssel.

Az oktatásért felelős miniszter a jelentésre adott válaszában arról számolt be, hogy a szaktárca és háttérintézménye, az OFI számos, az emberi és a gyermekjogi témakörhöz kapcsolódó tevékenységet végez, így egyebek mellett olyan projektekről tájékoztatott, mint a „Demokráciára nevelés kisiskolásoknak”, „Második esély”, „Erőszakmentes, egészségtudatos iskola”, stb. és számos intézeti publikációról. Tájékoztatást adott továbbá arról is, hogy a felsőoktatási intézmények hatáskörébe tartozik a tanterv és tantárgyi program meghatározása.

#### ***2. A vizsgálat érdemében***

Széles spektrumú átfogó vizsgálatom alapcélja az volt, hogy az *OBH-2096/2008.* számú jelentés kiadása óta eltelt hatéves időszakban a tágran vett gyermeki jogok, illetve az emberi jogok hazai oktatásában bekövetkezett változásokat feltárjam és elemezzem.

*Kiindulópontként megállapítható, hogy a jogi keretek biztosítják az emberi jogok, különös tekintettel a gyermekek jogainak oktatását, hiszen a Nat. és a kerettantervek széleskörű lehetőséget kínálnak a jogtudatosító tevékenység iskolai oktatásban és nevelésben való folytatására.* Ennek alapján vizsgáltam a felsőoktatási intézmények képzési és kimeneti követelményeiben, valamint az oktatási intézmények gyakorlatában miként érvényesül a jogtudatosságra nevelés.

**2.1** A felsőoktatási intézmények képzéseiben a MAB tájékoztatása szerint a 2008-as ombudsmani ajánlás óta lényeges változás csak a tanárképzés szakjainak szabályozásában történt, erről a területről a 8/2013. (I. 30.) EMMI rendelet rendelkezik. A MAB elnökének álláspontja szerint e rendelet szövegében meghatározottak alapján a megszerezhető tudás, készségek és képességek kifejezetten nem tartalmazzák ugyan a gyermekjogok fogalmát, a tanárok ez irányú érzékenyítése azonban közvetve mindenképp kiolvasható a szövegből. Továbbá hangsúlyozta válaszában azt is, hogy a képzési és kimeneti követelményeket tartalmazó jogi szabályozás vizsgálata mellett kérdésként merül fel, hogy az intézmények hogyan ültetik át a jogszabályi elvárásokat a mindennapi gyakorlatba, milyen konkrét ismeretanyagot adnak át a hallgatóknak ezzel a kérdéssel kapcsolatban.

A megkeresett *felsőoktatási intézmények válaszaiból* egyértelműen kitűnik, hogy a képzésekben általános jelleggel, nem elkülönítlen, hanem *egyes tantárgyak részeként* megjelenik a gyermekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogainak oktatása, ugyanakkor elenyésző számú képzésben e jogok önálló tantárgyként – kötelező vagy választható kurzusként – is elérhetőek. Több felsőoktatási intézmény vezetője is jelezte, hogy a megfelelő személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állása esetén e jogok oktatását az egyes képzési típusokban tovább bővítenék.

Külön is kiemelhető a *Szegedi Tudományegyetem rektor-helyettesének válasza*, amely az orvostudományi kar képzésének áttekintésekor indokoltnak tartja, hogy a felsőoktatási képzés keretében ismertessék e jogokat az orvostanhallgatókkal, a diplomás ápolókkal és gyógytornász hallgatókkal, hiszen ők is a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaivá válnak, és adott esetben jelzési kötelezettségük keletkezik.

A válaszok tartalma alapján felmerült az az elvi kérdés is, hogy az egyetemen oktatott elméleti tudás, valamint a „terepen” tapasztalt gyakorlat között egyre nagyobb a távolság. Fontos kiemelni pozitív elemként, hogy a felsőoktatási intézmények tájékoztatásuk szerint képzéseik során *szoros, hatékony és eredményes együttműködést* alakítottak ki és tartanak fenn e jogok gyakorlati alkalmazásának megismerése érdekében kormányzati szervekkel és civil szervezetekkel. Mindemellett előrelépés az is, hogy több felsőoktatási intézmény szervez az oktatási tevékenységén túl különféle gyermekvédelmi intézményekben (gyermekotthonok, javítóintézetek, fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei) gyermekjogi ismereteket közvetítő, szociális kompetenciákat fejlesztő *tréningeket* hallgatók bevonásával.

**2.2** A felsőoktatásban ma meglévő emberi jogi és gyermekjogi képzések helyzetének ismeretében vizsgáltam a gyermekek jogai, illetve az emberi jogok alap- és középfokú iskolákban való oktatását. A köznevelésért felelős szaktárca és a KLIK vezetője is tájékoztatott arról, hogy a *Nat. és a kerettantervek széleskörű lehetőséget adnak különböző tantárgyak keretén belül a gyermekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogainak oktatására.* Rá kell mutatni ugyanakkor arra, hogy ez utóbbi terület kifejezetten a nemzetiségi oktatásban jelenik meg. Megkeresésemre az iskolák igazgatói arról számoltak be, hogy az alapvető emberi és gyermeki jogok tudatosítására jellemzően *osztályfőnöki órák keretében és a diákönkormányzat munkájában való részvételen* keresztül nyílik lehetőség.

Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy pedagógusok jelenleg nem vesznek részt jogtudatosítással, annak előmozdításával összefüggő, szervezett képzéseken, de szívesen fogadnák, ha lennének ilyen témájú, tandíjmentes továbbképzések. A vizsgálat tárgyát képező alapvető jogokat az iskolák elsősorban konkrét egyedi ügyek kezelésekor alkalmazzák.

Két iskola jelezte, hogy *több fórum és program* biztosít lehetőséget arra, hogy a gyermekeket megismertessék a jogaikkal, így növelve a jogtudatosságot. Ilyen programok a „Nytott bíróság”, a Láthatatlan kiállítás, az „Ability Park”, vagy a bicskei menekülttábor meglátogatása, de ide tartozik gyermekjóléti szolgálatokkal, különböző alapítványokkal, a rendőrkapitányságokkal való együttműködés (DADA program, iskolarendőr).

A *bántalmazás és veszélyeztetés kezelését* illetően *több szintű intézményhálózat* biztosított a hazai jogrendszerben, a fenntartó azonban arra hívta fel a figyelmemet, hogy a hatékonyság, és időnként a gyors reagálást akadályozó hatásköri átfedések, valamint a visszacsatolás helyenként tetten érhető hiánya külön megbeszéléseket, egyeztetéseket igényelne a gyermekvédelem résztvevőitől, beleértve a köznevelési intézmények felelőseit is.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága visszatérő jelleggel javasolja olyan kampányok szervezését, amelyekkel a gyermekeket jogaikról tájékoztatják.

A megkeresett szervek válaszaiban több ilyen jellegű kampányról számoltak be, így például a [www.jogosakerdes.hu](http://www.jogosakerdes.hu) című honlap, „Az Internet nem felejt!” program, a gyermekbarát igazságszolgáltatás hivatalos oldala, a Nyitott Bíróság program, azonban *ezek jellemzően a gyermekjogok egy-egy részterületét érintették*. Különösen fontosnak tartom kiemelni az OBDK és az UNICEF Magyar Bizottsága gyermekjogok területén végzett önálló és más szervekkel pl. felsőoktatási intézményekkel, valamint iskolákkal közös jogtudatosító tevékenységét.

Mindezek alapján a korábbi ombudsmani jelentésben foglalt megállapítások fenntartása mellett megállapítom, hogy a gyermekek jogtudatosításának fejlesztését szolgáló intézkedések egyre inkább nagyobb számban fellelhetők a felsőoktatási intézmények képzéseiben. Látható, hogy egyre több üdvözlendő példa és precedens van Magyarországon olyan, civil, illetve állami, szakmai szervezésű programokra is, amelyek aktívan bevonják, tanítják és érzékenyítik a gyerekeket az alapvető emberi jogok és értékek (pl. a tolerancia, szolidaritás) irányába.

Ennek ellenére azonban átlagos köznevelési intézmények mindennapi gyakorlatában, érdemben e jogok valódi tartalma és értelme is csak eshetőleges formában, kivételesen kerül ismertetésre. Az előrelépések dacára további aktivitásra van szükség az emberi és gyermeki jogok tartalmának gyermekbarát közvetítésére, a megfelelő jogtudatos magatartás aktív elősegítésére, mert az emberi, gyermeki jogok, azok érvényesíthetőségének bevéssződése továbbra sem valósul meg érdemben, megfelelő intenzitással.

Álláspontom szerint továbbra is *eshetőleges* és pusztán a szerencsés élethelyzetben, vagy egy-egy elkötelezett pedagógus, igazgató vagy más, e terület iránt érzékeny személy aktív szerepvállalásán múlik, hogy a gyermekek felismerik-e egyáltalán jogaik megsértését, például azt, hogy hátrányos megkülönböztetés éri őket, és azt is tudják, hogy kikhez fordulhatnak segítségért. A hétköznapi valósága azonban ezzel szemben az, hogy a jogtudatosság előmozdítását a megkérdezettek mindig *alapvetően más szerv, személy vagy szereplő feladataként* fogják fel, a jogalkotó a jogalkalmazó szerepét, a jogalkalmazó pedig a jogi (és pénzügyi) feltételek hiányát emeli ki. Holott álláspontom szerint a gyermekek jogai és az emberi jogok területén tudatosan viselkedő, saját jogait és azok kereteit belátó és más jogaira is figyelő állampolgár hatalmas értéket képvisel a társadalom számára, éppen ezért az ebben való *felelősség* pedig – egészen az ombudsmanig bezárólag – *egyetemes jellegű*.

Nemcsak jelen vizsgálat, hanem a hozzám érkező eseti panaszok is azt mutatják, hogy a jogsérelmet a gyermekek fel sem ismerik, illetve ebben környezetük sem tud nekik segítséget nyújtani, számukra az esetek többségében a jogérvényesítést elősegítő rendszerek egyszerűen elérhetetlenek. A sikeres, de egyelőre csak eseti jellegű, tematikus kampányok, figyelemfelhívások és programok mellett jelenleg nincsen olyan közép-hosszú távú, számon kérhető *Stratégia*, amely – az eddigi jó gyakorlatra és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának stratégiai anyagaira építve – világos, nyomomon követhető intézményes garanciákkal szolgálna a jogtudatosság növelésére, különös tekintettel a hátrányos helyzetű területeken.

A Stratégia keretében – a szakmai szervezetekkel való együttműködésben – lehetne növelni a programok támogatását, felkarolását, a hozzáférhetőség növelését, hogy a meglévő kezdeményezések minél szélesebb körhöz jussanak el, az eseti kampányok rendszeressé váljanak. *Mindezek alapján – nem vitatva az időközbeni előrelépéseket, eredményeket – megállapítom, hogy a gyermekeket megillető általános és speciális jogaikkal kapcsolatos kérdésekben való jogtudatosításának, valamint az információkhoz és a jogérvényesítési eszközökhöz való hozzáférhetőségének jelenlegi helyzete a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mivel hosszú távon, hatásában alkalmas az alapjogsérelem közvetlen veszélyének előidézésére.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő, az alapjogsérelem közvetlen veszélye miatt fennálló visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, a kiemelt figyelem okán az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy fontolja meg

- 1) olyan intézkedésekből álló, egységes jogtudatosságot növelő *stratégia* kialakítását, amely alkalmas arra, hogy a gyermekek legkisebb kortól történő, napi oktatásában ténylegesen megjelenjen a gyermekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogainak megismertetése és ez alapján kialakuljon a tanulóknak a jogtudatos magatartás;
- 2) a gyermekekkel foglalkozó szakemberek felsőoktatási képzésében a gyermekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogai kötelező stúdiumának bevezetését.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2613/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos és édesapja szóban tett közös panaszukban a Weiner Leó Zeneiskola és Zeneművészeti Szakközépiskola eljárását, illetve tanítási gyakorlatát több tárgykörben is kifogásolták. A panaszos sérelmezte, hogy az oktatási intézménybe való átvételekor – az előző iskola zenei képzésének hiányosságaira hivatkozással – nem megfelelő évfolyamba került. Aggályosnak tartja, hogy összesen négy év zenei képzésben részeseül csak az oktatási intézmény döntése okán, amely miatt pedig a továbbtanulása veszélybe kerülhet. A panaszos és édesapja kifogásolta emellett az osztályfőnök részéről tapasztalt méltatlan, helyenként megalázó bánásmódot, az intézmény által támasztott indokolatlan fizetési kötelezettségeket. Jelezték továbbá azt is, hogy amikor az iskola igazgatójához, illetve az illetékes tankerület vezetőjéhez fordultak kérdéseikkel és problémáikkal, ügyükben érdemi választ nem kaptak.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) elnökét kértem fel az ügy körülményeinek vizsgálatára, a középiskola igazgatójától pedig a tanügyi nyilvántartások másolatainak rendelkezésemre bocsátását kértem.

### **Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- 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 köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kot.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMIr., hatályos 2012. szeptember 1-jétől)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet (a továbbiakban: MKMr., hatálytalan: 2012. szeptember 1-jétől)

### **A megállapított tényállás**

**1.** A panaszos tanuló és édesapja előadták, hogy a gyermek már megkezdett középfokú zenei tanulmányainak 10. évfolyamon való lezárását követően, 2011 nyarán kérelmezték az iskolaváltást. A meghallgatáskor a panaszost és szüleit úgy tájékoztatták, hogy a közismereti évfolyamtól eltérően a zeneiskolai évfolyamon a panaszost visszasorolják egy tanévvel.

Ennek következtében véleményük szerint a középfokú iskolai oktatás során a zenei képzésnek a közismereti képzés befejezését követő második évben (2014/2015. tanévben) kellett volna zárulnia, tekintettel arra, hogy a zenei képzés 5 évfolyamos. A panaszos és szülei azonban a közismereti képzés évének befejezésekor, a 2012/2013. tanévben szembesültek azzal, hogy csak 1 év zenei képzést nyújt az iskola az általuk a visszaszorulás miatt tudott 2 tanév helyett. A panaszos tanuló és édesapja továbbá sérelmezték azt is, hogy bár kifizették a tablókép árát, azt a panaszos mégsem kaphatta meg. Ugyancsak kifogásolták, hogy a helyi tankerület vezetőjének utasítása ellenére az iskola a tanulóktól továbbra is fénymásolópapír bevételét követelte meg, a nem teljesítők névsorát pedig kifüggesztette. A beadványban sérelmezett gyakorlat miatt panaszos és szülei a Budapest XI. Kerület Tankerület igazgatójához fordultak, akinek válaszát azonban nem tartották elfogadhatónak. Emellett a panaszukkal több ízben fordultak az iskola igazgatójához, akitől a panaszos tanuló oktatásával kapcsolatos iratok másolatát (átvételi döntés, zenei meghallgatásról készült értékelés, a zenei tárgy képzésével kapcsolatos hiteles naplómásolat) kérték. Azt azonban kérésük ellenére nem kapták meg, csupán 2014. július 7-én tekinthettek be a zenei főtárgy naplójába, amely észrevételezésük szerint több javítást is tartalmaz (pl. évfolyamszámozást, a tanult zenei darabok kiegészítését). Végül kifogásolták azt is, hogy a panaszos a zenei záróvizsgák időpontjában beteg volt, ezért a vizsgán nem tudott megjelenni, ennek ellenére három zenei tárgy kivételével az iskola megállapította az érdemjegyeket.

2. A panaszos rendelkezésemre bocsátotta a tankerület választ, melyet az iskolával szemben benyújtott kérelmére kapott. A tankerületi igazgató e levelében arról tájékoztatta a szülőt és tanulót, hogy 2013 decemberében, szóban előterjesztett panaszukat kivizsgálták az iskola igazgatója által lefolytatott vizsgálatról szóló tájékoztatás alapján. A tablóképet érintő problémával összefüggésben az igazgató jelezte, hogy az azzal kapcsolatos tevékenységet nem az iskola, hanem az osztály szülői munkaközössége intézte, amelyre az iskolának nincs ráhatása. Az iskola által az ellenőrzőn keresztül kért fénymásoló papír bevételével kapcsolatosan az igazgató megállapította a jogsértést és a gyakorlat megszüntetésére utasította az iskola igazgatóját. Az évfolyam besorolásával kapcsolatban összegezte, hogy a tanuló 2013 júniusában érettségizett a Weiner Leó Zenei Alapfokú Művészeti Iskola és Zeneművészeti Szakközépiskolában, ahol párhuzamos képzésben végezte zenei tanulmányait is. Az iskola igazgatója bemutatta a tanuló bizonyítványait, amelyekben pontosan nyomon követhető a teljesített és lezárt évfolyamok, tanévek sora 9. évtől 13. évig, folyamatosan, kihagyás és sűrítés nélkül, közismereti és zenei területen egyaránt. Álláspontja szerint a félreértést az okozhatta, hogy az előző iskola szabálytalanul római számokkal számozta az évfolyamokat. A tankerületi igazgató szerint az iskola igazgatója nem is tudta volna fölülírni az évfolyamok számozását, hiszen a hiteles dokumentumokon változtatni nem lehet.

3. A panaszosokat hiánypótlásra hívtam fel 2014. május 21-én kelt levelemben, annak érdekében, hogy iratokkal (pl. az átvételről szóló döntés másolatának megküldésével) támasszák alá az általuk megfogalmazott sérelmeket. A panaszos édesapja ezt követően, szóban, majd írásban tájékoztattott arról, hogy a kért iratokat júniusi tanévzáró napján kérték az iskola igazgatójától, de nem kapták meg. Ezt követően, mivel továbbra sem rendelkeztek az átvételről szóló döntéssel 2014 júniusában ajánlott levélben kérték többek között ezen irat másolatának részükre való megküldését. Az iskola igazgatója a kért iratok másolata helyett betekintést biztosított az iratokba 2014. július 30-án. Ekkor észlelték, hogy a zenei főtárgy naplójába több javítás van (pl. évfolyamszámozás, a tanult zenei darabok kiegészítése).

4. Ezen előzmények alapján 2014. szeptember 2-án vizsgálat lefolytatására kértem fel a KLIK elnökét. Az elnök a lefolytatott vizsgálatának eredményéről 2014. október 2-án kelt válaszában tájékoztattott, amely szinte szó szerint megismételte a tankerületi igazgató által a panaszosnak adott tájékoztatást. A zenei záróvizsgák év végi osztályzatának megállapításával kapcsolatosan továbbá azok jogszerű lezárását hangsúlyozta.

Álláspontja szerint, ha az érintett záróvizsgán a tanuló nem jelenik meg, akkor a tanuló év közbeni teljesítménye alapján az osztályzat megállapítható. A válaszlevélhez csatolt mellékletből értesültem arról, hogy az érintett tanuló 2014. június 25-étől iskolát váltott. A KLIK elnöke továbbá felhívta a figyelmemet, hogy az iskolának és az igazgatónak az elmúlt években mikor és milyen kimagasló díjakat adományoztak a nevelési-oktatási tevékenység elismeréseként, amelyek bizonyítják, hogy az intézményvezető milyen kiváló zenepedagógus és intézményvezető.

5. A panaszos édesapjától 2014 októberében rövid úton kértünk tájékoztatást, aki a kérdésekre válaszolva elmondta, hogy lánya átvételét megelőzően az iskolában meghallgatást tartottak. A meghallgatást követően a bizottság *szóban tájékoztatta az átjelentkező tanulókat az eredményről, miszerint lányát az elvégzett zenei évfolyamnál eggyel alacsonyabb évfolyamra fogják beosztani. Az átvételről írásban az iskola nem értesítette.* Jelezte, hogy egy másik zenei szakközépiskolában lányuk szülői kérelemre évisméltéssel folytatja tanulmányait.

6. A KLIK elnökének érdemi válasza hiányában ezután 2014 októberében az iskola igazgatójához fordultam, akitől kértem az ügy megítéléséhez szükséges tanügyi nyilvántartások, valamint az átvétellel kapcsolatos döntés közlésére vonatkozó iratok másolatainak rendelkezésemre bocsátását, valamint tájékoztatást a panaszban megfogalmazott eljárással összefüggésben. Az iskola igazgatója válaszában arról tájékoztattott, hogy a tanuló egy másik zeneművészeti szakközépiskolából kérte átvételét, és mivel mind az átadó, mind az átvevő intézmény típusában, profiljában megegyezik, így a szülők egybehangzó kérése alapján az átvételt biztosította a tanuló számára. A gyermek rendelkezett érvényes, a 2010/2011. évi tanévet szabályosan lezárt bizonyítvánnyal, így a főtárgy és szolfézs-elmélet meghallgatás után, a lezárt 10. évfolyamos bizonyítványa szerint a szakközépiskola 11. évfolyamára átvette. A felvételi meghallgatás az iskolában bizottsági formában történt, az igazgatóság részvételével (igazgató és szakközépiskolai zenei igazgatóhelyettes), valamint a szakközépiskolai tanszakvezető és a szaktanárok jelenlétében.

A meghallgatásról vizsgajegyzőkönyv készült, amelyre a bizottság rávezette az értékelő pontszámokat. A tanuló a jegyzőkönyv tanúsága alapján a felvételi követelményeket teljesítette. A meghallgatás után a szülő szóbeli tájékoztatást kapott arról, hogy a gyermek átvételének nincs akadálya. Az igazgató jelezte, hogy a bizottságnak lehetősége van szakmai javaslattételre, melynek elfogadásáról ő jogosult dönteni. A tanuló esetében a felvételi jegyzőkönyv, tartalmaz egy bejegyzést, mely a 10. zenei osztályt javasolja. A vizsgalapon jelzett bizottsági javaslatot azonban az igazgató nem támogatta, mivel a tanuló jeles rendűen lezárt 10. zenei évfolyammal rendelkezett és a zenei felvételin is jól teljesített, valamint az évfolyam megismétlését sem a szülő, sem a tanuló nem kérte. Az igazgató e döntését feljegyezte a 2011. augusztus 29-én kelt zenei meghallgatásról készült jegyzőkönyvre 2011. szeptember 2-ai dátummal, továbbá a bizottság javaslatát a szintén 2011. szeptember 2-án kelt és az igazgató által aláírt határozatában sem engedélyezte.

Az igazgató hivatkozott az átvétel idején hatályos pedagógiai programban foglaltakra, eszerint *„Magasabb évfolyamba a felvétel általános feltétele a közismereti és zenei évfolyam követelményszintjének teljesítése a felvételi vizsgán, az előző iskolában nem tanult kötelező tárgyak pótlása, illetve különbözeti vizsga sikeres teljesítése után lehetséges. Átvétel azonos típusú – zeneművészeti – szakközépiskolából: az igazgatóból, vagy zenei helyetteséből, az érintett tanszak vezetőjéből és tanáraiból alakult, legalább háromfős bizottság előtti előjátszás alapján, az előző évfolyam lezárását tanúsító érvényes bizonyítvány birtokában. A növendék, vagy a szülő kérésére, illetve ha a bizottság úgy ítéli meg, az átjelentkező beosztható a soron következő vagy eggyel alacsonyabb évfolyamba.”*

Az igazgatónő rendelkezésemre bocsátotta a 11., 12. és 13. évfolyam hangszeres főtárgyi (hegedű) naplójának hiteles másolatát, amely az alábbi adatokat tartalmazza soronként: A 2011/2012-es tanévben: Sorszám, tanuló neve, tagozat (szakisk.) osztály (10.). Ez utóbbi bejegyzést áthúzták, és mint téves bejegyzést 11. évfolyamra javították.

A javítás dátuma szerint 2014-ben, aláírás az igazgatóé. Az adatok szerint a tanuló közismereti iskolája és osztálya: „Weiner Leó 11. o.” Ugyanezen irat 4. sorában feltüntetett adatok: szolfézs tanárnő XY, szolfézs osztály 11. A 2012/2013-as tanévben: Sorszám, tanuló neve, tagozat (szakisk.) osztály (11.). Az utóbbi bejegyzést szintén áthúzták, és mint téves besorolást 12. évfolyamra javították. A javítás dátuma nem olvasható, aláírás az igazgatóé. Az adatok szerint a tanuló közismereti iskolája és osztálya: „Weiner Leó 12. o.” Ugyanezen irat 4. sorában feltüntetett adatok: szolfézs tanárnő XY, szolfézs osztály eltérő színű tollal beírva: 12. A 2013/2014-es tanévben: Sorszám, tanuló neve, tagozat, osztály (12.). Az utóbbi bejegyzésből a kettes számot hármas számra javították, a javítást tevő szignója olvashatatlan, mellette dátumot nem tüntettek fel. Az adatok szerint a tanuló közismereti iskolája és osztálya: „érettségizett.” Ugyanezen irat 4. sorában feltüntetett adatok: szolfézs tanárnő XY, szolfézs osztálya: 13. Az igazgató rendelkezésemre bocsátotta a tanuló iskolai anyakönyvének hiteles másolatát a 2011/2012., 2012/2013., 2013/2014-es tan évekről. Ezek évfolyamonként tartalmazzák a tanuló által párhuzamosan végzett közismereti és zeneművészeti képzésben megszerzett tanévvégi osztályzatait. Az igazgató előadta, hogy a tanulót gyakorlati tantárgyakból (hegedű főtárgy, zongora, kamarazene) az év végi hiányzásai miatt nem zárta le az iskola, egyúttal a bizonyítványt és az anyakönyvet „vizsgahalasztás” záradékkal látták el. A rendelkezésemre bocsátott pedagógiai program alapján azonban a tanulót azon tárgyakból (szolfézs, zeneelmélet) lezárták a szaktanárok, amelyek nem vizsgakötelesek, hanem éves teljesítések, érdemjegyek alapján értékelendők és lezárandóak, e tantárgyak a tanterv és az intézmény pedagógiai programja szerint nem vizsgakötelesek. Az igazgatónő kitért a szülő iratkérésével kapcsolatos írásos megkeresésére, amelyet betekintés formájában biztosított a panaszosok számára a kerületi tankerületi igazgatóval történt egyeztetést követően.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet 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 Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Kimondja továbbá azt is a 2. § (1) bekezdésében, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az előzőek alapján megállapítom, hogy az iskolák, illetve a tankerületek állami közfeladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Továbbá figyelemmel voltam arra is, hogy a panaszos érdemi jogorvoslatát kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedése, valamint intézkedésének elmulasztása esetén a szülő a gyermek érdekében – tizenöt napon belül – eljárást indíthat. A 37. § (3) bekezdése értelmében pedig a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmeni intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az

Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege 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 XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jog 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 indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*,

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. 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 az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.

A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. 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. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. 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**

#### ***A középiskola eljárásának vizsgálata***

1. A panaszosok a képzés időtartamával kapcsolatos problémát 2013-ban észlelték, mikor egyértelművé vált, hogy az iskola a tanuló számára már csak egy év zenei képzést biztosít.

Ugyanakkor a panaszügy vizsgálata nem szorítkozhatott a képzés befejezésére, szükségessé vált az iskolaváltással összefüggésben valamennyi tényállási elem pontos feltárása. Az iskolaváltás 2011-ben történt, így annak a jogi kereteit az akkor hatályos közoktatási jogszabályok jelölték ki. Vizsgálatom során e körben először a zeneművészeti szakközépiskolában folyó képzésre vonatkozó alapvető szabályokat tekintettem át. A Kot. 29. §-a szerint a törvényben meghatározottak kivételével a *szakközépiskolának* érettségire felkészítő, általános műveltséget megalapozó négy középiskolai évfolyama van. Ugyanakkor a Kot. 29. § (8) bekezdése alapján, ha a szakközépiskola *művészeti szakmai vizsgára készít fel* párhuzamos oktatás keretében, akkor a középiskolai évfolyamokon a nevelő és oktató munka az ötödik, hetedik vagy a kilencedik évfolyamon kezdődhet, és a tizenharmadik évfolyamon fejeződhet be. A szakképzés megszervezésére a Kot. 27. §-a (7) bekezdésének *a)* pontjában, valamint a *c)-d)* és *f)-g)*<sup>1</sup> pontjában foglaltakat kell alkalmazni, azzal, hogy a tanuló a szakmai vizsgát az érettségi vizsgát követően teszi le. A hivatkozott rendelkezések értelmében párhuzamos oktatás keretében egyidejűleg folyhat a szakképzés és az általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakasz követelményeinek elsajátítása. A párhuzamos oktatásban a tanuló az általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakasz és a szakképzés követelményeit ugyanabban az iskolában, de eltérő évfolyamokon is teljesítheti. A Kot. 73. §-a pedig kimondja, hogy ha a szakiskola, illetőleg a szakközépiskola párhuzamos oktatás keretében *művészeti szakmai vizsgára készít fel*, a tanuló magasabb évfolyamba lépéséről az általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakasz követelményei és a szakképzés követelményei tekintetében külön-külön is lehet dönteni és bizonyítványt kiállítani. Az iskolai évfolyamok számozásánál a Kot. 27. § (7) bekezdés *g)* és a 25. § (3) bekezdésében foglaltak az irányadóak, amelyek alapján az évfolyam számozása az általános iskola első évfolyamától kezdődően a középiskolai tanulmányok utolsó évfolyamáig folyamatos.

A panasszal érintett Weiner Leó Zeneiskola és Zeneművészeti Szakközépiskola a fentiek szerint párhuzamos oktatás keretében 11. évfolyamtól 2 éven keresztül közismereti képzést biztosított, emellett szakképzésre került sor a 11. évfolyamtól a 13. évfolyamig, azzal az eltéréssel, hogy a 13. évfolyamon közismereti képzés már csak testnevelés és német tantárgyakból folyt. A rendelkezésekre álló, a tanulóra vonatkozó iskolai anyakönyv és bizonyítványainak évfolyamszámozása folyamatos. A tanuló korábbi középiskolája élt a Kot. 73. §-ában biztosított lehetőséggel és a közismeretei, valamint a zenei képzésről külön bizonyítványt állított ki, amelyben a római I. és II. számokkal jelölte az elvégzett zenei osztályokat. *Így a tanuló által teljesített évfolyamok egyértelműen megállapíthatóak az átvételt megelőző és az azt követő bizonyítványai alapján, 4 év közismereti képzésben és 5 év zenei képzésben vett részt évfolyamisméltélés nélkül.*

*Az iratok áttekintésekor észleltem, hogy a zenei oktatáson belül a tanuló főtárgya (hegedű) naplójának másolatában a szolfézs és a hegedű tantárgyaknál eltérő az évfolyam számozási gyakorlat 3 év viszonylatában, a főtárgy évfolyam számozása minden évfolyam esetében alacsonyabb volt, mint a szolfézs évfolyam. Ezen bejegyzéseket az iskola utólag folyamatosan javította eggyel magasabb évfolyamszámozásra. Az ombudsmani vizsgálat során rendelkezésre álló eszközök azonban nem alkalmasak a javításokkal kapcsolatos helyzet további tisztázására, ezért azok módját a továbbiakban nem vizsgálhattam.*

---

<sup>1</sup> A Kot. 27. § (7) bekezdése szerint, ha a szakiskola művészeti szakmai vizsgára készít fel, a szakiskolára vonatkozó rendelkezéseket a következő eltéréssel kell alkalmazni: *a)* a tanuló a tankötelezettség megszűnése előtt, az általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakaszban is bekapcsolódhat a szakképzésbe, *c)* a szakképzés követelményeinek elsajátítása az általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakasz követelményeinek elsajátításával egyidejűleg is folyhat (a továbbiakban: párhuzamos oktatás), *d)* párhuzamos oktatás esetén a tanuló az általános műveltséget megalapozó pedagógiai szakasz és a szakképzés követelményeit ugyanabban az iskolában, eltérő évfolyamokon is teljesítheti, *f)* ha a szakmai gyakorlat keretében a tanuló művészeti előadásra készül fel, a szakmai gyakorlat ideje igazodik a próbák és az előadás idejéhez, *g)* a párhuzamos oktatásban az évfolyamok számozására e törvény 25. §-ának (3) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni. A szakképző évfolyamok számozására és az évfolyamok számának meghatározására a 25. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni akkor, ha a szakképzést az előírt iskolai végzettséggel rendelkezők részére kiegészítő képzésként szervezik meg.

Rögzíteni szükséges ebben a körben azt is, hogy a párhuzamos oktatás esetén a jogszabály lehetőséget biztosított arra, hogy a közismereti és a szakképzés évfolyamai azonos iskolán belül eltérjenek egymástól. Arra ugyanakkor már nem adott lehetőséget, hogy a párhuzamos oktatás képzési típusain belül (közismereti, zenei) eltérő évfolyamokon tanulhassanak a középiskolások. E rendelkezés elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a szakmai képzésben tehetséges gyermekek gyorsabban haladhassanak a zenei képzésükben.

A tanulmányokban való előrehaladás és évfolyamismétlés kérdéseinek vizsgálatakor figyelemmel voltam a Kot. 71. § (1) bekezdésére, mely alapján a tanuló az iskola magasabb évfolyamába, illetve *szakképzési évfolyamába akkor léphet*, ha az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette, azaz ha valamennyi tárgyból elégséges osztályzatot szerzett. A Kot. 71. § (7) bekezdése alapján azonban a tanuló részére engedélyezhető az iskola évfolyamának megismétlése abban az esetben, ha egyébként felsőbb évfolyamra léphetne. Az engedély megadásáról a tanuló, kiskorú tanuló esetén a szülő kérésére az iskola igazgatója dönt. Ugyanakkor rögzíti e rendelkezés azt is, hogy *a szakképzési évfolyam nem ismételtető meg*. Ezt erősíti meg a Kot. 46. § (1) bekezdése is, miszerint az iskola helyi tantervének alapján – *a szakképzés kivételével* – biztosítania kell az iskolaváltást, a tanuló átvételét, szükség esetén különbözeti vizsgával vagy évfolyamismétléssel. Ennek értelmében az átvételnél az össze nem hasonlítható szakképesítésekben teljesített tanulmányi időket nem kell betudnia a szakképző iskolának, de a rendelkezés az iskolákat nem mentesíti a már teljesített ismeretek elfogadása alól. *Vagyis, ha a tanuló azonos típusú iskolából kéri az átvételét, akkor az átvevő iskolában a már elvégzett szakképzési évfolyamokat teljesítettnek kell elfogadni.*

Az előzőekben ismertetett szabályokat összevettem az iskola 2011-es és jelenlegi pedagógiai programjában foglaltakkal, amely az átvételről az alábbi szabályozást tartalmazza: *„Átvétel azonos típusú – zeneművészeti – szakközépiskolából: az igazgatóból, vagy zenei helyetteséből, az érintett tanszak vezetőjéből és tanáraiból alakult, legalább háromfős bizottság előtti előjátszás alapján, az előző évfolyam lezárását tanúsító érvényes bizonyítvány birtokában. A növendék, vagy a szülő kérésére, illetve ha a bizottság úgy ítéli meg, az átjelentkező beosztható a soron következő vagy eggyel alacsonyabb évfolyamba.”*

A hatályos közoktatási szabályok és a pedagógiai program idézett rendelkezése között így ellentmondás állapítható meg. *A jogszabályok a sikeres szakképzési évfolyam megismétlését nem teszik lehetővé, illetve annak elfogadását írják elő átvétel esetére. Az iskola átvételkor és jelenleg is hatályos pedagógiai programja azonban lehetővé teszi, illetve teszi az eggyel alacsonyabb évfolyamba való beosztást. Mindez a kollízió álláspontom szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sértve visszásságot okoz.* Az iskola igazgatója ugyanakkor jogszerűen járt el a tanulóval kapcsolatos átvételi döntésének meghozatalakor, amikor határozatban állapította meg a tanuló átvételét követő évfolyamát.

**2.** A vizsgálat tehát feltárta, hogy az iskola a párhuzamos oktatás megfelelő évfolyamára vette át ugyan az átjelentkező tanulókat, azonban ennek ellenére a főtárgy naplójának a főtárgy évfolyamszámozásának javítása miatt az a következtetés vonható le, hogy magának az iskolának a gyakorlata is bizonytalan volt a tanulóra vonatkozó évfolyam megállapításában, hiszen azt évenként utólag folyamatosan javították. A továbbiakban ezért azt vizsgáltam, hogy az iskolának az átvételi döntés meghozatalakor milyen kötelezettségei vannak.

A tanuló jogaként nevesíti a Kot. 11. § (1) bekezdés p) pontja, hogy kérheti az átvételét másik, azonos vagy más típusú nevelési-oktatási intézménybe, amelyre az MKMr. 18. § (1) bekezdése alapján a tanulónak – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel<sup>2</sup> – a tanítási év során bármikor lehetősége van, kéreleméhez a rendeletben felsorolt iratokat kell bemutatni. *Tanulói jogviszony* a Kot. 66. § (1) bekezdése alapján a tanuló (magántanuló) felvétele vagy *átvétele útján keletkezik*, amely mind két esetben jelentkezés alapján történik.

---

<sup>2</sup> Az MKMr. 18. § (2) Ha az *általános iskolai tanuló* úgy kíván iskolát váltani, hogy az iskolatípus változtatásával is jár, az átvételre a felvételre megállapított eljárás szerint kerülhet sor.



A felvételtől vagy átvételtől az iskola igazgatója dönt a 42. § (1) - (2) bekezdésében<sup>3</sup> és a 46-47. §-ban<sup>4</sup> meghatározottak alapján. Szintén az igazgató dönt a Kot. 66. § (10) bekezdése alapján az iskolába felvett tanulók osztályba vagy csoportba való beosztásáról a szakmai munkaközösség, annak hiányában a nevelőtestület véleményének kikérésével. A Kot. 83. § (1) bekezdése alapján a nevelési-oktatási intézmény a tanulóval kapcsolatos döntéseit – jogszabályban meghatározott esetben és formában – írásban közli a tanulóval, illetve a szülővel. Ennek egyik esetét az MKMr. 18. § (3) bekezdése határozza meg: kimondja, hogy az iskolai felvételi, átvételi kérelem elbírálásáról a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt is értesíteni kell. Az ezzel kapcsolatos kérdéskört a vizsgálatkor hatályos köznevelési szabályok<sup>5</sup> is hasonló módon írják elő.

A tényállás szerint az iskola az átjelentkező tanulóval szóban ismertette az átvételi vizsga napján a bizottság javaslatát, miszerint a tanulót a zenei képzésben egy évvel javasolja visszasorolni. A döntés meghozatala az iskola igazgatójának hatáskörébe tartozik, amelyre határozati formában a vizsgát követő napokban, szeptember 2-án került sor. A határozat szerint az átjelentkező tanulmányaiban az általa teljesített évfolyamok alapján a megfelelő évfolyamon folytathatja tovább, szemben a bizottsági javaslattal.

A panasz benyújtója szerint a bizottság szóbeli tájékoztatást adott arról, hogy a gyermeket az iskola átveszi, de a vizsgán nyújtott gyenge zenei teljesítménye miatt csak egy évvel visszasorolva, az igazgatói határozatról őt sem szóban, sem írásban nem értesítették. Az igazgató válasza szerint a bizottság szóban tájékoztatja az átjelentkezőket az átvétel lehetőségéről, a felvételtől készült jegyzőkönyv bejegyzése pedig véleménye szerint a szülő számára nem nyilvános, a hozzá intézett konkrét kérdésre is csak a határozat meghozatalát ismertette, annak az átjelentkező tanuló és szülője számára való írásos közlését nem igazolta.

Álláspontom szerint téves az az álláspont, hogy az oktatási intézmény által a tanulóval kapcsolatban kezelt személyes adatokat a tanuló és a szülő nem ismerheti meg. Szükséges ennek kapcsán emlékeztetnem arra, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Info tv.) 3. § (2) bekezdés alapján személyes adatnak minősül valamennyi, az érintettel kapcsolatba hozható adat, valamint az adataból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés.

Az iskola által a tanulóval kezelt adatok tehát mindig és minden esetben a szülő és a tanuló számára nyilvánosak. Mindezek alapján a tanuló átvételi vizsgán nyújtott teljesítménye és annak értékelése is megismerhető, erről a panaszosok szerint tájékoztatást is kaptak közvetlenül az átvételi vizsgát követően. Ezzel szemben az igazgató határozatát – amely ugyancsak értelemszerűen a tanulóra vonatkozó személyes adatot tartalmaz – a panaszos és az igazgató egybehangzó előadása szerint nem ismerhette meg. Éppen a határozat közlésének hiányára vezethető ugyanakkor vissza mind a panaszosok sérelme, mind az iskola főtárgy évfolyamának megállapításával kapcsolatos gyakorlata. Az igazgatónak az MKMr. alapján a döntést írásban kellett volna közölnie az átjelentkezővel és szüleivel.

<sup>3</sup> Kot. 42. § (1) Az iskola – jogszabályban meghatározottak szerint – állapíthatja meg a tanulói jogviszony létesítésének tanulmányi feltételeit (a továbbiakban: felvételi követelmények). Az iskola a felvételi követelményeket a tanév rendjéről szóló rendelet által meghatározott időben a felvételi tájékoztatóban köteles nyilvánosságra hozni. (2) Ha az iskola felvételi vizsgát tart, a felvételi vizsgát az iskola pedagógusaiból álló bizottság előtt kell letenni. A bizottság tagjait az igazgató bízta meg. Felvételi vizsga a tanév rendjében meghatározott körben és módon szervezhető.

<sup>4</sup> Kot. 46. § (1) Az iskola helyi tantervének - a szakképzés kivételével - biztosítania kell az iskolaváltást, a tanuló átvételét, szükség esetén különbozoti vizsgával vagy évfolyamisméltéssel. (2) Ha az általános iskola kevesebb, mint nyolc évfolyammal működik, helyi tantervének összhangban kell állnia annak az iskolának a helyi tantervével, amelyekben az utolsó évfolyamának befejezését követően a tanulók – mint kötelező felvételt biztosító iskolában – folytathatják tanulmányaikat.

<sup>5</sup> A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 23. § (3) Az iskola igazgatója a felvételi eljárásban a felvételtől, átvételtől tanulói jogviszonyt létesítő vagy a kérelmet elutasító döntést hoz. A kérelemnek helyt adó döntést az iskola igazgatója írásban közli a tanulóval, kiskorú tanuló esetén a szülővel, továbbá átvétel esetén a döntésről értesíti az előző iskola igazgatóját. Az iskola igazgatója tanuló felvételének, átvételének megtagadásáról határozat formájában dönt. Az iskola igazgatója a felvételi, átvételi kérelem benyújtásával kapcsolatos ügyintézés, határidő-számítás, mulasztás elbírása során a köznevelés rendszerében hozott döntésekkel kapcsolatos szabályok alapján jár el.

*Ebből következően megállapítom, hogy az írásbeli közlés teljes elmaradása a panaszosok tisztességes eljáráshoz fűződő joga sérelmét idézte elő, továbbá a jogszabályba foglalt rendelkezés megszegése a jogállamiság elvébe ütközve is visszásságot okozott. A szóbeli közlés következtében a panaszos joggal bízhatott a kihirdetett döntés tartalmában, miszerint zenei képzését egy évfolyammal alacsonyabb évfolyamon folytathatja.*

### ***A középiskola fenntartója eljárásának vizsgálata***

1. Vizsgálatom során azzal a kérdéssel is foglalkoztam, hogy a panaszos és szülei által benyújtott kérelmet a hatáskörrel rendelkező *Budapest XI. Kerületi Tankerület hogyan, milyen eljárásban bírálta el.* Az iskola intézkedéseivel, döntéseivel szemben benyújtott kérelmek eldöntéséhez – amint azt már több jelentésemben<sup>6</sup> kifejtettem – az Nkt. 37. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevétele szükséges. Eszerint a fenntartó jár el és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá a tanuló jogviszony létesítésével, megszüntetésével, a tanuló fegyelmi ügyekkel kapcsolatban érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében. A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, valamint a vonatkozó jogszabályok nem is teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. Ezt a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglalt sérelmezett intézkedések alapján, annak tartalma szerint kell elbírálnia, ugyanis a kérelem elbírálására jogosult szerv tisztában van a köznevelésre vonatkozó jogszabályokkal, illetve rendelkezésére áll az iskola házirendje, és pedagógiai programja is.

A jogszabálysértést felvető kérelem elbírálása a fenntartó hatáskörébe tartozik, a szerv eljárásának alakszerűségét az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, miszerint a kérelem benyújtásával kapcsolatos határidő számítására, a mulasztásra, a kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A döntés alakszerűségét a Ket. 71. §-a határozza meg, mely szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki, a döntések kötelező tartalmi elemeit (rendelkezés, indokolás egyes elemeit) pedig ezt követően szabályozza.

A köznevelés szereplői (szülő, tanuló, pedagógusok) között aszimmetrikus, függőségi helyzet áll fenn, ami hozzájárul az egyes szereplők jogai érvényesülésének lehetőségéhez. Éppen ezért rendkívül fontos, hogy mind az iskola, mind az iskola fenntartásáért felelős szerv, a fenntartó különös figyelemmel kezelje az iskolák, a tanárok intézkedéseivel szembeni panaszokat, a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően tisztázza a tényállást és hozza meg az érdemi döntést. Mindezen eljárásában a Ket. hatósági eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmaznia, a döntés meghozatalához pedig, ha nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, akkor bizonyítási eljárást kell lefolytatnia. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére, mint például *az ügyfél nyilatkozata*, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

*Az irányadó jogszabályi rendelkezések alapján megállapítottam, hogy a fenntartónak a kérelem elbírálására vonatkozó válasza nem felelt meg a Ket. előírásainak, eljárását nem az Nkt. szabályai szerint folytatta le, és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. A fenntartó ezzel akadályozta a tanuló és a szülői jogok érvényesülését, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

2. A fenntartó válaszában további elemzésével a jogorvoslati jog érvényesítésével összefüggő kérdéseket vizsgáltam. Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak a jogszabálysértésre, továbbá az érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelem tárgyában hozott döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti, a közléstől számított harminc napon belül, jogszabálysértésre hivatkozással.

<sup>6</sup> Lásd az AJB-4199/2013. számú és az AJB-6458/2013. számú jelentések

E rendelkezés szorosan összefügg a Ket. alapján hozott döntések alakszerűségének követelményrendszerével. A Ket. 72. § (1) bekezdés da) pontja alapján a hatóság döntésének, tartalmaznia kell a döntés mellett a tájékoztatást a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről. Amint arra már több ízben is felhívtam a figyelmet, a jogorvoslati eljárás való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a fenntartónak a panaszos számára kiküldött, az alakszerűséget nélkülöző, írásbeli válasza a jogorvoslatra vonatkozó tájékoztatást nem tartalmazta, ezzel a jogorvoslati eljárás való joggal összefüggő visszasságot idézett elő.*

**3.** A KLIK eljárásával kapcsolatos megállapításaim során abból indultam ki, hogy az alapvető jogok biztosának feladatellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az Ajbt. 21. §-a egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározza. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatásköreimet ombudsmanként el tudjam látni. Abban az esetben azonban, ha a megkeresett szerv a törvény által szabályozott, formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésben kért vizsgálatot nem végzi el, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladataim ellátásában, továbbá lehetetlenné teszi, vagy jelentősen megnehezíti számomra az adott ügygel összefüggő körülmények feltárását és az annak eredményétől függő intézkedések megtételét.

Az AJB-2613/8/2014. számú megkereső levelemben a KLIK elnökét az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a panaszügyben sérelmezett körülmények tisztázása érdekében *vizsgálat lefolytatására kértem fel.* Mindezt azzal, hogy tájékoztasson az ügy érdemi lezárásának eredményéről az ügyben született iratok másolatának megküldésével egyidejűleg. A vizsgálat lefolytatására felkérő levelemre érdemi, az ügy egyedi körülményeit, tényállási elemeit feltáró, annak eredményei alapján intézkedéseket megfogalmazó választ nem kaptam.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkeresésben kért, az egyedi panaszügy körülményei vizsgálatának elmaradása akadályozta az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörei gyakorlásában, ez pedig önmagában alkalmas volt arra, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozzon.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy

- 1) az Ajbt. 31. §-a alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a vizsgált oktatási intézmény a jövőben a tanulók átvételével kapcsolatos döntéseinek tanulókkal és a szülőkkel való közlése a jogszabályoknak megfelelően történjen, a pedagógiai programját az átvételre vonatkozó köznevelési szabályoknak megfelelően módosítsa, valamint a tanulóval kapcsolatosan kezelt személyes adatokat minden esetben tegye megismerhetővé a szülő, illetve a tanuló számára;
- 2) az Ajbt. 31. §-a alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy a jövőben a Budapest XI. Kerületi Tankerület az egyedi panaszügyet a Ket. és az Nkt. szabályai szerint vizsgálja ki, és eljárását jog- és alakszerű határozattal zárja;
- 3) az Ajbt. 32. §-a alapján intézkedjen, hogy a KLIK minden esetben, a megkeresésben foglaltaknak megfelelően, teljeskörű és érdemi közreműködéssel segítse elő az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatását.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2688/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kohár Katalin

**Az eljárás megindítása**

A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint, Dr. M. Sz. és Dr. T. J. (a továbbiakban: Bejelentők) 2014. március 18. napján a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) alapján, — figyelembe véve, hogy a 2010. évi CXXVI. törvény 7. § (3) bekezdése szerint a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszter a szakmai irányító szerv vezetőjének közreműködésével a fővárosi és megyei kormányhivatal bármely tevékenysége tekintetében törvényességi és szakszerűségi ellenőrzést folytathat le – panaszt és közérdekű bejelentést tettek az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter felé a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) peres képviselőjére és jogi tanácsadásra vonatkozó megbízási szerződésekkel kapcsolatosan.

Bejelentők sérelmezték, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) területi közigazgatásért felelős államtitkárának XXII-6/573/5/2014. számú, 2014. május 5. napján kézbesített tájékoztatása szerint, a közérdekű bejelentést megkapta, és a bejelentésben foglaltak kivizsgálására a Kormányhivatal vezetőjét (a továbbiakban: Kormány megbízott) kérte fel, aki a vizsgálat megállapításairól és a megtett intézkedésekről közvetlenül fogja tájékoztatni a Bejelentőket.

Bejelentők kifogásolták, hogy a jogszabály szerint eljárásra jogosult felügyeleti szerv, a közérdekű bejelentésben foglaltakat nem vizsgálta ki, továbbá azt is, hogy az államtitkár – a Pkbt. 3. § (3) bekezdésének megsértésével – a közérdekű bejelentést a Bejelentők személyes adataival együtt küldte meg a bejelentéssel és panasszal érintett kormány megbízottnak.

A fentiek alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38. §/C § alapján kérték Bejelentők a közigazgatási és igazságügyi miniszter eljárásának a felülvizsgálatát, és az általuk vélelmezett visszásság orvoslását. A Pkbt. Ajbt.38/A-C. §-ai értelmében<sup>1</sup> az alapvető jogok biztosára – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Miniszterelnökséget, mint a KIM jogutódját.

---

<sup>1</sup> 38/A. § Az alapvető jogok biztosára vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

38/B. § (1) Az alapvető jogok biztosára gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről.

(2) A 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban.

38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha

*a)* a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja,

*b)* a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet,

*c)* a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

## **Az érintett alapvető jogok**

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

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

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.),
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény
- fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info. tv.)

## **Megállapított tényállás**

Bejelentők részéről 2014. május 20. napján hivatalomhoz benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Miniszterelnökséget, és az egyedi ügyekről való egyidejű tájékoztatás mellett, az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- A 2010. évi CXXVI. törvény 7. § (3) bekezdése alapján a Kormányhivatalok feletti törvényességi felügyeletet ellátó miniszter, milyen jogszabályi rendelkezés, illetve egyéb közjogi szervezetszabályozó eszköz (SZMSZ; ügyrend, utasítás stb.) alapján továbbította a közérdekű bejelentést a panaszolt kormány megbízott részére?
- A közérdekű bejelentők személyes adatai továbbításra kerültek-e a Kormányhivatal részére?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

A közérdekű bejelentők beadványaiból, továbbá a Miniszterelnökséget vezető miniszternek a megkeresésemre adott válaszaiból az alábbi tényállás állapítható meg.

Bejelentők azért fordultak a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszterhez, (a továbbiakban: Miniszter) mert sérelmezték, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője – álláspontjuk szerint a vonatkozó jogi szabályozást megsértve – egy ügyvédi irodát bízott meg a munkaügyi pereiben a Kormányhivatal képviselőjével. A Korm. rendelet – a közérdekű bejelentés megtételekor hatályos – 11. § rendelkezése szerint, *a fővárosi és megyei kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően részt vesz a kormányzati célkitűzések területi megvalósításában. Ennek keretében a törzshivatal koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat lát el, a törzshivatal, a szakigazgatási szervek, a járási (fővárosi kerületi) hivatal, és a járási (fővárosi kerületi) szakigazgatási szervek működtetésével összefüggő funkcionális feladatokat lát el.*

A 32. (4) bekezdése meghatározza, hogy *e rendelet alkalmazásában funkcionális feladatokon az alábbiakban felsorolt igazgatási funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek által ellátott szervi működést szolgáló – nem szakmai feladatellátáshoz kötődő – belső igazgatási feladatokat kell érteni:*

- a) humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási,*
- b) költségvetési gazdálkodási,*
- c) pénzügyi és számviteli,*
- d) üzemeltetési, eszköz- és vagyongazdálkodási,*
- e) beszerzési,*
- f) szabályozási és iratkezelési,*
- g) ellenőrzési,*
- h) koordinációs,*
- i) jogi (peres képviseleti),*
- j) saját szervi működést szolgáló informatikai üzemeltetési és rendszerfenntartási,*
- k) kommunikációs és nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló feladatok.*

Utaltak beadványukban arra, hogy a Kormányhivatal Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 27/2011. (III. 7.) KIM utasítás (SZMSZ) meghatározza, hogy a Kormányhivatal törzshivatalának szervezeti egysége a Jogi Perképviseleti Osztály, amely a Korm. rendelet előírásának megfelelően ellátja a bíróságok előtti peres eljárásokban a Kormányhivatal képviseletét. Közérdekű bejelentésükben felhívták a Miniszter figyelmét arra, hogy álláspontjuk szerint a hivatkozott Korm. rendelet kógens módon előírja, hogy a Kormányhivatalt érintő perben a kormány megbízott, mint törvényes képviselő helyett és nevében a Kormányhivatal törzshivatala jár el, ebből adódóan a Kormányhivatal működését szabályozó jogszabályok rendelkezései nem teszik lehetővé, hogy a Kormányhivatal bíróság előtti perbeli képviseletét ügyleti képviselet keretében ügyvéd, vagy ügyvédi iroda lássa el.

Kifogásolták, hogy a fentiek ellenére a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal vezetője Rác Róbert kormány megbízott a Bejelentők által indított munkaügyi perben a Kormányhivatal – mint alperes – ügyleti képviseletével a Dr. B. Á. Ügyvédi Irodát bízta meg.

Az SZMSZ 28. § (3) bekezdésének rendelkezése alapján, a Kormányhivatal jogi képviseletének ellátása a Jogi Perképviseleti Osztály feladatkörébe tartozik, kivéve, ha az ügy sajátosságára tekintettel a jogi képviselet ellátására más szervezeti egység vagy a szakigazgatási szerv ügyintézőjét jelöli ki, illetőleg egyedi vagy általános megbízási szerződés alapján külső jogi képviselőt bíz meg, jogi képviseleti megbízást tart fenn.

Bejelentők álláspontja szerint az SZMSZ – mint az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható közjogi szervezetszabályozó eszköz – nem lehet ellentétes a Kormány rendeletben – azaz jogszabályban – meghatározott előírásokkal.

Mindezekén túl hivatkoztak beadványukban arra is, hogy a Korm. rendelet 15. § (1) bekezdésének a) pontja alapján, a Kormányhivatal ellenőrzési jogköre kiterjed a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőinek a kormánytisztviselői és a közalkalmazotti jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességének vizsgálatára is, ezért a Humánpolitikai Főosztály munkatársai kellően jártasak a kormánytisztviselői jogviszonnyal kapcsolatos munkáltatói intézkedések törvényességének megítélésében. Nem tartják tehát indokoltnak ügyvédi iroda megbízását olyan perben, melynek képviseletére mind a törzshivatal perképviseleti szervezeti egysége, mind a humánpolitikai főosztály munkatársai, de akár a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének egyes köztisztviselői is kellő szakmai ismeretekkel rendelkeznek. Alátámasztják beadványukban a fenti felvetést azzal is, hogy a konkrét munkaügyi perben az ügyvéd, a Kormányhivatal Humánpolitikai Főosztályának vezetőjét kérte fel, hogy tanúként ismertesse a Kormányhivatal jogi álláspontját, a felmentések jogszerűségének kérdésében.

Sérelmesnek tartják Bejelentők az ügyvédi iroda részére adott meghatalmazást, a közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodás szemszögéből nézve is, hiszen a Kormányhivatal számos olyan köztisztviselőt foglalkoztat és fizet meg, akik szakmailag alkalmasak lettek volna a feladat ellátására.

Bejelentők felhívták a Miniszter figyelmét arra is, hogy a Kormányhivatal honlapján megtalálható, hogy a Kormányhivatal és a Dr. B. Á. Ügyvédi Iroda között 2011. június 1. napján illetve 2012. január 7. napján határozatlan időre létrejött szerződés alapján, a Kormányhivatal havonta 5.400.000,- Ft-ot fizet jogi tanácsadásért az Iroda részére. Fentiek alapján Bejelentők kifogásolták a kormánybiztos közpénzekkel való felelős és hatékony gazdálkodását.

Tekintettel arra, hogy a 2010. évi CXXVI. törvény 7. § (3) bekezdése alapján *a miniszter a szakmai irányító szerv vezetőjének közreműködésével a fővárosi és megyei kormányhivatal bármely tevékenysége tekintetében törvényességi és szakszerűségi ellenőrzést folytathat le*, bejelentők kérték a bejelentésükben foglaltak kivizsgálását a Minisztertől.

A Hivatalomba benyújtott felülvizsgálati kérelmükben bejelentők sérelmezik, hogy a fent részletezett közérdekű bejelentésük alapján, a területi közigazgatásért felelős államtitkár XXII-6/573/5/2014. számú 2014. május 5-én kézbesített levelében arról tájékoztatta Őket, hogy a közérdekű bejelentés kivizsgálására a Kormány megbízottat kérte fel. A levélben sem az „áttétel” alapjául szolgáló jogszabályhely, sem a válaszadás várható időpontja nem szerepelt. Kifogásolják továbbá, hogy az eljárásra jogosult felügyeleti szerv, a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki, és a Pkbt. 3. § (3) bekezdésének megsértésével a közérdekű bejelentést a bejelentők személyes adataival együtt küldte meg az érintett kormány megbízottnak.

Bejelentők 2015. szeptember 9-én kelt levelükben kiegészítették a beadványukat. Előadták, hogy 2015. május 18. napján az Info. tv. 28. § alapján, közérdekű adatigénylést nyújtottak be a Kormányhivatal felé, melyben részletes tájékoztatást kértek az alábbi adatokról:

- A Kormányhivatal valamint ügyvédek és ügyvédi irodák között, 2011. január 1-jét követően létrejött tanácsadási és megbízási szerződések listája.
- A Kormányhivatal és a Dr. B. Á. Ügyvédi Iroda között létrejött megbízási szerződések, valamint az elszámolásra irányuló dokumentumok.
- Az ügyvédi irodákkal fennállt szerződések időszakában, a Kormányhivatal törzshivatalában kormánytisztviselőként foglalkoztatott jogászok és jogtanácsosok száma, valamint a részükre kifizetett illetmények összege.
- A fent nevezett időszakban a Kormányhivatal szakigazgatási szerveinél kormánytisztviselőként foglalkoztatott jogászok és jogtanácsosok száma, valamint a részükre kifizetett illetmények.

Bejelentők álláspontja szerint, a közérdekű adatigénylés alapján nyilvánosságra hozott megbízási szerződések azt bizonyítják, hogy a Kormányhivatal továbbra is fenntartja jogszabálysértő gyakorlatát, és a Kormányhivatal peres képviselőjét továbbra is ellátja a Dr. B. Á. Ügyvédi Iroda.

Sérelmezik továbbá bejelentők, hogy a Kormányhivatal adatközlése számos általuk tételesen megjelölt, és kért információt nem tartalmaz. Bejelentők a hiányosságokat sérelmező beadványukra azt a választ kapták, hogy a Kormányhivatal minden olyan tényről, adatról és információról tájékoztatást adott, amely az Info. tv. alapján, „közérdekből nyilvános”.

Bejelentők kifogásolták a Kormányhivatal elutasító válaszát, ezért az Info. tv. 52. §-a alapján, bejelentést tettek a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósága (NAIH) felé. Sérelmezik, hogy beadványukat a NAIH az Info. tv. 55. §-ában meghatározott két hónapon belül nem válaszolta meg.

### **A Miniszterelnökség válasza**

A Bejelentők 2014. március 18. napján kelt közérdekű bejelentést tettek a KIM-hez a Kormányhivatal munkaügyi pereinek jogi képviselőtől.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése a következőképp rendelkezik: *„Ha a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a panaszt vagy a közérdekű bejelentést a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. Ha a közérdekű bejelentés jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tartalmaz, azt a jogalkotói hatáskörrel rendelkező személynek vagy szervnek is meg kell küldeni.”*

A KIM Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkársága (a továbbiakban: Államtitkárság) vizsgálta a közérdekű bejelentést. A fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatalok), a 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (3) bekezdése szerint önálló költségvetési szervek, amelyek szerződéseiket önállóan kötik. Annak megítélése, hogy egy konkrét ügyben a fővárosi és megyei kormányhivatal jogi ügyeinek intézése, peres és nem peres képviselőre megbízási szerződés megkötése indokoltnak tekinthető-e az a fővárosi és megyei kormányhivatalt vezető kormány megbízott hatáskörébe tartozik. A fentiek alapján az Államtitkárság a közérdekű bejelentést a Kormányhivatalhoz áttette. Az ügyet ismételen átvizsgálva a Miniszterelnökséget vezető miniszter megállapította, hogy a KIM is jogosult lett volna megvizsgálni a közérdekű bejelentésben foglaltakat.

A Miniszterelnökség Hivatalom megkeresését követően a következő intézkedéseket tette:

Utastotta a Kormányhivatalt a megküldött személyes adatok törlésére, továbbá a KIM által megküldött iratanyag visszakérése iránt is intézkedett, valamint az ügyben keletkezett valamennyi egyéb iratnak a Miniszterelnökség részére való megküldését rendelete el.

Fentiekén túl megvizsgálta a Bejelentők közérdekű bejelentésében foglaltakat, amely alapján megállapította, hogy a kormányhivatalok kormánytisztviselői megfelelő végzettség birtokában ellátják az általános peres ügyekkel kapcsolatos feladatokat, azonban a kormányhivataloknak szükség esetén lehetőségük van az ügy sajátosságainak figyelembevételével különös szakértelmet igénylő, speciális ügyekben megbízási szerződést kötni ügyvéddel, ügyvédi irodákkal. A megkötendő megbízási szerződések szükségességének megítélésekor az előzőekben részletezett körülmények vizsgálandók.

Mindezek alapján, a Miniszterelnökséget vezető Miniszter arra kérte a Kormányhivatalt, hogy a közérdekű bejelentésben megjelölt ügyvédi megbízási szerződés megszüntetése ügyében intézkedjen, továbbá felkérte a kormányhivatalokat, hogy a kormányhivatalok jogi ügyeik intézésére, valamint peres és nem peres képviselőjük tárgyában kötött – az előző bekezdésben foglaltaknak nem megfelelő – megbízási szerződéseiket szüntessék meg. A KIM eljárásával kapcsolatos megállapításairól a Bejelentőket közvetlenül is értesítette.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 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: 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.



Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen. A KIM, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. Megállapítottam, hogy Bejelentők vizsgálati és felülvizsgálati kérelme mindkét fent részletezett hatáskörömet érintette, mivel panaszt és közérdekű bejelentést is tartalmazott a KIM felé benyújtott beadványuk.

### **Az érintett alapvető jogok 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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*. [49/1998. (XI. 27.) AB hat; 5/1999. (III. 31.) AB hat; 422/B/1999. AB hat;] Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB hat;]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

3. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB hat;] 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 hat; 75/1995. (XI. 21.) AB hat;] 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 hat;]

3. Mindezek alapját az Alaptörvény XXV. cikke képezi, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.] Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

## **Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást tekintettem át, ugyanis a Miniszterelnökség tájékoztatása szerint, a KIM nem bocsájtott ki a közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó közjogi szervezetszabályozó eszközt. A Pkbt. 1. § (2) bekezdése alapján, a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, közigazgatási – eljárás hatálya alá. A panasz javaslatot is tartalmazhat. Az 1. § (3) bekezdése a közérdekű bejelentés definícióját határozza meg, miszerint, a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell. A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell. A 2010. évi CXXVI. törvénynek – a közérdekű bejelentés benyújtásakor hatályos – 7. § (3) bekezdése alapján, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a szakmai irányító szerv vezetőjének közreműködésével a fővárosi és megyei kormányhivatal bármely tevékenysége tekintetében törvényességi és szakszerűségi ellenőrzést folytathatott le. A Pkbt. 3. § (3) A panaszos vagy a közérdekű bejelentő személyes adatai – a (4) bekezdésben foglaltak kivételével – csak a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján kezdeményezett eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv részére adhatóak át, ha e szerv annak kezelésére törvény alapján jogosult, vagy az adatai továbbításához a panaszos vagy a közérdekű bejelentő egyértelműen hozzájárult. A panaszos és a közérdekű bejelentő személyes adatai egyértelmű hozzájárulása nélkül nem hozhatóak nyilvánosságra.

2. Megállapítottam, hogy a Bejelentők 2014. március 18-án kelt bejelentését a KIM április 14-ei dátummal áttette a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatalhoz, jóllehet a KIM a 2010. évi CXXVI. törvény 7. § (3) bekezdése alapján hatáskörrel rendelkezett a közérdekű bejelentés kivizsgálására. Megjegyzendő továbbá, hogy a KIM által megtett intézkedés, az áttétel eljárásjogi szabályainak sem felelt meg, mivel a Pkbt. 1. § (5) bekezdése alapján, 8 napon belül kellett volna továbbítani a beadványt, és az áttétel jogalapját is meg kellett volna jelölni a tájékoztatásban. A Miniszterelnökség tájékoztatásában már szerepel, hogy a KIM a Kormányhivatal hatáskörét a 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (3) bekezdése – miszerint a fővárosi és megyei kormányhivatalok önálló költségvetési szervek, amelyek szerződéseiket önállóan kötik – alapján állapította meg, ugyanakkor a KIM az áttételről értesítő levelében a jogalap meghatározását elmulasztotta. A KIM eljárási mulasztását a Miniszterelnökség is elismerte, amikor megírta, hogy a KIM is jogosult lett volna megvizsgálni a közérdekű bejelentésben foglaltakat.

3. A Miniszterelnökség arról tájékoztatott, hogy utasította a Kormányhivatalt a megküldött személyes adatok törlésére, továbbá a KIM által megküldött iratanyag visszakérése iránt is intézkedett, valamint az ügyben keletkezett valamennyi egyéb iratnak a

Miniszterelnökség részére való megküldését rendelete el. Megállapítottam, hogy az iratok visszakérésével és a személyes adatok törlésének elrendelésével a Miniszterelnökség ugyan megpróbálta orvosolni a KIM tévedését, ugyanakkor nem vitatható, hogy a közérdekű bejelentők érdeksérelme utólag már nem volt megszüntethető, hiszen személyük a Kormányhivatal apparátusa részére ismertté vált.

4. Tekintettel arra, hogy az ügyre vonatkozó iratanyagot hiányosan kaptam meg, ezért 2015. január 23-án kelt levélben Hivatalom ismételten tájékoztatást és az iratanyag megküldését kérte a területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkártól. A Helyettes Államtitkár Asszony arról tájékoztatott, hogy a Kormányhivatal a KIM áttételét követően a közérdekű bejelentésben foglaltakat megvizsgálta és megállapításairól 2014. május 21. napján tájékoztatta bejelentőket, ennek vizsgálata az iratanyag megküldésének ismételt elmulasztására tekintettel azonban nem állt módomban.

5. Rögzíteni szükséges, hogy a Miniszterelnökség a KIM mulasztását részben elismerte és a vizsgálatot saját hatáskörben utóbb lefolytatta. Jelentős intézkedésként értékeltem vizsgálatom során, hogy a Miniszterelnökséget vezető miniszter felkérte az érintett Kormányhivatalt, hogy a közérdekű bejelentésben megjelölt ügyvédi megbízási szerződést mondja fel. Álláspontom szerint, kiemelt jelentősége van a Miniszterelnökséget vezető miniszter azon intézkedésének, melyben a közérdekű bejelentéssel nem érintett Kormányhivatalokat is felhívta arra, hogy a jogi ügyek intézése, a peres és nem peres képviselő tárgyában korábban megkötött megbízási szerződéseiket vizsgálják felül és a részletesen meghatározott szempontoknak nem megfelelő szerződéseket szüntessék meg.

6. A Miniszterelnökség a lefolytatott eljárása megállapításairól levélben tájékoztatta Bejelentőket. A Bejelentők a tájékoztatásban foglaltakat nem fogadták el. Kifogásolták, hogy a Miniszterelnökség levelei nem tartalmazták a Minisztérium hivatalos bélyegző lenyomatát, így a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 52. § (2) bekezdése rendelkezésének – miszerint külső szervhez vagy személyhez kiadmányt csak hitelesen lehet továbbítani – nem felel meg. Az 53. § (1) bekezdés a) pontja alapján ugyanis, jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a papír alapú irat akkor hiteles kiadmány, ha azt a szervezeti és működési szabályzatban, ügyrendben, iratkezelési szabályzatban vagy a kiadmányozás rendjéről szóló szabályzatban meghatározott kiadmányozási joggal rendelkező személy saját kezűleg aláírja, és aláírása mellett a szerv hivatalos bélyegzőlenyomata szerepel. A Bejelentők által rendelkezésemre bocsátott tájékoztató levélen valóban nem szerepel a Minisztérium pecsétje, és – megjegyzem – a pecsét a részemre megküldött első tájékoztató levélről is hiányzik.

7. A Bejelentők 2015. szeptember 9-én kelt levele alapján, vizsgálatomat kiterjesztettem a Kormányhivatal által nyilvánosságra hozott megbízási szerződések áttekintésére. Megállapítottam, hogy a Kormányhivatal a Dr. B. Á. Ügyvédi Irodával 2011. június 1-jétől állt szerződéses viszonyban, melynek keretében havi átlagban 15 munkaóra keretében 150.000 Ft +ÁFA/hó összegért vállalta jogi tanácsadási és jogi szolgáltatási tevékenység végzését a Kormányhivatal részére. A havi 15 órát meghaladó munkavégzés esetén, további 10.000 Ft+ÁFA/hó díjban állapodtak meg a szerződő felek a megbízási szerződésben. A határozatlan idejű szerződést 3 alkalommal módosították a feladatok kiegészítése és a díjazás vonatkozásában. A Miniszterelnökség felhívása alapján, a Kormányhivatal 2014. szeptember 30. napján, 2014. október 31. napi hatállyal felmondta a határozatlan idejű általános díjas megbízási szerződést a Dr. B. Á. Ügyvédi Irodával. A Kormányhivatal 2014. október 31. napját követően továbbra is kötött megbízási szerződéseket az Ügyvédi Irodával, de minden esetben speciális szakértelmet igénylő egyedi ügyre és határozott időre szerződtek le.

Fentiek alapján megállapítottam, hogy a közérdekű bejelentés alapján a Miniszterelnökség részéről megtett intézkedésnek a Kormányhivatal eleget tett.

8. Bejelentők beadványuk kiegészítésében megírták, hogy álláspontjuk szerint a Kormányhivatal a közérdekű adatigénylésüket nem megfelelően teljesítette, ezért kérték ennek vizsgálatát a NAIH-tól. Jóllehet a térítvevény tanúsága szerint, beadványuk a hivatal részéről 2015. június 29. napján átvételre került, de 2015. szeptember 9-éig a NAIH kérelmüket nem bírálta el, pedig az Info. tv. 55. § alapján két hónap állt rendelkezésére.

Megállapítottam, hogy az Info. tv. 55. § (1a) bekezdés a) pontja alapján, az (1) bekezdésben meghatározott határidőbe nem számít bele a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő. Ennek alapján alapjogi visszasság gyanúja nem volt megállapítható a folyamatban lévő eljárásban.

*Megállapítottam, hogy a KIM részéről a közérdekű bejelentés továbbítása az érintett Kormányhivatal felé, az eljárási határidő túllépése, és a Miniszterelnökséget terhelő tájékoztatási kötelezettség hiányosságai, a petíciós jog, a jobbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.*

### **Intézkedés**

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Miniszterelnökséget vezető minisztert,

- intézkedjen annak érdekében, hogy a Miniszterelnökség, – mint a KIM jogutódja – valamint a Kormányhivatalok a közérdekű bejelentések intézése során, a jövőben fokozottan ügyeljenek a vonatkozó törvényi előírások megtartására;
- intézkedjen annak érdekében, hogy a Miniszterelnökség fordítson kiemelt figyelmet az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalától érkező megkeresésben foglalt felkérések – a vonatkozó iratanyag megküldése – teljesítésére;
- intézkedjen annak érdekében, hogy a kiadmányozás során fokozott figyelmet fordítsanak arra, hogy a kiadmány megfeleljen a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről szóló 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet előírásainak;

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2979/2014. számú ügyben**

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

A Magyar Helsinki Bizottság 2014 júniusában beadvánnyal fordult hozzám, miszerint 2013. április 23-án az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) meghozta döntését *a pénzüzetek látássérült személyek számára való hozzáférhetőségére vonatkozó ügyben, és CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében* ajánlásokat fogalmazott meg Magyarország számára.

A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményhez (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény) tartozó Fakultatív Jegyzőkönyv 5. cikke és a Bizottság eljárási szabályzatának 75. cikke alapján a Kormánynak – a döntéshozataltól számított 6 hónapon belül – a Bizottság számára írásos beszámolót kell benyújtania arra vonatkozóan, hogy milyen intézkedéseket tettek a Bizottság ajánlására. A beadványozó arra vonatkozó vizsgálatot kérte, hogy a Kormány beszámolójában részletezett lépések és intézkedések elégségesek-e az ENSZ Bizottság ajánlásainak megfelelő teljesítéséhez.

Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem *az emberi erőforrások miniszterétől* arra vonatkozóan, hogy a Bizottságnak a beadványban hivatkozott CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében meghatározott ajánlások végrehajtásának érdekében milyen konkrét intézkedéseket tett a tárca.

**2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

### 3. Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

### 4. A megállapított tényállás

#### 4.1. ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága eljárásának kezdeményezése<sup>1</sup>

A Magyar Helsinki Bizottság által képviselt két beadványozó (felperes) súlyosan látássérült. A beadványozók egymástól függetlenül szerződést kötöttek<sup>2</sup> egyéni folyószámla szolgáltatások igénybevételére az OTP Bank Nyrt. pénzügyintézzel (a továbbiakban: OTP), ami alapján jogosultak bankkártya használatára. Ennek ellenére a beadványozóknak nem áll módjukban segítség nélkül használni a pénzkidó automatákat (az ATM-eket), mivel az OTP által üzemeltetett ATM-ek billentyűzetén nem található Braille-írással jelölések, és az ATM-ek nem adnak hangos utasításokat, illetve hangos segítséget a bankkártya-műveletekhez. A beadványozók ugyanolyan összegű éves díjakat fizetnek a bankkártyás szolgáltatásokért és tranzakciókért, mint más ügyfelek, nem áll módjukban azonban az ATM-ek által nyújtott szolgáltatásokat ugyanolyan mértékben használni, mint a látó ügyfelek, így tehát ugyanazért a díjért alacsonyabb szintű szolgáltatást kapnak. 2005. április 11-én a beadványozók jogi képviselője panaszt nyújtott be az OTP-nek, amiben azt kérte, hogy alakítsák át az ügyfelei otthonánál közelében lévő ATM-eket.<sup>3</sup> Az igény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvényre (a továbbiakban: Ebkvt.) épült, és azt tartalmazta, hogy ennek a törvénynek a hatályba lépését követően az OTP köteles eleget tenni az egyenlő bánásmód követelményének és minden ügyfelének ugyanolyan minőségű szolgáltatást nyújtania. Az OTP 2005. június 16-án elutasította a panaszt. 2005. augusztus 5-én a beadványozók polgári peres eljárást indítottak a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 76. § és 84. § alapján a Fővárosi Bíróságon. A keresetükben annak a megállapítását kérték, hogy az OTP megsértette személyes jogaikat, nevezetesen az egyenlő bánásmóddal való jogukat. Előadták, hogy az OTP közvetlen diszkriminációt alkalmazott velük szemben, mivel fogyatékossguk miatt alacsonyabb minőségű szolgáltatást kapnak, mint az OTP más ügyfelei, pedig pontosan ugyanolyan összegű díjat fizetnek.

<sup>1</sup> Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntése alapján; forrás: [http://2010-2014.kormany.hu/download/b/e4/21000/CRPD-C-9-D-1-2010\\_hun.pdf](http://2010-2014.kormany.hu/download/b/e4/21000/CRPD-C-9-D-1-2010_hun.pdf) (letöltés 2015.02.16.)

<sup>2</sup> Az egyik beadványozó és az OTP közötti szerződés 1996. november 1-én jött létre, amelyet 2006. január 1-én megújítottak. A másik beadványozó 2003. december 23-án kötött szerződést az OTP-vel.

<sup>3</sup> A 2005. április 11-i panasz a következőket tartalmazza: „Kérem, szíveskedjenek írásban tájékoztatni arról, hol található olyan OTP-s ATM Budapesten, ügyfeleim lakóhelyének közelében, amely alkalmas számukra akadálymentes használatra. Ha nincs ilyen ATM, kérem, végezzék el rajtuk a szükséges átalakításokat 15 napon belül, és szíveskedjenek erről tájékoztatni.”

A beadványozók előadták, hogy a Ptk. 84.§ (1) bekezdés d) pontja alapján az OTP köteles megszüntetni ezt a jogsértő állapotot azzal, hogy átalakítja az általa üzemeltetett összes ATM-et. Amennyiben ez a fajta segítségnyújtás nem biztosítható, a beadványozók azt kérték a Fővárosi Bíróságtól, hogy rendelje el az OTP által üzemeltetett ATM-ek átalakítását országos szinten egyenlő alapon, illetve kiegyensúlyozott területi eloszlás alapján.<sup>4</sup> A felperesek fejenként 300.000 forint összegű nem vagyoni kártérítést követeltek a Ptk. 84.§ (1) bekezdés e) pontja értelmében, emberi méltóságuk megsértéséért.

A kezdeti polgári peres eljárás során a felperesek az Ebktv. 8.§-ára és 30.§ (1) bekezdés b) pontjára, a Fot., valamint az Étv. akadálymentességre vonatkozó rendelkezéseire hivatkoztak. Az Étv. szerint az ATM az épület része, ezért az akadálymentesítési követelmények az ATM-re is vonatkoznak.

2005. október 3-án az OTP a beadványozók polgári jogi keresetének elutasítását kérte. Az OTP véleménye szerint a felperesek által követelt különszolgáltatások pozitív diszkriminációt valósítanak meg, amit azonban kizárólag törvény rendelhet el. Következésképpen a bíróság nem kötelezheti az OTP-t arra, hogy ilyen intézkedéseket hajtson végre. Az OTP azt is előadta, hogy elsősorban a kormány kötelessége akadálymentes hozzáférés biztosítása a fogyatékossgal élő személyek számára az épületekhez, és hogy az OTP által üzemeltetett ATM-ek az Étv. alapján nem minősülnek „épületnek.” A fentiek miatt az Étv.-ben foglalt akadálymentesítési előírások nem vonatkoznak az OTP-re. Az OTP előadta továbbá, hogy mivel mindkét szerződést még az Ebktv. hatályba lépése előtt kötötték a felperesek, ez utóbbi nem vonatkozik a kérdéses jogviszonyra. Ezen túlmenően, az Ebktv. 5.§ b) pontja szerint az ATM-ek nem tartoznak az „ügyfélforgalom számára nyitva álló, áru forgalmazására vagy szolgáltatás nyújtására használt helyiségek” fogalomkörébe.

Az OTP azzal is indokolta az álláspontját, hogy szerinte a bankkártya szolgáltatás nyújtása nem valósított meg hátrányos megkülönböztetést sem közvetve, sem pedig közvetlenül a felperesekkel szemben, mivel a szerződések teljesítésének keretein belül az OTP-nek a velük fennálló kapcsolata nem képez „tényleges intézkedés”-t az Ebktv. értelmében. Az Ebktv. 7.§ (2) bekezdésére való hivatkozással az OTP azt is előadta, hogy az ATM-ek átalakítása „különleges helyzetük miatt” nagyobb banki kockázatot jelentene a látássérült személyek számára. Ezen túlmenően az átalakítás nem tervezett pénzügyi terhet jelentene az OTP számára. Az OTP azt is kijelentette, hogy bizonyos ATM-eket nem is lehet átalakítani. Végezetül az OTP kifejtette, hogy ha a bíróság kötelezné a felperesek által kért szolgáltatások nyújtására, azzal beavatkozna a felek között fennálló szerződéses kapcsolatba, ezáltal pedig megsértené az OTP alkotmányban biztosított szerződéses szabadságát.

2007. május 14-én a *Fővárosi Bíróság ítéletében kimondta, hogy az OTP megsértette a felperesek emberi méltóságához és egyenlő bánásmódhoz fűződő jogát.* A bíróság megállapította, hogy az OTP magatartása közvetlen diszkriminációt valósított meg, mivel a felperesek látássérülésük miatt nem tudták az ATM-ek szolgáltatásait olyan mértékben használni, mint más ügyfelek, pedig ugyanolyan összegű díjat fizettek.<sup>5</sup> A bíróság kimondta, hogy a felperesek által kért szolgáltatások nem tekinthetők pozitív diszkriminációnak, és hangsúlyozta az egyenlőséghez való jog és az esélyegyenlőség közötti különbséget. Az egyenlőséghez való jog azt a kötelezettséget rója a szolgáltatókra, hogy ugyanazért a díjért ugyanolyan szolgáltatást nyújtsanak, de nem szükségképpen jelenti azt, hogy a szolgáltatást minden egyes ügyfél számára azonos módon kell nyújtani.

<sup>4</sup>A 2005. augusztus 5-i polgári peres eljárás vonatkozó iratai az alábbiakat tartalmazzák: „Kérjük, hogy a [...] Bíróság kötelezze [az OTP-t] [...] a jogsértő helyzet megszüntetésére és arra, hogy ATM automatái egy részét úgy alakítsa át, hogy biztosítva legyen azok akadálymentessége.”

<sup>5</sup>Az Ebktv. 8. § g) pontja értelmében *közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek* minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt fogyatékossga miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.



Ehelyett a szolgáltatást eltérő módon kell nyújtani annak biztosítása érdekében, hogy a látássérült személyek is bármikor, segítség nélkül használhassák az ATM-eket ugyanúgy, mint más, azonos összegű díjat fizető ügyfelek.

A Fővárosi Bíróság kimondta, hogy az OTP-nek gondoskodnia kell arról, hogy látássérült ügyfelei is hozzáférjenek az ATM-ek használatához szükséges információkhoz. Ennek megfelelően megállapította, hogy az OTP 2004. január 27-e, azaz az Ebktv. hatályba lépése óta felelős azért, hogy nem végezte el ATM készülékei átalakítását. A bíróság arra utasította az OTP-t, hogy 120 napon belül minden megyeszékhelyen és minden budapesti kerületben alakítsa át ATM készülékei legalább egyikét, illetve további négy ATM-et alakítson át azokban a kerületekben, ahol a beadványozók laknak. A bíróság tekintetbe vette, hogy az ATM-ek átalakítását az éves karbantartási szolgáltatások keretében el lehet végezni, és hogy a felmerülő költségeket ATM típusonként, nem pedig ATM készülékenként kell meghatározni. A bíróság azt is figyelembe vette, hogy a kérdéses 1800 ATM hozzávetőleg egyharmadát nem lehet átalakítani, és hogy ezeknek a lecserélése újonnan vásárolt készülékekkel komoly anyagi terhet jelentene az OTP számára.

Az OTP által előadott érveléssel szemben a Fővárosi Bíróság megállapította, hogy az Ebktv. 5.§-a kiterjesztette annak alkalmazási körét minden polgári jogi viszonyra, függetlenül attól, hogy a részes felek magán- vagy közjogi jogalanyok, amennyiben a szolgáltatás nyújtása nagyobb számú igénybevevő számára valósul meg. A bíróság azt is megállapította, hogy még az Ebktv. hatályba lépése előtt tett szerződéses ajánlatokra is vonatkoznak a törvény rendelkezései, mivel a törvény célja az volt, hogy az egyenlő bánásmód elvét minden olyan jogviszonyra kiterjesszék, ahol nagyszámú igénybevevő érintett.

A Fővárosi Bíróság a felpereseknek személyenként 200.000 forint összegű kártérítést is megítélt az általuk elszenvedett károk miatt. A vagyoni kártérítés összegének megállapításakor a bíróság egyebek mellett figyelembe vette, hogy az OTP nemrégiben átalakításra alkalmatlan új ATM készülékeket vásárolt, és hogy még az Ebktv. hatálybalépése után sem tett semmilyen intézkedést annak érdekében, hogy megkönnyítse a beadványozók számára az ATM-ek által nyújtott szolgáltatásokhoz való hozzáférést. Ráadásul az OTP a beadványozók szerződéseinek felmondását javasolta a fokozott biztonsági kockázatok miatt.

2007. július 2-án felperesek az első fokú ítélet ellen fellebbezést nyújtottak be a Fővárosi Ítéltáblához és ebben kérték az összes ATM akadálymentesítését,<sup>6</sup> valamint a kártérítés összegének felemelését 300.000 forintra. A beadványozók előadták, hogy tevékenységeik nem korlátozhatók kizárólag azokra a városokra, ahol a Fővárosi Bíróság ítélete alapján az ATM-ek akadálymentesítését rendelték el, mivel megilleti őket a mozgásszabadság és lakóhelyük szabad megválasztásának joga. *A peres eljárás célja az volt, hogy a diszkriminációt teljes egészében megszüntessék, nem csupán részlegesen.* Ezért a beadványozók álláspontja szerint a Fővárosi Bíróság által előírt 120 nap nem elegendő az összes ATM akadálymentesítésére. Álláspontjuk szerint a célt fokozatosan és megfelelő határidővel alkalmazandó intézkedésekkel lehet elérni. Végezetül a beadványozók előadták, hogy az átalakítás költsége az OTP 2006. évi tiszta nyereségének mindössze 0,12%-át teszi ki, ezért nem tekinthető aránytalan tehernek.

Az OTP 2007. július 13-án nyújtotta be fellebbezését az elsőfokú ítélet ellen, amelyben megismételte azt a kérését, hogy utasítsák el a felperesek keresetét. Az OTP kiemelte, hogy a Fővárosi Bíróság nem említette meg konkrétan azt a jogszabályt, amelynek alapján az OTP 2004. január 27. után köteles lenne az ATM-ek átalakítására és amely szerint az OTP e kötelezettségének elmulasztása az emberi jogok megsértését valószínűsítené meg.

---

<sup>6</sup>A Fővárosi Bíróság ítélete ellen 2007. július 2-án benyújtott fellebbezés vonatkozó részei az alábbiak: „Kérjük, hogy a [...] Fővárosi Ítéltábla kötelezze az [OTP-t] [...] arra, hogy valamennyi ATM készülékét akadálymentesítse (vagyis azon a szinten felül, amelyet az első fokú [bíróság] előírt az ítéletében, az [abban az] ítéletben megjelölt módon).

Az ATM-ek számát és helyét „nagy vonalakban” állapították meg, nem lehet róluk bizonyítani illetve kijelenteni, hogy a Budapesten lakó beadványozók számára nélkülözhetetlenek lennének. Az OTP azt is előadta, hogy az átalakítás „arra ösztönözné a vakokat illetve látássérülteket, hogy segítség nélkül használják az ATM-eket, ami nem csak a vagyonbiztonságot, hanem az OTP vak illetve látássérült ügyfeleinek a személyes biztonságát is veszélyeztetné”. Az OTP egyúttal visszautasította a felperesek azon állításait is, melyek szerint az OTP a számlájuk megszüntetésével fenyegette meg őket, illetve átalakításra nem alkalmas új ATM-eket vásárolt. Az OTP azt is előadta, hogy az ATM-ek átalakítása a szerződéses szabadság korlátozását jelentené, mivel egy szerződéses jogviszonyba kizárólag jogszabály kifejezett és egyértelmű felhatalmazása alapján szabad beavatkozni. Ami a felperesek anyagi kártérítési igényét illeti, az OTP állítása szerint az, hogy a vak vagy látássérült személyek segítségre szorulnak az ATM-ek használata során, nem sérti emberi méltóságukat. Ezért tényleges kár hiányában a felperesek pénzbeli kárigénye megalapozatlan.

2008. január 10-én a *Fővárosi Ítéltábla elutasította a beadványozók fellebbezését*. Fenntartotta a Fővárosi Bíróság ítéletét annak a kimondásával, hogy a Fot. rendelkezései nem alkalmazandók a szóban forgó jogvitára, mivel az említett törvény az épített környezetben fennálló akadályok eltávolítását célozza, a felperesek keresete pedig az ATM-ek által nyújtott bankkártya szolgáltatásokra vonatkozik, ezért nem tartozik a Fot. hatálya alá. Ezen túlmenően a kérdéses törvény arra kötelezi az államot, hogy gondoskodjon a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesítéséről, ezt azonban a „nemzetgazdaság erejétől” teszi függővé. A Fővárosi Ítéltábla ezért úgy ítélte, hogy a Fot. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek alkalmazandók lennének a felperesek által elindított polgári jogi eljárásban részt vevő felekre, ezért e törvény helyett az Alkotmány, a Polgári Törvénykönyv és az egyenlő bánásmódról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Fővárosi Ítéltábla azt is kimondta, hogy az elsőfokú bíróság azt is helyesen állapította meg, hogy a kérdéses jogviszony az Ebktv. személyi és időbeli hatálya alá tartozik. Egyebekben a Fővárosi Ítéltábla ítélete megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét az alábbi okok miatt. A Fővárosi Ítéltábla kimondta, hogy a beadványozók esetében közvetett, nem pedig közvetlen diszkrimináció valósult meg.<sup>7</sup> A bíróság azt is kimondta, hogy önmagában az a tény, hogy a felpereseknek fogyatékossguk miatt segítségre van, vagy lehet szükségük a társadalom többi tagjától, nem sérti emberi méltóságukat, ezért nem tekinthető a felperesek mint emberi lények megalázásának. A bíróság azt is kimondta, hogy az OTP-t megilleti a szerződéses szabadság, és ezt a szabadságot nem csak a szerződés megkötésekor, hanem annak módosításakor is tiszteletben kell tartani. Ezért a Bíróság az egyik szerződő fél kérésére nem avatkozhat be egy régóta fennálló szerződéses kapcsolatba, és nem kötelezheti az OTP-t egy olyan kötelezettség teljesítésére, amely nem volt része az eredeti szerződéses megállapodásnak. A bíróság az OTP-nek azt az érvelését is elfogadta, hogy a megnövekedett személyi biztonsági kockázatok miatt az átalakítás nem garantálná a felperesek számára, hogy az ATM-eket egyedül is használni tudják. Végezetül a bíróság kimondta, hogy a felperesek nem jogosultak az összes, az OTP által Magyarországon üzemeltetett ATM átalakítását kérni. Az indokolás szerint egy ilyen kérés nem igazolható a lakóhely szabad megválasztásának alkotmányban biztosított alapelvével. A Fővárosi Ítéltábla ennek megfelelően azt az ítéletet hozta, hogy az OTP-t nem terheli az Ebktv. szerinti egyenlő bánásmód kötelezettsége.

2008. április 14-én a beadványozók *rendkívüli felülvizsgálati kérelmet* nyújtottak be a Legfelsőbb Bírósághoz, amelyben azt kérték, hogy a bíróság változassa meg a Fővárosi Ítéltábla döntését.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A Fővárosi Ítéltábla azt állapította meg, hogy bár mindenki azonos feltételekkel használhatja az ATM-eket, a szerzők fogyatékossguk miatt kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek, mint más ügyfelek.

<sup>8</sup> A Fővárosi Ítéltábla ítélete ellen 2008. április 14-én benyújtott fellebbezés részei: „Kérjük, hogy a ... Legfelsőbb Bíróság ... kötelezze [az OTP-t] összes ATM készülékének átalakítására, az akadálymentesség biztosítására.”

A kezdeti érvelésen túlmenően a beadványozók előadták, hogy a jogvita szempontjából lényegtelen a diszkrimináció közvetlen vagy közvetett besorolása, mivel mindkét esetben ugyanazok a szabályok érvényesek annak a megállapítására, hogy helye van-e mentességnek az egyenlő bánásmód kötelezettsége alól. A beadványozók az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalására hivatkoztak,<sup>9</sup> amely szerint a Fot. akadálymentesítési előírásának be nem tartása közvetett negatív diszkriminációt valósít meg, mert a fogyatékos személyek kedvezőtlenebb bánásmódban részesültek, mint a nem fogyatékosok, mivel mozgásukban és a szolgáltatásokhoz való hozzáférésükben akadályozták illetve korlátozták őket. A beadványozók azt is előadták, hogy a szerződéses szabadság nem jelent jogalapot az Ebktv. alkalmazásának kötelezettsége alóli mentesség megadására, mivel a szerződéses szabadság nem tekinthető alkotmányos alapjognak.<sup>10</sup> A felperesek kétségbe vonták a Fővárosi Ítéltáblának azt a megállapítását, amely szerint az, hogy a fogyatékosokkal élő személyek a társadalom más tagjainak a segítségére szorulnak, nem sérti emberi méltóságukat, a felperesek véleménye szerint ugyanis ez a megközelítés sérti az egyenlő bánásmód követelményét és az Alkotmány 70/A.§-ban foglaltakat.

Az OTP azt kérte, hogy a Legfelsőbb Bíróság tartsa fenn a Fővárosi Ítéltábla ítéletét, és megismételte a szerződéses szabadsággal kapcsolatos érveit. Az OTP véleménye szerint a felperesek szabad akaratukból kötötték meg a szerződéseiket, pontosan ismerték és elfogadták az OTP által nyújtott szolgáltatások használatának feltételeit.

*A Legfelsőbb Bíróság 2009. február 4-én hozta meg ítéletét, amelyben elutasította mind a felperesek, mind pedig az OTP felülvizsgálati kérelmét.* A Legfelsőbb Bíróság osztotta a Fővárosi Ítéltáblának azt az álláspontját, hogy a látó személyekre tervezett ATM-ek hátrányos helyzetbe hozzák a vakokat illetve látássérülteket, még ha látszólag ugyanolyan feltételekkel is használhatják az ATM-eket, mint mindenki más. Ezt a hátrányos helyzetet az okozta, hogy nincsenek Braille-írással feliratok az ATM-eken, a bankkártyák tulajdonosa pedig nem kapott hangos segítséget az automata használata során. A Legfelsőbb Bíróság a másodfokú bíróságnak azzal az indokolásával is egyetértett, amellyel az kivette az OTP-t az Ebktv. szerinti egyenlő bánásmód követelményének hatálya alól. A fentiek mellett a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a felek egyéni folyószámla szolgáltatásokra kötöttek olyan szerződést, amelynek a tartalmát a felek szabadon határozzák meg. A bíróság kimondta, hogy a felperesek tudatában voltak a szerződéses feltételeknek, beleértve azt is, hogy az automatákat csak korlátozottan tudják használni, és a szerződés aláírásával ráutaló magatartással elfogadták a hátrányos helyzetüket.

#### **4.2. Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságához benyújtott panasz**

A beadványozók álláspontja szerint a Részes Állam a fogyatékosokkal élő személyek elleni diszkriminációt tiltó jogszabályi normákat ír elő, és jogorvoslati lehetőségeket is fenntart ezen rendelkezések megsértése esetére. Magyarország azonban nem tesz teljes mértékben eleget a kötelezettségeinek pusztán azzal, hogy ezeket a normákat törvénybe iktatja. Az illetékes hatóságok feladata, hogy az állam nevében eljárva úgy alkalmazzák és értelmezzék ezeket a normákat, hogy biztosítva legyen a hatékony akadálymentesség. A beadványozók kiemelték, hogy a Fővárosi Bíróság érvelése alapján lehetséges a Részes Állam jogszabályi keretrendszerének az Egyezményvel összhangban lévő értelmezése, ezáltal az abban foglalt védelem biztosítása. Mindamelllett a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság a törvényeket az Egyezményvel ellentétes módon értelmezte, így az Állam által nyújtott védelem sem elégségesnek, sem pedig hatékonyak nem tekinthető.

<sup>9</sup> Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 10.007/3/2006.TT sz. állásfoglalása

<sup>10</sup> Alkotmánybíróság 229/B/1998 és 61/1992 (XI.20) számú határozata, amelynek alapján a felperesek különbséget tesznek a „szerződéses szabadság” és a „szerződéskötési szabadság” között.

A törvény helytelen értelmezésével a Részes Állam nevében eljáró hatóságok nem biztosították az Egyezmény alapján a beadványozókat megillető jogokat.

A beadványozók leszögezték, hogy fogyatékoságuk miatt – az OTP látó ügyfeleihez viszonyítva – közvetlen diszkrimináció érte őket az ATM-ek által nyújtott szolgáltatások elérésében. A diszkrimináció meghatározása során mind a Fővárosi Ítéltábla, mind pedig a Legfelsőbb Bíróság figyelmen kívül hagyta az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület állásfoglalását, amely szerint „[...] a fogyatékosággal élő személyek számára biztosítandó akadálymentesség hiánya sérti az egyenlő bánásmód elvét, ezért az akadálymentes hozzáférés biztosításának elmulasztása az Ebktv. hatálya alá tartozik. [...] Az akadálymentesítési kötelezettség elmulasztása közvetlen diszkriminációt valósít meg, mivel azt jelenti, hogy a fogyatékosággal élő személyeket kedvezőtlenebb bánásmódban részesítik a szolgáltatások hozzáférését illetően a nem-fogyatékos személyekhez viszonyítva [...]”<sup>11</sup> Ezen túlmenően kizárólag a Fővárosi Bíróság alkalmazta helyesen az ésszerűségi vizsgálatot annak eldöntésére, hogy az ATM-ek szükséges átalakítása aránytalan pénzügyi terhet ró-e az OTP-re (lásd 4. oldal második bekezdés). Az „emberi méltóságnak” a Fővárosi Ítéltábla által alkalmazott követelménye az ésszerűségi vizsgálat alkalmazásában (lásd 5. oldal utolsó bekezdés) azonban nem csak hogy nem releváns annak eldöntésében, hogy voltak-e ésszerű okok az bánásmód differenciálására, de az *Egyezmény elsődleges céljaival (a fogyatékosággal élő személyek eredendő méltósága, egyéni önrendelkezése és társadalmi beilleszkedése) is ellentétes.*

A beadványozók álláspontja szerint a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság – azzal, hogy kérésük ellenére nem avatkozott be a köztük és az OTP között fennálló hosszú távú szerződéses jogviszonyba és nem mondta ki az OTP köteleességét az egyenlő bánásmód követelményének betartása terén, amely utóbbi nem szerepelt a szerződésben – megsértette az Egyezmény 5. cikk 2. bekezdéséből fakadó kötelezettségét, amely előírja *a fogyatékoság alapján történő diszkrimináció tilalmát, emellett egyenlő és hatásos jogvédelmet garantál a fogyatékosággal élők számára bármilyen alapon történő diszkriminációval szemben.*

A fentiek alapján a beadványozók szerint az Egyezmény 5. cikk 2. és 3. bekezdésében, illetve a 9. cikk és a 12. cikk 5. bekezdésében meghatározott jogaik Részes Állam részéről elkövetett megsértésének áldozatai, ezért méltányos kártérítésre jogosultak.

#### **4.3. A Kormány, mint Részes Állam beadványra tett megállapításai**

2011. március 21-én a Részes Állam benyújtotta megjegyzéseit a beadvány érdemi részével kapcsolatosan. Állítása szerint a hatályos magyar jogszabályok alapján a Legfelsőbb Bíróság 2009. február 4-i ítélete alapos, de hozzáteszi, hogy *a beadványban szereplő probléma valós és méltányos megoldást igényel.*

A Részes Állam három olyan szempontot említ, amelyet mindenképpen figyelembe kell venni annak érdekében, hogy minden fél számára elfogadható megoldás születhessen. Először, intézkedéseket kell tenni annak érdekében, hogy *megváltozzon az ATM-ek és más banki szolgáltatások hozzáférhetőségi állapota, beleértve nem csak a látássérült, de az egyéb fogyatékosággal élő ügyfelek számára biztosított hozzáférhetőséget is.* Másodszor, figyelembe véve a felmerülő költségeket és a műszaki kivitelezhetőség korlátait, a fenti célt kizárólag *fokozatosan lehet megvalósítani olyan új ATM-ek beszerzésével és üzembe helyezésével, amelyeknél már alapkövetelmény a fizikai és infokommunikációs hozzáférhetőség.* Végezetül, bár a beadvány egy adott bank által nyújtott szolgáltatásokra vonatkozik, a fenti követelményeket minden egyes magyarországi pénzügyintézzel be kell tartatni.

<sup>11</sup> <http://www.egyenlobanasmod.hu/article/view/a-tan%C3%A1csad%C3%B3-test%C3%BClet-2006-szeptemberi-%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1sa-az-akad%C3%A1lymentes%C3%ADt%C3%A9si-k%C3%B6telezetts%C3%A9gr%C3%B5l> (letöltés: 2015.02.17.)

A fenti megfontolások alapján a Nemzeti Erőforrás Minisztérium szociális, család-és ifjúságügyért felelős államtitkára 2011. március 18-án levelet küldött az OTP elnök-vezérigazgatójának, amelyben tájékoztatást kért a bank által üzemeltetett ATM-ekkel kapcsolatos terveikről és kötelezettség-vállalásairól. Az államtitkár azt javasolta, hogy a jövőben az OTP új ATM-ek beszerzésekor részesítse előnyben azokat a készülékeket, amelyek megfelelnek az akadálymentesség követelményeinek.

Figyelembe véve, hogy az akadálymentesség biztosítása nem kizárólag egyetlen bank kötelessége, az államtitkár megkereste a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökét és kérte tőle az összes pénzügyi intézményre vonatkozó lehetséges szabályozási eszközök és ösztönzők meghatározását.

#### **4.4. Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának Magyarország részére tett ajánlása**

A Bizottság a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének 5. cikke alapján eljárva azt az álláspontot fogadta el, hogy *a Részes Állam nem tett eleget az Egyezmény 9. cikk 2. bekezdés (b) pontjából fakadó kötelezettségeinek*; ezért a Bizottság a következő ajánlásokat teszi a Részes Államnak:

1. a Részes Állam köteles akadálymentes hozzáférést biztosítani a beadványozók számára az OTP által üzemeltetett ATM-eknél igénybe vehető bankkártya szolgáltatásokhoz. A Részes Állam kellőképpen térítse meg a beadványozók számára azokat a jogi költségeiket, amelyek a belföldi eljárások és ennek a beadványnak az elkészítése kapcsán merültek fel.

2. a Részes Állam köteles biztosítani, hogy a jövőben hasonló jogsértések ne forduljanak elő, beleértve a következőket:

(a) *Minimumkövetelmények meghatározása* magántulajdonú pénzügyi intézmények által nyújtott banki szolgáltatások látássérült illetve más fogyatékossgal élő személyek számára biztosított hozzáférése vonatkozásában. A Bizottság azt javasolja, hogy a Részes Állam hozzon létre egy *konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszer*t annak a figyelemmel kísérésére és értékelésére, hogy a magánjogi jogalanyok hogyan módosítják és teszik fokozatosan a korábban nem elérhető

banki szolgáltatásaikat hozzáférhetővé. A Részes Államnak azt is biztosítania kell, hogy *minden újonnan beszerzett ATM és más banki szolgáltatás teljes mértékben hozzáférhető legyen a fogyatékossgal élő személyek számára.*

(b) *Megfelelő és rendszeres képzés szervezése* az Egyezmény és annak Fakultatív Jegyzőkönyve tárgyában, bírák és más bírósági tisztviselők számára azzal a céllal, hogy az eléjük került esetekben fogyatékossga érzékeny módon döntsenek.

(c) Annak biztosítása, hogy *a jogszabályok és a belföldi bíróságok ítélkezési gyakorlata összhangban legyen a Részes Állam kötelezettségeivel* annak érdekében, hogy a jogszabályok célját vagy hatását tekintve azok ne csorbítsák vagy megakadályozzák a fogyatékossgal élő személyek jogainak másokkal azonos alapon való elismerését, élvezetét vagy gyakorlását.

#### **4.5. A szaktárca válaszai az ombudsmani megkeresésekre**

Arra a kérdésemre, hogy a Bizottság CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében meghatározott ajánlások végrehajtásának érdekében milyen konkrét intézkedéseket tett a tárca, az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára* 2014. szeptember 4-én kelt levelében a következőkről tájékoztatott.

Ahogy azt a kormányzat korábban több csatornán kommunikálta, Magyarország eleget kíván tenni a Bizottság azon javaslatának, hogy a kérelmezők számára megfelelő kompenzációt nyújtson. Ennek megfelelően az Emberi Erőforrások Minisztériuma felvette a kapcsolatot a panaszosok képviselőjével, hogy a kompenzáció mértékét és kifizetésének részletkérdéseit személyesen tisztázhassa.

*A szabályozást érintő kérdések tekintetében fontosnak látják hangsúlyozni, hogy Magyarország a hozzáférhetőség kérdését horizontálisan – azaz a szolgáltatások és az érintett fogyatékos személyek legszélesebb körére vonatkoztatva – értelmezi, és igyekszik ekként kezelni. Ennek tudható be több olyan kormányzati intézkedés, amely a hozzáférhetőség széles körű és hosszú távú előremozdulását hivatott támogatni.*

A Fot. 2007. évi XXIII. törvénnyel történt módosítása bevezette a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés biztosítására vonatkozó rendelkezéseket és egyben meghatározta a közszolgáltatás fogalmát. A módosító törvény indokolása szerint: „mivel a közszolgáltatások mindenki számára történő egyenlő esélyű hozzáférhetővé tétele a cél, a törvény a közszolgáltatás meghatározása, és nem a középület definiálása felől ad megoldást a korábbi jogalkalmazási problémákra. A törvény alapján így közszolgáltatásnak minősülnek az állami, illetőleg az önkormányzati feladatellátást nyújtó szervek, intézmények által nyújtott szolgáltatások, a működésük során kifejtett tevékenységek. Mindez lényegében magában foglalja a közszféra szolgáltatásait. Közszolgáltatásnak minősül továbbá minden ügyfélszolgálati rendszerben működő szolgáltató tevékenység, függetlenül attól, hogy ki a szolgáltatás nyújtója.

A feladat ennél fogva kiterjed a piaci szektor szereplőire is. Az érintett érdekvédelmi szervek kezdeményezésére a törvény közszolgáltatásnak minősíti a település vagy településrész közellátását szolgáló, hatósági engedély vagy hatósági kötelezettség alapján végzett nyilvános szolgáltató tevékenységeket is. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a fogyatékos személyek többsége elsősorban nem a kormányzati szervek épületeinek a látogatója. Sokkal gyakoribb pl. az áruházak, a vendéglátóipari és idegenforgalmi egységek, a vállalkozásként működő gyógyszertárak használata. A Fot. hatálybalépése óta eltelt időszakban az akadálymentesítés fogalma lényeges átalakuláson ment keresztül. Ma már valamennyi fogyatékosági csoporthoz tartozó ember – azaz a mozgássérült, a látássérült, a hallássérült, az értelmi fogyatékos, autista és súlyosan-halmazottan fogyatékos emberek – speciális szükségleteinek figyelembevételét kell a komplex akadálymentesítés, azaz az egyenlő esélyű hozzáférés megteremtése alatt érteni.

Fontos továbbá, hogy a közszolgáltatás tényleges igénybevételéhez nem elég az épületbe bejutni, azt – legalább a közszolgáltatás igénybevételéhez szükséges mértékben – be is kell tudni járni, valamint veszély esetén biztonsággal el kell tudni hagyni. A közszolgáltatás akkor hozzáférhető, ha a fizikai megközelítés lehetőségén túl az épületen belüli tájékozódás lehetősége biztosított a vak és gyengén látó, a siket és nagyothalló, az értelmi fogyatékos, az autista, a súlyosan-halmazottan fogyatékos személy számára. Az épületen belüli tájékozódást az információk érzékelhetővé és értelmezhető tételével kell biztosítani (siket személyek esetében az információ vizualizálásával, nagyothalló személyek esetében a hangingerek erősítésével, vak személyek esetében az információk hallhatóvá tételével, a gyengén látó emberek esetében a látható információk erősítésével, értelmi fogyatékos és autista személyek esetében az információk könnyen érthető megfogalmazásával). Ugyanez vonatkozik magára a közszolgáltatásra is. *A fogyatékos személyek önrendelkezési jogára figyelemmel a hozzáférést úgy kell kialakítani, hogy azt a fogyatékos személy állapotának megfelelő legnagyobb önállósággal tudja igénybe venni: indokolatlanul ne szoruljon rá más emberek segítségére.*”

A Fot. 2009. évi CXXV. törvénnyel történt módosításával az egyenlő esélyű hozzáférés fogalmát – 2011. január 1-jei hatálybalépéssel – a közszolgáltatásokon és a közszolgáltatás nyújtásával érintett épületeken túl kiterjesztették a szolgáltatásokra és az információra is.

A Fot. módosításával 2014. január 1-jétől megszűnt a közszolgáltatások hozzáférhetőségére vonatkozó törvényi kötelezettségek időbeli haladéka és a kötelezettek további mentesítés nélkül kötelesek eleget tenni a törvényben foglalt előírásoknak.

A jelenleg hatályos törvényi rendelkezések szerint tehát (Fot. 7/A. §) a fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést. A közszolgáltatások engedélyezésére vonatkozó külön jogszabályok szerinti hatósági eljárás során az egyenlő esélyű hozzáférés szempontjának érvényesülését biztosítani kell.

*A bírák, illetve a közsféra egyéb szereplőinek képzése, továbbképzése tekintetében a tárca megkereste az Országos Bírósági Hivatal elnökét valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorát. A Magyar Igazságügyi Akadémia 2012. évi központi képzési tervében szerepelt és megtartották „Az Alaptörvény családjogi tárgyú rendelkezéseiről” című képzést, amely a családjogi ügyeket tárgyaló bírák számára tartalmazott a fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos ismereteket is. Emellett a közszolgálati továbbképzési rendszer több ponton is tartalmaz fogyatékossgal élő személyekkel kapcsolatos ismereteket, így a közigazgatási eljárásról szóló modul általánosságban a fogyatékos – főként a cselekvőképességükben korlátozott – személyek tekintetében, a kormányablak ügyintézők képzése pedig kifejezetten a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést illetően tartalmaz ilyen irányú ismereteket. A közszolgálati tisztviselők továbbképzései között mindezek mellett 2014-től elérhető lesz a „Fogyatékos személyekkel és a fogyatékos személyeket érintő élethelyzetekkel” kapcsolatos képzési program, emellett a „Felzárkóztatás és esélyegyenlőség”, illetve a „Szociálpolitika és szociális ellátások” című képzések keretében is érdemi fogyatékossgügyi ismeretek megszerzésére nyílik lehetőség. A jövőben további együttműködést terveznek a fenti két szervezettel a bírák ismereteinek, tapasztalatainak bővítése, illetve a fogyatékos személyekkel kapcsolatos érzékenyítése érdekében.*

Ismételt megkeresésemre az *Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára* 2014. december 23-án kelt levelében a következőkről tájékoztattott.

A Bizottság döntésének alapjául szolgáló beadvány ugyan egy pénzügyintézet egy meghatározott szolgáltatásának hozzáférhetőségére vonatkozott, egy fogyatékossgai csoport tekintetében, a szaktárca a felvetett problémakört komplexen kívánja kezelni. Ennek megfelelően három szempontot tartanak különösen fontosnak:

- A bank automaták mellett az egyéb banki szolgáltatások hozzáférhetőségének fejlesztése is szükséges, amely nemcsak a látássérült, hanem az egyéb fogyatékossgal élő embereket is érinti.
- A feladat költségvonzata és technikai megvalósíthatósága miatt a fenti célt csak fokozatosan tartják elérhetőnek.
- Az ezzel kapcsolatos követelményeknek nem csupán a panasszal érintett bank, hanem valamennyi magyar pénzügyintézet esetében érvényesülniük kell.

Ennek megfelelően az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* 2011 márciusában megkereste az OTP Nyrt. elnök-vezérigazgatóját annak érdekében, hogy megismerjék álláspontját az OTP pénzügyintézeteire kiterjedő megoldási javaslataira vonatkozóan. Az OTP Bank Nyrt. elnök-vezérigazgatója vállalta, hogy négy éves program keretében valamennyi bankfióki ATM-jét alkalmassá teszi látássérült személyek általi önálló használatra is. Ez országsszerte megközelítőleg 400 berendezést érint, amelyek egy része már most is megfelel ezeknek a követelményeknek, emellett az elnök-vezérigazgató részletesen ismertette, hogy a bank milyen intézkedéseket tett és tesz a fogyatékos ügyfelekkel való megfelelő kapcsolattartás és kiszolgálás érdekében. A tájékoztatás szerint az ATM-ek üzemeltetése során figyelemmel vannak azok akadálymentesítésére. Számos ATM gombjai a vakok és gyengénlátók számára Braille írást tartalmaznak, kártyás POS fizetés esetében pedig a Bank által alkalmazott PIN-padeken az 5-ös számot jelölik, ez segíti a vak és gyengén látó ügyfeleket a PIN-kód helyes megadásában. A bank honlapján található fiókrés ATM keresőben rá lehet keresni az akadálymentesített egységekre.

A fogyatékossgal élő ügyfelekkel történő megfelelő kapcsolattartás és kiszolgálás érdekében folyamatosan képezik munkavállalóikat. A képzéshez szükséges oktatási anyag, módszertan összeállítása során figyelembe veszik a fogyatékossgal élő ügyfelek igényeit, a fogyatékossgal élő ügyfelek képviselőjét ellátó szervezetek javaslatait, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) 1/2011. (IV. 29.) számú ajánlását. A bank ennek keretében minden megyeszékhelyen elindította fióki munkavállalói jelnyelvi képzését, illetve munkatársaiknak lehetőséget biztosítanak fogyatékossgal élő személyek érdekvédelmi szervezetei által szervezett érzékenyítő tréningeken és programokon való részvételre.

A bank törekszik a fogyatékossgal élő ügyfelek által igénybe vehető speciális termékek kidolgozására, valamint a fogyatékossgal élő ügyfelek akadályozottságát figyelembe vevő szolgáltatások és eljárások biztosítására. Ennek keretében folyósítja a bank az akadálymentesítési támogatást, amelyet ügyfelek hitellel kombinálva, vagy külön is felvehetnek.

Mindezek mellett a bank továbbra is figyelmet fordít a fogyatékossgal élő ügyfeleket érintő kérdésekben a társadalmi szerepvállalásra. Ennek keretében „Korlátok nélkül” pénzügyi önkéntes napokat szerveznek, lehetővé teszik a fogyatékossgal élők érdekvédelmi szervezeteinek megjelenését banki rendezvényeken. A vállalásokról és az elért eredményekről, illetve eseményekről a vállalati Felelősségvállalási Jelentésben (csoportszintű jelentéstétel GRI 3 standard szerint) folyamatosan beszámolnak. Folyamatosan vizsgálják, hogy a fentiekén túl milyen további intézkedések segítségével tehetnék a banki szolgáltatásokat elérhetőbbé a fogyatékossgal élők részére.

A tárca 2011 márciusában kereste meg PSZÁF elnökét, akinek tájékoztatása szerint az 1/2011. számú ajánlás rögzíti azon elveket, amelyekre a pénzügyi szervezeteknek fokozott figyelmet kell fordítani az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztóknak, így többek között a fogyatékos ügyfeleknek nyújtott banki szolgáltatásaik során. Az ajánlás szerint „A Felügyelet elvárja, hogy a szolgáltatásnyújtás során ehhez mérten tájékoztassák és szolgálják ki a fogyasztókat.” A PSZÁF emellett a Bankszövetség, valamint a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségének bevonásával olyan együttműködések kialakítását helyezte kilátásba, amelyek nyomán az ATM-ek hozzáférhetőségének javításával kapcsolatos további megoldások szülehetnek. (Fontos megemlíteni, hogy a jogalkotó 2013. szeptember 16-i döntése értelmében 2013. október 1-jei hatállyal a PSZÁF-ot összevonták a Magyar Nemzeti Bankkal.) A fenti intézkedések óta eltelt időre való tekintettel a szaktárca tervei szerint 2015 első negyedévében megkeresi a Magyar Nemzeti Bankot és az OTP Bank Nyrt.-t hogy tájékoztatást adjanak az ügyben megtett további intézkedésekről, illetve ilyen irányú terveikről.

A konkrét ügyben érintett intézmény megkeresésén túl, összhangban az Egyezmény szellemével és a lehető leghatékonyabb döntések meghozatala érdekében fontosnak tartja a tárca a fogyatékossgal élő emberek érdekvédelmi szervezeteinek bevonását már az akadálymentesítéssel kapcsolatos intézkedések megtervezésénél is. Az együttgondolkodás jegyében 2013. október 21-én egyeztetést kezdeményeztek a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szervezetének elnökével. A megbeszélés keretében számba vették azon akadályokat, amelyeket a látássérült emberek banki szolgáltatások igénybevételekor, különösen pedig készpénz felvételénél tapasztalnak. Megállapították, hogy a teljes körű akadálymentesítés érdekében a technikai szempontok, funkcionális megoldások és hibalehetőségek mellett mérlegelni szükséges a szolgáltatásokat igénybe vevő látássérültek gazdasági integritásának és biztonságának szempontjait is. Tekintettel ezekre, a fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés mellett nagy hangsúlyt kell fektetni a személyesen igénybe vehető bankfiók szolgáltatások fejlesztésére is, mivel ezek a látássérült emberek körében önálló használat esetén nagyobb preferenciával bírhatnak, mint az automaták.



Az államtitkár válaszlevelében kitért arra is, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének megteremtéséhez szükséges intézkedések megalapozására előkészítették a 2015-2025. évekre szóló Országos Fogyatékosügyi Programot, amelyet – a levél keltének idején – a közeljövőben terveztek benyújtani az Országgyűlés elé. A Program 12. pontja a hozzáférhetőségről szól, amely rögzíti, hogy a komplex akadálymentesítés magában foglalja a valódi hozzáférhetőséget biztosító szolgáltatásszervezési lépéseket is, valamint elengedhetetlen feladatként említi a hozzáférhetőség legszélesebb spektrumát átfogó, ugyanakkor az egyedi körülményekhez való alkalmazkodást lehetővé tevő rugalmas szabályozási környezet kialakítását. A Program elfogadását követő három hónapon belül kidolgozzák az első, 2015-2018. évekre vonatkozó Intézkedési Tervet, amely a Programban foglalt célokhoz rendel konkrét kormányzati intézkedéseket – a feladat felelősének, határidejének és a szükséges forrás megjelölésével. Az Intézkedési Terv kidolgozásába tervezik bevonni az Nemzetgazdasági Minisztériumot, többek között annak érdekében, hogy a Bizottság által ajánlott intézkedések megvalósíthatóságáról, azok szakmai és esetleges szabályozási előkészítéséről gondoskodhassanak. A Bizottság ajánlást fogalmazott meg a Magyar Állam felé a panaszos felek pénzügyi kompenzációja tekintetében is. 2014 októberében a panaszos felekkel illetve jogi képviselőjükkel személyes tárgyalást bonyolítottak, amelynek elsődleges célja a költség- és kárigények egyeztetése volt. Az egyeztetés után a panaszosok jogi képviselője módosított igényt nyújtott be. Az emberi erőforrások minisztere döntése alapján a költség- és kárigény rendezését a Kormány elé terjesztik, a kompenzáció megfizetéséről, illetve annak összegéről tehát a Kormány döntését követően adható tájékoztatás.

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### ***5.1. A hatáskör tekintetében***

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. A 18. § (7) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Mivel a beadványozó a polgári peres eljárás során valamennyi hazai jogorvoslati lehetőségét kimerítette, a fenti rendelkezés alapján jelen vizsgálat nem terjedt ki a látássérült beadványozók „alapügyének” vizsgálatára.

### ***5.2. Az alapvető jogok tekintetében***

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

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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. 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.<sup>12</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

<sup>12</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

### **5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog**

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>13</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>14</sup>

### **5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme**

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A (4) bekezdés előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, az (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírói gyakorlat két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírói gyakorlat szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Az (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. A (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

<sup>13</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>14</sup> Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczy Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően, 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: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

#### **5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében. Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők:

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

- a) *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;*
- b) *megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;*
- c) *figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;*
- d) *tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;*
- e) *minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;*
- f) *kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;*
- g) *kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;*
- h) *hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;*

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződesei, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### **5. 3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.* E szakasz felhatalmazása alapján vizsgálatom kizárólag annak monitorozására irányult, hogy az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának 2013. április 23-án hozott CRPD/C/9/D/1/2010. számú döntésében Magyarországnak tett ajánlásainak megvalósítása céljából milyen intézkedéseket hoztak.

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>15</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*<sup>16</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban *itt az ideje az újabb lépésnek, hogy az emberi jogi megközelítés alapján gondolkozzunk.*

<sup>15</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>16</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.<sup>17</sup> Az *ombudsman* alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon az Egyezményben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében. Az ügy kapcsán megtett intézkedések vonatkozásában figyelemre méltó, hogy az illetékes tárca a beadvánnyal érintett problémakört komplexen kívánja kezelni, és ennek megfelelően három szempontot tartanak különösen fontosnak:

- az ATM-ek mellett az egyéb banki szolgáltatások hozzáférhetőségének fejlesztését, valamennyi fogyatékossgai csoport tekintetében;
- a feladat költségvonzata és technikai megvalósíthatósága miatt a fenti cél fokozatos megvalósítását;
- a hozzáférhetőség követelményeinek valamennyi hazai pénzintézetben való érvényesítését.

Szintén kiemelendő, hogy a tárca a Bankszövetséggel, valamint a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségével, mint civil érdekvédelmi szervezettel való együttműködést kezdeményezett. Bár a tárca a banki szolgáltatások hozzáférhetőségét valamennyi fogyatékossgai csoportba tartozó személy számára hozzáférhetővé tervezi tenni, más érdekképviseleti szervezettel való együttműködés kezdeményezéséről nem számoltak be.

A szaktárca tájékoztatásában többször is hivatkozott a PSZÁF elnökének a pénzügyi szervezetek számára az általános fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról szóló 1/2011. (IV.29.) számú ajánlására, amelyre a pénzügyi szervezeteknek fokozott figyelmet kell fordítania az érdekeiket csak korlátozottan képviselni képes fogyasztóknak, így többek között a fogyatékos ügyfeleknek nyújtott banki szolgáltatásaik során.

Álláspontom szerint azonban a PSZÁF elnöki ajánlása – amely nem jogszabály, illetve nem közjogi szervezetszabályozó eszköz – sem formájában, sem tartalmában nem tekinthető a Bizottság döntésében tett ajánlás teljesítésének, az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetősége ellenőrzését és értékelését megalapozó konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező keretrendszernek. Minderre alkalmatlan, mert nem tartalmazza azokat a szükséges, a fogyatékossgal élők egyedi igényeihez, szükségleteihez igazodó részletintézkedéseket, minimumkövetelményeket, amelyekkel az egyes fogyatékossgai csoportba tartozó fogyasztók számára a banki szolgáltatásokat hozzáférhetővé tehetnék.

Az ajánlás szerint ugyanis Magyarország a jövőbeni hasonló jogsértések elkerülése érdekében köteles a magántulajdonú pénzügyi intézmények által nyújtott banki szolgáltatások látásszerűlt, illetve más fogyatékossgal élő személyek számára biztosított hozzáférése vonatkozásában *minimumkövetelményeket meghatározni*. Köteles továbbá egy *konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszert* létrehozni annak a figyelemmel kísérésére és értékelésére, hogy a magánjogi jogalanyok hogyan módosítják és teszik fokozatosan a korábban nem elérhető banki szolgáltatásaikat hozzáférhetővé. Magyarországnak azt is biztosítania kell, hogy *minden újonnan beszerzett ATM és más banki szolgáltatás teljes mértékben hozzáférhető legyen a fogyatékossgal élő személyek számára*. Ezt követeli meg az Egyezmény által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve is, amely alatt a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető

---

<sup>17</sup> Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékosokkal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.<sup>18</sup>

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]<sup>19</sup>, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékosokkal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.<sup>20</sup>

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>21</sup>

- *a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a Részes Államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;*
- *a Részes Államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a Részes Államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;*
- *a Részes Államok segítségével lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;*
- *szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékosokkal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;*
- *a Részes Államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékoság alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;*
- *a Részes Államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabányaikat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;*
- *a Részes Államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.*

A vizsgálat feltárta azt is, hogy a pénzügyi elnök-vezérigazgatója 2011 márciusában – az Emberi Erőforrások Minisztériuma felé – tett vállalása szerint négy éves program keretében tervezte valamennyi bankfióki ATM-jét alkalmassá tenni látássérült személyek általi önálló használatra is. A szaktárca e kérdéskörben is együttműködéséről és tájékoztatásáról biztosított, miszerint az eltelt időre való tekintettel 2015 első negyedévében megkeresi a Magyar Nemzeti Bankot<sup>22</sup> és az OTP Bank Nyrt.-t hogy tájékoztatást adjanak az ügyben megtett további intézkedésekről, illetve ilyen irányú terveikről.

<sup>18</sup> ENSZ Egyezmény 2. cikk

<sup>19</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en) (letöltés 2015.03.04.)

<sup>20</sup> General comment no2 (2014) I.1.

<sup>21</sup> General comment no2 (2014) III.

<sup>22</sup> 2013. október 1-i hatállyal a PSZÁF-ot összevonták a Magyar Nemzeti Bankkal.

Lényeges azonban kiemelni, hogy ezek az intézkedések alapvetően előkészületi tartalmúak, nem helyettesítik az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetősége ellenőrzését és értékelését megalapozó konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező *jogszabályi keretrendszer* kialakítását, és a minimumkövetelmények meghatározását.

Álláspontom szerint a bizottsági ajánlásnak megfelelő irányba mutatnak a bírák, illetve a közszféra egyéb szereplőinek képzése, továbbképzése tekintetében a Magyar Igazságügyi Akadémia képzései, illetve a közszolgálati tisztviselők továbbképzései. Bízom abban, hogy a képzést szervező intézmények a fogyatékossgal élő személyek jogaival kapcsolatos képzéseik számát a jövőben növelni fogják, illetve akár lehetőséget adnak érzékenyítő tréningek – érdekvédelmi szervezetek általi – szervezésére is, különös figyelemmel az érintett fogyatékossgal élő személyeknek a képzések kidolgozásába és a képzési folyamatokba történő bevonására, az együttműködési lehetőség biztosítására. Ez utóbbit az ENSZ Egyezmény a Részes Államok Általános kötelezettségei között a 4. cikk 3. pontban rögzíti, miszerint az Egyezmény *végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviselői szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.*

Nem utolsó sorban fontos még kiemelni az alapügyben érintett pénzintézet társadalmi szerepvállalás keretében tett intézkedéseit (például „Korlátok nélkül” pénzügyi önkéntes napok), amelyek más pénzintézetek számára is jó gyakorlatnak tekinthető.

Mindezekre tekintettel *megállapítható, hogy a Bizottság ajánlásának címzettje az elmúlt időszakban kezdeményezéseket tett a Bizottság döntésében javasoltak megvalósítására. A Bizottság döntéséből levezethető legfőbb célok, azaz az egyenlő bánásmód követelménye érvényre juttatása, a pénzintézet szolgáltatásainak általános és egyenlő mértékű hozzáférhetősége a látássérült, illetve más fogyatékossgal élő személyek számára azonban az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetősége ellenőrzését és értékelését megalapozó konkrét, kikényszeríthető és határidőkhöz kötött kritériumokkal rendelkező jogszabályi keretrendszer és minimumkövetelmények meghatározásának elmaradása miatt továbbra sem maradéktalanul garantált. E hiányosság nyomán az ATM-ek, illetve az egyes banki szolgáltatások hozzáférhetőségének helyzete a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

## **6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § és 37. §-ai alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- 1) a jelentésben foglaltak szerint kezdeményezze a jelenleg hiányzó és szükséges jogszabályi keretrendszer kidolgozását; továbbá
- 2) tegyen a jogszabályi keretrendszer megfelelő és hatékony alkalmazását célzó eredményes intézkedéseket;
- 3) intézkedjen annak érdekében, hogy a kompenzációt a beadványozók részére a legrövidebb határidőn belül folyósíthassák.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös Jelentése  
az AJB-3084/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos Gyula-Városerdőn örökölt egy nyaralót, amelyet időközben megváltozott életkörülményeik miatt évek óta nem használnak, azonban eladni sem tudják. 2013. december 1-jétől az önkormányzat rendelete alapján 120 literes hulladékgyűjtő edény ürítési díját számlázza ki a közszolgáltató, amit sérelmesnek tart, mert a közszolgáltatást nincs módjuk igénybe venni. Kérelmezte a panaszos a közszolgáltatótól a díj méltányos mérséklését, azonban az önkormányzati rendeletre hivatkozással a kérelmet a közszolgáltató elutasította.

Több korábbi jelentésemre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alkotmányos jog**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1); T) cikk (3)] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3)]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012.(XII.29.) Korm. r. (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**

Gyula város közigazgatási területén a hulladékgazdálkodás közfeladatát a települési önkormányzat a Gyulai Közüzemi Kft.-vel kötött közszolgáltatási szerződés útján látja el. A panasz alapján az üdülőingatlanokat érintő lényeges körülmény, hogy Gyula Város Önkormányzata Képviselő-testülete a hulladékgazdálkodási helyi közszolgáltatásról szóló 23/2013. (XI. 27.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.) 2014. március 1-jétől hatályosan módosította az 5/2014. (II.28.) önkormányzati rendelettel.

Az Ör. 2. § (3) bekezdésének így hatályos szabályozása szerint a hulladék szállításának minimális gyakorisága a) háztartási vegyes hulladék esetében aa) lakó ingatlanok esetében heti egyszeri alkalom, ab) lakótelepi lakások esetében heti kétszeri alkalom, ac) *üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében* április 1. napjától szeptember 30.

napjáig hetente egyszeri alkalom, b) biohulladék esetében ba) lakó ingatlanok esetében lakótelepi lakások kivételével heti egyszeri alkalom, bb) *üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében* április 1. napjától szeptember 30. napjáig hetente egyszeri alkalom.

E rendelkezések tehát az üdülőingatlanok vonatkozásában hat hónapos használati szezont állapítanak meg, vagyis az üdülőingatlanok használóit a hulladékgazdálkodási kötelezettségek – közöttük a díjfizetés kötelezettsége is – csak a használati szezon tartama alatt terhelik.

Az Ör. 1. § (1) bekezdés c) pontja szerint a rendelet tárgyi hatálya az ingatlanon képződő *települési hulladéokra* terjed ki, azonban az Ör. 2. § (1) bekezdés c) pontja, 2. § (3) bekezdés b) pontja, 3. § (1) bekezdés b) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, 6. § (6) bekezdése, 9. § (3) bekezdése a *biohulladéokra* vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.

Az Ör. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint háztartási hulladék esetében a közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőedény 60 literes űrtartalmú gyűjtőedény, amelyet csak lakóingatlanok esetében vehetnek igénybe az ingatlanhasználók, a többi: 110, 120, 240, 770 és 1100 literes űrtartalmú gyűjtőedényeket és konténereket ingatlantípustól függetlenül általános jogosultság alapján vehetik igénybe. A (7) bekezdés szerint a gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a ténylegesen keletkezett hulladékmennyiséget kell figyelembe venni, mely háztartásonként nem lehet kevesebb, mint 30 liter/fő/hét, de legalább a Közszolgáltató által rendszeresített, az (1) bekezdés szerinti legkisebb térfogatú gyűjtőedény.

Fenti rendelkezés alapján 60 literes edény igénybevételére heti egyszeri ürítési gyakoriság mellett abban az esetben jogosultak az ingatlanhasználók, ha az ingatlanban legfeljebb két személy lakik, heti kétszeri ürítési gyakoriság mellett pedig legfeljebb 4 személy ingatlanhasználata esetén lehetséges a 60 literes edény igénybevétele.

A közszolgáltatás ingatlanhasználó kérésére történő szüneteltetésének eseteit az Ör. 9. § (4) és (5) bekezdései úgy szabályozzák, hogy az az ingatlanhasználó mentesül a közszolgáltatási díj időarányos részének a megtérítése alól, akinek a bejelentés benyújtásának időpontjában nincs közszolgáltatási díjhátraléka és az ingatlanát megszakítás nélkül legalább 3 hónap időtartamban nem használja. Az ingatlan használaton-kívüliségét a közszolgáltató képviselőjének jelenlétében, nullás vízfogyasztással, vagy vízmérő hiányában egyéb hitelt érdemlő módon kéthavonként igazolni szükséges. Ez a szabály az üdülőként nyilvántartott ingatlan használójára nem terjed ki. (5) Nullás vízfogyasztásnak tekintendő, ha a mérőóra kezdő és a záró óraállása között legfeljebb kéthavonta 1 m<sup>3</sup> vízfogyasztás keletkezik a használaton kívüli ingatlanban.

Ugyanezen szakasz (7) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó a közszolgáltatási díjat havonta köteles megfizetni a Közszolgáltató részére.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Megállapítottuk, hogy a Közszolgáltató az Ajbt. 18. § (1) bekezdése l) pontja alapján hatóságnak minősül, valamint a panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette és egyéb jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

## 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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

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 szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki<sup>6</sup>. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmeznél hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>6</sup> Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>7</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>8</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat<sup>9</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

### III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Htv. a 35. § (1) bekezdésében települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgyűjtés helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (egyebek mellett) *c) a hulladékgyűjtési közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a hulladékgyűjtési közszolgáltatás 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; f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.*

2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35 §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. Az önkormányzati rendelet megalkotásához a törvényi felhatalmazást a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete részére.

---

<sup>8</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>9</sup> pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelekre a kötelek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.” A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.” Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki. Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejöttével mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Hvh. 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).

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében is megállapította, hogy „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 Hvh. 6. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.” Fontos ehelyütt arra is rámutatnunk, hogy a Htv. fogalomrendszerében az „ingatlanhasználó” fogalma általános és egységes, ezen alapul és épül fel a szabályozás azon része, amely a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem tartalmát megállapítja, vagy megállapításának feltételeit rögzíti.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyonkezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll. Jóllehet, a Htv. 35. § f) pontja szerint az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat a települési önkormányzat képviselő-testületének ugyancsak rendeletében kell szabályoznia, azonban az ingatlanhasználókra vonatkozó általános feltételekhez képest nem írhat elő olyat, amely az üdülőingatlan-tulajdonos hulladékgazdálkodási jogait és kötelezettségeit egyoldalúan terhesebbé tenné, vagy korlátozná az ingatlanhasználók számára általánosan megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest. Ez azt is jelenti, hogy az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális rendelkezéseket úgy kell az önkormányzati rendeletben a képviselő-testületnek megállapítania, hogy ezek az ingatlanhasználók számára előírt általános feltételek *mellett* egyidejűleg érvényesüljenek.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>10</sup> is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi ombudsmani jelentés is megállapította, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

Az Ör. 3. § (1) bekezdése szerint a Közszolgáltató által rendszeresített gyűjtőedény a) Háztartási vegyes hulladék esetében aa) 60 literes űrtartalmú gyűjtőedény (csak lakó ingatlanok esetében)<sup>11</sup>; ab) 110 literes űrtartalmú gyűjtőedény; ac) 120 literes űrtartalmú gyűjtőedény; ad) 240 literes űrtartalmú gyűjtőedény; ae) 770 literes űrtartalmú konténer; af) 1100 literes űrtartalmú konténer.

<sup>10</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

<sup>11</sup> Az Ör. 2. § (3) bekezdése, a 3. § (1) bekezdése, valamint 9. § (1) és (4) bekezdéseinek rendelkezései alapján arra lehet következtetni, hogy az Ör. az ingatlanokat *lakó ingatlanok*, *lakótelepi lakások* és *üdülőként nyilvántartott ingatlanok* kategóriákba sorolja

Az Ör. 3. § (7) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a ténylegesen keletkezett hulladékmennyiséget kell figyelembe venni, mely háztartásonként nem lehet kevesebb, mint 30 liter/fő/hét, de legalább a Közszolgáltató által rendszeresített, az (1) bekezdés szerinti legkisebb térfogatú gyűjtőedény.

Az Ör. 2. § (3) bekezdése, a 3. § (1) bekezdése, valamint 9. § (1) és (4) bekezdéseinek rendelkezései alapján arra lehet következtetni, hogy az Ör. az ingatlanokat „lakó ingatlanok”, „lakótelepi lakások” és „üdülőként nyilvántartott ingatlanok” kategóriákba sorolja, ezen típusok meghatározását ugyanakkor nem tartalmazza.

Megállapítható, hogy az Ör. 3. § (7) bekezdésében foglalt, a gyűjtőedények méretének meghatározásához kapcsolódó általános számítási feltétel érvényesülését az Ör. 3. § (1) bekezdés a) aa) alpontja annyiban korlátozza, hogy az üdülőingatlanok, illetve a lakótelepi lakások esetében nem engedi meg a legkisebb, 60 literes edény használatát. Ez azt jelenti, hogy mind a lakótelepi lakások, mind az üdülőingatlanok használói – az Ör. szabályozása szerint pusztán az ingatlan jellege miatt – elesnek attól a lehetőségtől, hogy a 60 literes edényt használják a hulladékgyűjtésre, még ha az ingatlant használók száma szerint egyébként a kisebb edényméret használatára is lennének jogosultak.

*A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy tartalmaz a 110 literesnél kisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edényre vonatkozó szabályozást, megfelel a jogszabályokban, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és a korábbi ombudsmani jelentésekben foglaltaknak. Ugyanakkor az Ör. azzal, hogy a legkisebb méretű hulladékgyűjtő edény választását és használatát – az ingatlanhasználókra vonatkozó 3. § (7) bekezdésben foglalt általános feltételeknek ellentmondóan – a 3. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontjában csak a „lakóingatlanok esetében” teszi lehetővé, a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

2. Az OBH-4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés szerint a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.<sup>12</sup> módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne rendelkezzenek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokról. A vizsgált önkormányzati rendeletek egy része nem tartalmaz rendelkezéseket az üresen álló, használaton kívüli ingatlanokra, illetve a szolgáltatás szüneteltethetőségére.

---

<sup>12</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.



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. Az ombudsmani jelentésekben megállapított, a megfelelő törvényi rendelkezés hiányára visszavezetett visszásságot megszüntette a Htv. közelmúltbéli módosítása.<sup>13</sup> 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 Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Az AJB-2688/2013. számú ombudsmani jelentés megállapította, hogy a Htv.-vel ellentétes az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazza a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.

Az Ör. 9. § (4) bekezdése szerint az az ingatlanhasználó mentesül a közszolgáltatási díj időarányos részének a megtérítése alól, akinek a bejelentés benyújtásának időpontjában nincs közszolgáltatási díjhátraléka és az ingatlanát megszakítás nélkül legalább 3 hónap időtartamban nem használja. Az ingatlan használaton-kívüliségét a közszolgáltató képviselőjének jelenlétében, nullás vízfogyasztással, vagy vízmérő hiányában egyéb hitelt érdemlő módon kéthavonként igazolni szükséges. *Ez a szabály az üdülőként nyilvántartott ingatlan használójára nem terjed ki.* Az önkormányzat képviselő-testülete – ahogyan az előző pontban ezt már kifejtettük – a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja alapján megalkotott sajátos szabályokban nem írhat elő olyan feltételt, amely az üdülőingatlanok használóinak hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogait és kötelezettségeit egyenlőtlenül és egyoldalúan terhesebbé tenné, vagy korlátozná az ingatlanhasználók általános, hulladékgazdálkodással összefüggő jogaihoz és kötelezettségeihez képest.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei szabályozásának – a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás és a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettsége alapján – akkor tesz megfelelően eleget, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét egyenlő feltételekkel *valamennyi* ingatlanhasználó részére biztosítja.

Az önkormányzati rendelet olyan rendelkezése, amely az ingatlanhasználók általános köréből egyoldalúan, egyenlőtlenül és indokolatlanul kiemeli vagy kizárja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használóit és az ingatlanhasználók általános köréhez képest ezen ingatlanhasználók részére a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye szempontjából kevesebb, korlátozott jogokat biztosít vagy egy adott jog gyakorlását nem azonos feltételekkel biztosítja, ellentétes a Htv. rendelkezéseivel és a diszkrimináció tilalmával is összefüggésben sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

---

<sup>13</sup> Lásd. HmTv.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 9. § (1) bekezdésének rendelkezése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítja a közzolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét.*

### **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy az Ör. sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítja a közzolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét

Megállapítottuk azt is, hogy az Ör. sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy az ingatlanhasználók köréből a lakótelepi lakások ingatlanhasználói, valamint az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítja az ingatlanhasználókra vonatkozó általános feltételek szerint a legkisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét.

### **Intézkedésem**

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Gyula Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás helyi rendjét szabályozó rendelet olyan tartalmú módosítását, amely a megállapított visszásságokat a törvényi felhatalmazásnak megfelelően kiküszöböli és a választható méretű hulladékgyűjtő edényekre, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó, a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelő szabályozást tartalmazza.

Budapest, 2015. március

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-3103/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea  
dr. Somosi György

### **Az eljárás megindítása**

A panaszos a lakóháza melletti ingatlan elhanyagolt állapota miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a Pécs, Apáca utca 16. szám alatti ingatlant hajléktalanok vették birtokba, akik nagy mennyiségű hulladékot halmoztak fel. Erős bűz árad, elszaporodtak a rágcsálók, a panaszos fertőzésveszélytől tart. Beszámolt arról is, hogy többször rendőri intézkedésre került sor. A beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére figyelemmel a biztos vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kértünk Pécs Megyei Jogú Város jegyzőjétől, a Baranya Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének<sup>1</sup> vezetőjétől, valamint Pécs rendőrkapitányától. A vizsgálat részeként a Hivatal munkatársai 2014. december 3-án megtekintették a helyszínt, majd a Tamasz Alapítvány szakmai vezetőjéhez és az épület közelében működő Ciszterci Szent Margit Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Iskola és Kollégium vezetőségéhez fordultunk.

### **Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elve és az abból levezethető jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1)];
- 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];
- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1)]

### **Az ügy jogszabályi háttere**

- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény;
- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.);
- a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet (EüM rendelet);
- a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet (NM rendelet);
- Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 55/2013. (XII.17.) önkormányzati rendelete a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról és annak kötelező igénybeviteléről (Ör.)

### **A megállapított tényállás**

A megkeresett szervek vezetőinek válasza az alábbiakban foglalható össze.

1. A Polgármesteri Hivatalba 2013. június 5-én érkezett jelzés a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézetétől,<sup>2</sup> amely szerint bejelentést kaptak arról, hogy az Apáca utca 16. szám alatti ingatlan hulladékkal szennyezett.

<sup>1</sup> A szervezeti egység elnevezése Népegészségügyi Főosztályra változott.

<sup>2</sup> Elnevezése Népegészségügyi Osztályra változott.

A közigazgatási hatósági eljárás során hozott 11-11/5022-4/2013. számú határozattal kötelezték a Magyar Demokrata Fórumot, mint az ingatlan tulajdonosát, hogy a köztisztasági problémát szüntessék meg. A határozat 2013. október 3-án emelkedett jogerőre.

2013. október 28-án a panaszostól érkezett bejelentés a Hivatalba, akit telefonon tájékoztattak a lefolytatott hatósági eljárásról.

A Magyar Demokrata Fórumot a 11-11/5022-4/2013. számú határozatban foglaltak nem teljesítése miatt 2013. november 21-én 50.000 Ft. eljárási bírsággal sújtották. A Jólét és Szabadság Demokrata Közösség (JESZ) fellebbezése nyomán az eljárási bírságot kiszabó végzést visszavonták és a 11-11/5022-4/2013. számú határozatot akként módosították, hogy a kötelezett nem a Magyar Demokrata Fórum, hanem a jogutód Jólét és Szabadság Demokrata Közösség lett.

A panaszostól 2014. június 25-én újabb beadvány érkezett. A június 26-án tartott helyszíni szemlén tájékoztatták, hogy a közigazgatási eljárás végrehajtási szakban van. Ekkor megállapították, hogy az ingatlan emberi ürüléktől és vizelettől erősen bűzlik, továbbá az ingatlanon települési hulladék található. Mindezekre figyelemmel a 11-11/619-5/2014. számú végzésben 50.000 Ft eljárási bírsággal sújtották a jogutódot. A végzés 2014. szeptember 1-jén emelkedett jogerőre. A JESZ az eljárási bírságot nem fizette meg, ezért a jegyző intézkedett annak behajtásáról. A jegyzői tájékoztatás kitért arra is, hogy a város polgármestere levélben fordult a jelzalog jogosultakhoz, hogy végrehajtás útján segítsék elő az ingatlan tulajdoni viszonyainak mielőbbi rendezését.

2. A megyei tisztifőorvos tájékoztatása szerint 2014. június 13-án érkezett bejelentés a panaszostól, aki azt sérelmezte, hogy a 2013 októberében a Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézetéhez beadott panaszára nem kapott választ, továbbá előadta, hogy az ingatlanal kapcsolatos higiénés problémák változatlanul fennállnak. A beadványt a járási intézethez tették át, amely ismertette az ügy előzményeit és megtett intézkedéseit.

Első alkalommal 2013. június 21-én érkezett panaszbejelentés az Apáca u. 16. szám alatti ingatlan közegészségügyi állapota miatt. Ennek lényege, hogy az ingatlanba hajléktalanok költöztek, az épületet életvitelszerűen használják és ennek következtében nagy mennyiségű szemetet halmoztak fel. A június 27-én tartott helyszíni szemlén megállapították, hogy a panaszban foglaltak a valóságnak megfelelnek, az ingatlan helyiségeiben és környezetében nagy mennyiségű vegyes összetételű hulladék látható, továbbá emberi vizelet- és fekáliaszag érezhető. Rovarok, illetve rágcsálók elszaporodására utaló objektív tényezőket nem állapítottak meg. A panaszt a járási hivatal június 28-án a polgármesteri hivatalhoz hatáskör hiányában áttette.

2013. október 22-én újabb bejelentés érkezett, több aláírással. A járási intézet október 25-én ismét helyszíni szemlét tartott, amely során megállapították, hogy érdemi változás nem tapasztalható, erről a bejelentőket telefonon tájékoztatták.

A 2014. június 13-án érkezett megkeresés alapján június 16-án újból megtekintették a helyszínt. A szemlén tapasztaltak igazolták az épület életvitelszerű használatát. A bomló szerves hulladék, ürülék és ezek bomlásából származó bűz miatt az ingatlan közegészségügyi helyzete potenciális fertőzőforrás, az utolsó szemle óta a helyzet tovább romlott. A nagy mennyiségű bomló szerves hulladék a rágcsálók életterét biztosíthatja, ezért a patkányfertőzöttség nem zárható ki. Rovarok jelenlétét nem tapasztalták. A járási intézet további intézkedés céljából a panaszt megküldte a polgármesteri hivatal hatósági főosztályának, erről a panaszost is tájékoztatták.

3. A kapitányságvezető részletesen beszámolt a beosztottai által foganatosított rendőri intézkedésekről.

2011. november 14-én állampolgári bejelentés érkezett garázsfeltörés és onnan vezetékek, kábelek eltulajdonítása miatt. A helyszíni szemle során megállapították, hogy az elkövető a volt MDF székházon keresztül jutott be a sértett garázsába.

2012. július 4-én 08 óra 45 perckor érkezett bejelentés arról, hogy az Apáca utca 16. szám alatti épületbe egy hajléktalan személy beköltözött és ott rongálást követett el. A helyszínre érkező járőr megállapította, hogy nevezett személy hosszabb ideje az épület lépcsője alatt húzza meg magát, ott életvitelszerű tartózkodásra alkalmas helyet alakított ki. Mivel rendőri intézkedést megalapozó körülményt megállapítani nem lehetett, a járőrök a jelentéstételen túl érdemi intézkedést nem foganatosítottak.

2012. október 2-án 21 óra 15 perckor a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai az épület bekerített udvarán két hajléktalan személyt vontak rendőri intézkedés alá, akik oda hosszabb távú életvitelszerű tartózkodásra beköltöztek. Tartózkodásuk jogcímét az épület tulajdonosának engedélyadásában jelölték meg, de sem a tulajdonos nevét, sem pedig elérhetőségét nem tudták megadni. Tekintettel arra, hogy az épület tulajdonosát, a Jólét és Szabadság Demokrata Közösség képviselőjét nem sikerült elérni, továbbá arra, hogy rendőri intézkedést megalapozó körülményt megállapítani nem lehetett, a járőrök a jelentéstételen túl érdemi intézkedést nem foganatosítottak.

2013. június 20-án 07 óra 45 perckor a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai a közterület felügyelők kérésére a volt MDF székháznál megjelentek, mivel a Közterület-felügyelet munkatársai az épület kiürítéséhez rendőri segítséget kértek. A közterület felügyelők elmondták, hogy az épület évek óta lakatlan, illetve nyitott állapotú ezért hajléktalanok költöztek be. A közterület felügyelők Pécs Megyei Jogú Város önkormányzatának és az ANTSZ illetékeseinek bevonásával intézkedtek az épület lezárásáról.

2013. október 1-jén a Ciszterci Szent Margit Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Iskola és Kollégium igazgatója – jogi képviselő útján – beadvánnyal fordult a Pécsi Rendőrkapitányság vezetőjéhez, s az Apáca utca 16. szám alatti épületbe beköltöző hajléktalanok otléte és viselkedése miatt kért rendőri intézkedést. A Pécsi Rendőrkapitányság Vezetője a területileg illetékes Központi Rendőrség közterületi állománya részére a terület fokozott és visszatérő jellegű ellenőrzését rendelte el. A közterületi állomány a végrehajtott ellenőrzések során az épületben hajléktalan személyek tartózkodásának tényét megállapította. Ezen személyek igazoltatásuk során elmondták, hogy az épületben a panaszos szóbeli engedélye alapján tartózkodnak. Ezt követően kapcsolatfelvétellel került sor a panaszossal, aki elmondta, hogy ő nem engedélyezte a hajléktalanok épületben történő tartózkodását, ugyanakkor igaz, hogy napi szinten kapcsolatot tart velük. Elmondta továbbá, hogy a kialakult állapotról az épület tulajdonosát levélben tájékoztatta és kérte az épület lezárására. A Jólét és Szabadság Demokrata Közösség képviselője úgy nyilatkozott, hogy a problémát rövid időn belül meg fogják szüntetni, az épületet lezárják, s az ingatlan utcafronti részét is lekerítik.

2014. január 2-án a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai a Központi Rendőrség I. számú mozgóéri körzetében folytatott visszatérő ellenőrzés során észlelték, hogy az épület kapuja, illetve a nyugati oldalán található üvegajtó nyitva van. A járőr az épület átvizsgálása során szabálysértés vagy bűncselekmény elkövetésére utaló körülményt nem, hajléktalan személyek életvitelszerű tartózkodására utaló körülményt viszont talált. Az épület átvizsgálásakor az első emeleten hat hajléktalan személy tartózkodott. A rendőri intézkedés során az épület tulajdonosát (kezelőjét) nem sikerült elérni.

2014. február 21-én a panaszos a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Tevékenység-irányítási Központjának segélyhívó számára tett bejelentést, mely szerint a Kórház téren a Rét utca irányába közlekedik egy három fős társaság, akik a volt MDF székházból egy fémkádat eltulajdonítottak. A bejelentést követően a területileg illetékes járőr az elkövetőket elfogta és a Pécsi Rendőrkapitányságra előállította, s nevezett személyekkel szemben büntetőeljárás elrendelésére került sor.

2014. június 6-án a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám előtt elfogott egy hajléktalan személyt, akivel szemben a Pécsi Járásbíróság lopás vétség elkövetése miatt elfogatóparancsot bocsátott ki.

2014. szeptember 4-én a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám előtt intézkedés alá vont egy fiatalkorú személyt, akivel szemben a Szigetvári Rendőrkapitányság eltűnés miatt adott ki körözést.

2014. szeptember 11-én a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám alatt elfogott egy hajléktalan személyt, aki egy pécsi üzletből 6 db 250 ml-es tusfürdőt tulajdonított el.

2014. szeptember 23-án a panaszos a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Tevékenység-irányítási Központjának segélyhívó számára tett bejelentést, mely szerint az épületben tűz van. A helyszínre érkező rendőrijárőr az épületben egy személyt talált, aki a tűz keletkezéséről érdemben nyilatkozni nem tudott. A Katasztrófavédelem helyszínre érkező szakemberei az épületet átvizsgálták: a földszinten egy-két pulóver égett, és az emeleten is találtak kb. tíz darab szénné égett ruhát. Valószínűleg valaki égő cigaretta csikket hagyhatott a ruhákon. A tűzoltóság munkatársai az épületben a további tűzfészkek keresése közben a földszinten egy nagy mennyiségű szeméttel teleszort szobában találtak egy zárt ajtót. Az ajtó felnyitását követően egy, kétszárnyú ajtóval az Apáca utcára nyíló, garáznak használt szobát találtak, melyben rendezett módon autógumik, szerszámok, s csukott állapotú szerszámos táskák voltak. A járőr a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Rendészeti Igazgatóság Tevékenység-irányítási Központja útján értesítette az épület tulajdonosának képviselőjét, aki a helyszínre érkezett. A képviselő telefonon felvette a kapcsolatot a budapesti pártközponttal, majd azt a tájékoztatást adta, hogy az épület nyílászáróit befalazzák.

2014. október 3-án a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének járőre az Apáca utca 16. szám alól a Központi Rendőrőrsre előállított egy szabálysértés elkövetésével megalapozottan gyanúsítható hajléktalan személyt.

A rendőrkapitány válasza szerint a Világörökségi helyszíntől kb. 50 méterre található épületben a hajléktalanok folyamatos jelenlétét a Máltai Szeretetszolgálat által működtetett hajléktalanellátó egység közelsége motiválja. A tulajdonos az épület alsó szintjét – a frekventált területhez nem éppen illő módon – OSB-lapokkal lezárta, ugyanakkor az épület könnyen megközelíthető emeleti ablakai nyitottak, s az épületben jól látható módon életvitelszerű tartózkodás folyik. Az ingatlan helyzete pusztán rendőrszakmai eszközökkel nem oldható meg. Annak ellenére, hogy az ingatlan a Pécsi Rendőrkapitányság Központi Rendőrőrsének illetékességi területén kialakított III. számú mozgó körzet kiemelten kezelt része, s mint frekventált terület folyamatos a rendőri jelenlét (gyalogos járőrszolgálat formájában) biztosítása, a Pécsi Rendőrkapitányság beosztottai heti rendszerességgel kezdeményeznek rendőri intézkedést ugyan azon személyi körhöz tartozó hajléktalanokkal szemben.

A kapitányságvezető álláspontja szerint a probléma megoldása a polgári jog vagy az államigazgatás egyéb eszközeivel lehetséges, mellyel a tulajdonost a hatáskörrel rendelkező szervek az épület hasznosítására vagy akár lebontására köteleznék, mivel ez Pécs Megyei Jogú Város egyik turisztikai szempontból legnépszerűbb és kiemelt Világörökségi helyszínétől pár méterre fekvő épület, s az abban menedéket találó, az együttélés szabályait be nem tartó személyek jelenléte jelentősen rontja a város megítélését.

## **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.

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 (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.

## **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 országgyűlés biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi 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.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy *a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték*, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó tétel szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat.

Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján *Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.* A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság 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, 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”.*<sup>3</sup>

Az Alkotmánybíróság 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 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, ahol az *ön gondoskodás lehetősége már nem áll fenn.*

<sup>3</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.



Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

#### **1. Az ingatlan állapota, a tulajdonos kötelezettsége**

A vizsgálat alapjául szolgáló panasz lényege egy hajléktalanok által birtokba vett ingatlan állapota, az ott élők magatartása. Az épületben felhalmozott nagy mennyiségű hulladék, az emberi ürülék erős bűzt áraszt, elszaporodtak a rágcsálók. A szomszédos házban lakó panaszos emiatt több alkalommal fordult az önkormányzathoz és a népegészségügyi intézethez. Az ingatlan állapotáról a média is beszámolt: a JESZ Baranya megyei elnöke 2012-ben úgy nyilatkozott, hogy nyár végére rendezik az épület sorsát, elsősorban eladásban gondolkodnak; két-három érdeklődővel is kapcsolatban állnak. Ha ez nem sikerül, felújítják, s kiadják vagy más módon hasznosítják az ingatlant.<sup>4</sup> Egy 2013. október 31-én megjelent cikkben a JESZ elnöke elmondta, hogy „Konzultáltunk a rendőrséggel, a jövő héten megoldódik a helyzet”. A pártelnök szerint „novemberben elkezdődnek a felújítási munkák és az Apáca utcai épület karácsonyra elkészül.”<sup>5</sup> A helyi média 2014-ben „Pécs szégyene lett az MDF székház” címmel számolt be a kialakult helyzetről.<sup>6</sup>

A 2014 decemberében tartott Baranya megyei munkalátogatás alkalmával megtekintettük a helyszínt, ahol a panaszban írtakkal megegyező állapotokat tapasztaltunk. Az épületet és annak előterét szinte beborította a rengeteg hulladék, az erős bűzt távolabb is érezni lehetett, ahogy messzebb is hallható volt az épületben tartózkodók hangoskodása.

A Tamasz Alapítvány szakmai vezetőjének tájékoztatása szerint az ingatlant régóta lakják hajléktalanok, a szociális munkások szerint rettentően szemetes, fekáliával bepiszkolt, ami szinte az ott alvást is lehetetlenné teszi. Úgy fogalmazott, hogy „közegészségügyileg tényleg botrány, ami ott van.”

Az épülettel szemben működő Ciszterci Szent Margit Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Iskola és Kollégium igazgatóhelyettese elmondta, hogy többször kényszerültek kihívni a rendőrséget. Súlyos problémának tartja, hogy az intézmény – ahová óvodás és általános iskolás gyermekek járnak – közvetlen közelében ilyen állapotok vannak.

A rendelkezésünkre álló információk szerint az ingatlan tulajdonosa a JESZ, amely azonban a helyzet rendezése, az épületben kialakult állapotok megszüntetése érdekében nem tett érdemi intézkedést, ugyanakkor hagyja, hogy ott hajléktalan személyek életvitelszerűen tartózkodjanak. Fontosnak tartjuk leszögezni, hogy a tulajdonosnak nemcsak jogai vannak, hanem kötelezettségek is terhelik.

<sup>4</sup> <http://www.pecsma.hu/hirzona/csovestanya-lett-a-pecsi-mdf-szekhazbol/>

<sup>5</sup> <http://index.hu/belfold/2013/10/31/hajlektalanok-leptek-el-az-mdf-volt-szekhazat/>

<sup>6</sup> <http://www.pecsma.hu/pecs-aktual/pecs-szegyene-lett-az-mdf-szekhaz/>

A Ptk. 5:22. §-a szerint *a tulajdonos jogosult a dolgot használni és a dolog hasznait 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 karbantartási, felújítási költségek.

## **2. Az ingatlanon felhalmozott hulladék kezelése**

A Ht. 31. § (1) bekezdése értelmében a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. A törvény alkalmazásában hulladékbirtokos a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van. A Ht. VII. fejezete a hulladék jogellenes elhelyezésével, illetve elhagyásával kapcsolatos szabályokat állapítja meg:

61. § (1) Hulladéktól a 31. §-ban meghatározottakra figyelemmel, csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Nem mentesül a hulladék birtokosára, illetve tulajdonosára vonatkozó szabályok alól az, aki a birtokában, illetve tulajdonában lévő hulladéktól nem az e törvényben meghatározott kötelezettségek teljesítésével válik meg.

(2) Az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék 31. § szerinti elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli.

(3) Ha a hulladék tulajdonosa vagy korábbi birtokosa a (2) bekezdés szerinti kötelezettségét önként nem teljesíti, vagy nem állapítható meg a személye, illetve annak személye, aki a hulladéktól az (1) bekezdésben foglalt megsértésével vált meg, akkor a hulladékbirtokosra vonatkozó 31. § szerinti kötelezettség azt az ingatlanhasználót<sup>7</sup> terheli, akinek az ingatlanán a hulladékot elhelyezték vagy elhagyták.

(6) A környezetvédelmi hatóság a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére kötelezi azt a személyt, aki e § rendelkezéseire figyelemmel a 31. § (1) bekezdésében megállapított kötelezettségének önként nem tesz eleget.<sup>8</sup>

Az Ör. 28. § (1) bekezdése a jogszabályoknak nem megfelelően, vagy ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett, vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére a Ht. 61. §-ában foglalt szabályok szerinti eljárást írja elő. A (2) bekezdés értelmében, amennyiben az ingatlanhasználó az e rendeletbe foglalt hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségeit megszegi, a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdésében foglalt esetekben Pécs Megyei Jogú Város Jegyzője hulladékgazdálkodási bírságot szab ki.<sup>9</sup>

*Az ingatlanon elhagyott hulladék kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát, ha annak személye nem állapítható meg, akkor ellenkező bizonyításig az ingatlan tulajdonosát terheli. Mivel a hulladék tulajdonosa nem állapítható meg, az ingatlanon felhalmozott hulladék kezelése az ingatlantulajdonos, azaz a JESZ kötelezettsége.*

<sup>7</sup> Ht. 2. § (1) bekezdés 34. ingatlanhasználó: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagy kezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

<sup>8</sup> A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése szerint a települési önkormányzat jegyzője – a fővárosban a kerületi önkormányzat jegyzője, a Budapest Főváros Önkormányzata által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző – jár el a Ht. 61. § (6) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként, kivéve, ha a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos az önkormányzat.

<sup>9</sup> <http://gov.pecs.hu/static/tempPdf/13ren55.pdf>

### 3. Közegészségügyi problémák

A Pécsi Járási Hivatal Népegészségügyi Osztályának munkatársai több alkalommal is megtekintették a helyszínt. A 2014. június 16-án tartott szemlén megállapították, hogy *a bomló szerves hulladék, ürülék és ezek bomlásából származó bűz miatt az ingatlan közegészségügyi helyzete potenciális fertőzőforrás. A nagy mennyiségű bomló szerves hulladék a rágcsálók életterét biztosíthatja, ezért a patkányfertőzöttség nem zárható ki.*

Az ingatlanon kialakult helyzet közegészségügyi szempontból történő megítéléséhez nyújt segítséget a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének az illegális hulladéklerakás közegészségügyi veszélyeiről készített általános tájékoztatója. Eszerint, minden hulladékra érvényes általános közegészségügyi követelmény, hogy azokat a keletkezés helyén zártan kell gyűjteni, a lehető legrövidebb időn belül szóródás- és pormentesen el kell távolítani és úgy kell ártalmatlanítani, hogy a környezetet ne szennyezze, ártalmat ne okozzon. Fertőzés veszélyt jelent a bomló szerves anyagot és nedvességet tartalmazó hulladék. Ezek kedvező közegek a kórokozó mikroorganizmusok életben maradására, szaporodására. Rovarak és rágcsálók elszaporodásához kedvező hely a sok elhagyott szemét. A rothadó szerves anyag jellegzetes bűze vonzza a legyeket, amelyek petéiket a hulladékba rakják le. A legyek szerepe az egyes fertőző betegségek terjesztésében közismert. A rágcsálók, elsősorban a patkányok és egerek, élelmüket találják meg a bomló szerves hulladékban. Komoly közegészségügyi problémát jelent, hogy a patkány a pestis, a tífusz és más betegségek hordozója lehet. A szétszórt, rosszul kezelt hulladék undort keltő látványt nyújt. A turisták különösen érzékenyek az egészségügyi és esztétikai viszonyokra, így az idegenforgalom fejlesztése nem nélkülözheti a megfelelő köztisztasági és hulladékkezelési követelmények érvényesítését.<sup>10</sup> 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) a), c) pont; 11. § (1)]

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 házi légy, és egyéb élelmiszert szennyező vagy vérszívó legyek, a vándor- és házi patkány, továbbá a házi egér és a zárt térben megtelepedett egyéb egerek egészségügyi kártevőnek minősülnek.<sup>11</sup> 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 hivatal kötelezi az egészségügyi kártevők elleni védekezésre. Amennyiben a védekezés közvetlen járványveszély elhárítása miatt szükséges, annak végrehajtásáról a járási hivatal haladéktalanul gondoskodik. [36. § (1), (2), (4), (5), (7) bek.] Az EüM rendelet 8. § (6) bekezdése alapján, amennyiben alaposan feltételezhető, hogy magánlakásban vagy a hozzá tartozó ingatlanon a hulladékgyűjtés közegészségügyi szempontból súlyosan kifogásolható, akkor a járási hivatal helyszíni ellenőrzést végez, és intézkedést kezdeményez. *Mivel az ingatlan potenciális fertőzőforrás, és a patkányfertőzöttség sem zárható ki, továbbá a hulladékgyűjtés is kifogásolható, mindenképpen indokolt a helyszín ismételt ellenőrzése és szükség esetén intézkedés kezdeményezése.*

<sup>10</sup> <http://www.kemkh.hu/files/15-N%C3%A9peg%C3%A9szs%C3%A9g%C3%BCgyi%20szakigazgat%C3%A1si%20szerv/kozeg/hulladek.pdf>

<sup>11</sup> A vándor- és házi patkány, a házi egér és a zárt térben megtelepedett egyéb egerek elleni védekezési kötelezettség csak lakott területen áll fenn.

#### **4. Az érintett személyek köre**

E jelentés keretei között kiemelendő, hogy a vizsgálatot megalapozó beadványt benyújtó panaszos mellett az ügyben közvetve vagy közvetlenül érintett személyek köre széles és rendkívül összetett, így különösen fontos, hogy a hatáskörrel, intézkedési lehetőséggel és eszközökkel rendelkező helyi hatóságok körültekintő együttműködés eredményeként mielőbb találjanak egy valamennyi érintett által általánosan elfogadható megoldást a jelenleg elfogadhatatlan, számos alapjogi szempontból is sérelmes helyzetre.

A vizsgálat során beigazolódott, hogy a kérdéses ingatlan tulajdonosának személye ismert, jogai és kötelezettségei kétségbe vonhatatlanok és számon kérhetőek, az ehhez igénybe vehető hatósági eszközök az illetékes önkormányzat rendelkezésére állnak.

Az alapvető jogok biztosának azonban a szélsőségesen rászoruló, sérülékeny csoportok tagjaira, jogaik érvényesíthetőségének szempontjaira, így az „ingatlan-foglaló” hajléktalan személyek szociális ellátórendszer kereteiben történő segítésének szükségességére is fel kell hívni a figyelmet. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a problémás ingatlan szomszédságában lakóknak éppúgy, mint a szemben található oktatási intézmény(ek) tanulói, dolgozói közösségének, vagy az utcában megforduló rengeteg turistának<sup>12</sup> természetes és jogos igénye, hogy közegészségügyi, illetve közbiztonsági kockázat-viselés kényszerű terhe nélkül élhessenek, járhassanak a környéken.

Összegzésként megállapítható tehát, hogy a közösségi együttélés szabályainak érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy a szabályrendszer normáit valamennyi érintett önmagára nézve (is) kötelezőnek ismerje el és tartsa be, az arra jogosult szervek pedig a normarendszer keretein belül, de következetesen szankcionálják az esetleges normaszegéseket, és alkalmazzák a rendelkezésre álló (jogi) eszközöket a közösség bármely jogos érdekét sértő állapot, helyzet eredményes orvoslása érdekében.

*Mindezekre tekintettel, a lefolytatott vizsgálat, a helyszíni szemlék tapasztalatai és a megkeresésekre adott válaszok egybehangzó tartalma alapján megállapítjuk, hogy az Apáca utca 16. szám alatti ingatlan jogi helyzete és természetbeni állapota a szociális biztonsághoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő súlyos visszásságot okoz, a hatósági intézkedések eredménytelensége pedig a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezi.*

#### **Intézkedés**

Az AJB-5341/2014. számon folytatott, Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának közterületek használatával kapcsolatos rendelet-alkotási tevékenységét érintő vizsgálat során Pécs Megyei Jogú Város jegyzője beszámolt a helyi közterület-felügyelet, a városi rendőrkapitányság, a Polgármesteri Hivatal Hatósági Főosztálya és az érintett szociális ellátást nyújtó szervezetek közötti együttműködés kereteiről.

Erre tekintettel a jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkéri Pécs Megyei Jogú Város Polgármesterét, hogy valamennyi érintett szervezettel együttműködve – akár munkacsoport felállítása útján – haladéktalanul tegyen érdemi intézkedéseket az évek óta fennálló helyzet mielőbbi és hatékony megoldása érdekében.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

---

<sup>12</sup> Az Apáca utca Pécs történelmi belvárosának része, egyebek mellett a Világörökség részét képező történelmi emlékhelyekhez vezet.

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-3131/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos és felesége 2009 óta élnek Csapodon, és mindig 60 literes hulladékgyűjtő edényt használtak, jelenleg is ebbe gyűjtik a hulladékot. Ennek ellenére a közszolgáltató 2013. január 1-jétől – a közszolgáltatási szerződés álláspontjuk szerint egyoldalú módosításának eredményeként – 110 literes kuka után számlázza ki a hulladékszállítási díjat.

Több korábbi jelentésre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

Ennek során megkerestem a Petőházi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét Csapod község hatályos hulladékgazdálkodási rendeletének megküldése érdekében.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény (HmTv.)
- A közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 438/2012. (XII. 29.) Korm. r. (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 panaszosok – az önkormányzati rendeletben szabályozottak szerint használható 60 és 110 literes gyűjtőedények közül – 60 literes edénnyel rendelkeznek, évek óta ezt használják a hulladék gyűjtésére. Az Önkormányzat a hulladékgazdálkodás közfeladatát 2013. július 31-től Társulási Megállapodás alapján a Sopron Térségi Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás tagjaként, az STKH Sopron és Térsége Környezetvédelmi és Hulladékgazdálkodási Kft.-vel (továbbiakban: Közszolgáltató) kötött közszolgáltatási szerződés révén látja el.

A beadványhoz mellékelt iratok szerint a Társulási Megállapodás azt tartalmazza, hogy „Az alapító, illetve a társult tagok a környezet védelme érdekében közigazgatási területükön vállalják, hogy háztartásonként legalább egy 110 literes kukaedény heti egy alkalommal történő elszállítását rendeletben kötelezően előírják”. A panaszbeadvány, valamint panaszosok tájékoztatása szerint a Közszolgáltató 2013. július 17-én tájékoztatta az ingatlanhasználókat, így a panaszosokat is arról, hogy a Társulási Megállapodás alapján a társulásban részes önkormányzatok képviselő-testületeinek 110 literes edényzet használatát kell előírniuk „az új rendszer fenntarthatósága érdekében”.

Panaszosok a 110 literes kukahasználatot rögzítő, a Közszolgáltató által felajánlott szerződés visszaküldésével egyidejűleg kérelmezték a Közszolgáltatótól 2013. augusztus 23-án azt, hogy továbbra is a 60 literes edényüket használhassák, tekintettel arra, hogy a kérelmükhöz mellékelt jegyzői igazolás szerint az ingatlanban csak ketten laknak.

A Közszolgáltató arról tájékoztatta 2013. szeptember 9-én kelt levelében a panaszosokat, hogy „a közszolgáltatási szerződést nem áll módunkban elfogadni, mert az Önkormányzati igazolás alapján megállapítható, hogy a háztartásban élő személyek életkora nem felel meg a kedvezményben részesíthető életkornak”.

A panasz alapján megvizsgáltuk Csapod Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 6/2002. (VIII. 15.) önkormányzati rendelet (Ör.) hatályos szabályozását.

Az Ör. azon rendelkezéseit ismertetjük, amelyek a vizsgálat érdemét érintik.

Az Ör. 3. § szerint „1. települési szilárd hulladék: a háztartásokból származó – rendszeresen vagy alkalmilag képződő – szilárd hulladék, illetőleg a háztartási hulladékhhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék, kivéve az egyéb jogszabályokban meghatározott veszélyes hulladékot és a radioaktív hulladékot,

12. közszolgáltatási díj: az ingatlantulajdonos által a közszolgáltatás igénybevételéért a Szolgáltatónak fizetendő, az Önkormányzat rendeletében meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj.”

Az Ör. 4. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az Önkormányzat az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési szilárd hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. Feladata e tekintetben különösen (...) c.) a közszolgáltatási díjnak és a díjfizetés rendjének megállapítása”.

Az Ör. 4. § (2) bekezdése szerint „A közszolgáltatás a közszolgáltatás ellátására feljogosított Szolgáltató szállító-eszközehez rendszeresített gyűjtőedényben, a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a Szolgáltató rendelkezésére bocsátott, a jelen rendelet 3. §. 1. pontjában megjelölt települési szilárd hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres, gyűjtőnapon történő elszállítására terjed ki”.

Az Ör. 5. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot az e rendeletben meghatározott módon és helyen gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni”.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint „Az **ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltatónak bejelenteni**, ha tulajdonosváltozás vagy egyéb ok folytán a közszolgáltatás igénybevételére kötelezetté válik, meg kell jelölnie egyben az ingatlanon keletkező rendszeres háztartási szilárd hulladék esetében **az ingatlanon lakók számát**”.

Az Ör. 6. § (3) bekezdése szerint „A **közszolgáltatás teljesítésének feltételeiről a Szolgáltató az ingatlantulajdonost írásban köteles értesíteni** vagy felhívás közzététele útján tájékoztatni (...)”. Ehhez kapcsolódóan a Szolgáltató kötelezettségére vonatkozó rendelkezést tartalmaz a 6. § (7) bekezdése: „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás feltételeiben bekövetkezett változásokról a Szolgáltató az ingatlantulajdonost – a változás bekövetkezte előtt – írásban értesíteni köteles.”

Az Ör. 6. § (5) bekezdése alapján a Szolgáltató és az ingatlantulajdonosok közötti jogviszony tartalmi elemeit az Ör. 7. §-a szerinti szerződésben kell meghatározni. A 7. § (2) bekezdése szerint „A szerződésben meg kell jelölni: a.) a közszolgáltatás igénybevételének kezdő napját, b.) a teljesítés helyét, c.) a Megrendelő rendelkezésére bocsátott gyűjtőedényt űrtartalom és darabszám szerint, d.) az ürítési gyakoriságot és az ürítés idejét napok szerint, e.) a Megrendelő által meghatározott, az ingatlanon előreláthatólag keletkező hulladék mennyiségét, amelyre a közszolgáltatást a Megrendelő igénybe veszi”.

Arra vonatkozólag, hogy az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeik teljesítésére milyen méretű gyűjtőedények közül választhatnak, az Ör. a következő rendelkezéseket tartalmazza:

Ör. 8. § „(1) Az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladék gyűjtésére, illetve elszállítására a Szolgáltató szállítóeszközéhez rendszeresített gyűjtőedényt (...) köteles igénybe venni. (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 heti egy alkalom. (4) **A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a személyenként 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 ingatlantulajdonos kérelmére bérletbe, vagy térítési díj ellenében rendelkezésére bocsátani a kérelem kézhezvételétől számított tizenöt napon belül. Az ingatlantulajdonos vagy meghatalmazottja a gyűjtőedény átvételét aláírásával köteles igazolni”.

Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint „A gyűjtőedényben elhelyezhető települési szilárd hulladék súlya a.) 60 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 13 kg b.) 110 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 25 kg”. Az ingatlanhasználók közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségével kapcsolatos rendelkezések közül a vizsgálat szempontjából releváns Ör. 14. § szerint: (9) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a Szolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettség elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére. (10) A felszólítás eredménytelensége esetén – a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően – a Szolgáltató, a felszólítás megtörténtének igazolása mellett, a díjhátralékot az Önkormányzattól igényelheti. (11) A szabályosan benyújtott igénylés alapján az Önkormányzat jegyzője haladéktalanul intézkedik a díjhátralék és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot az önkormányzat 8 napon belül köteles átutalni a Szolgáltatónak”. A közszolgáltatás ingatlanhasználók kérésére történő szüneteltetésének eseteire vonatkozóan az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható”.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. Megállapítottuk, hogy a Közszolgáltató az Ajbt. 18. § (1) bekezdése l) pontja alapján hatóságnak minősül, valamint panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, egyéb jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért vizsgálatot indítottunk.

## 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 tesztekét. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.



Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>4</sup>

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 szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki<sup>6</sup>. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírósági gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat].

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>6</sup> Id. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>7</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat

A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>8</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>9</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

### III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely 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;

<sup>8</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>9</sup> pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

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;

f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;

g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az ehhez kapcsolódó, a Htv. 88. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazó rendelkezés szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

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.

A vizsgálattal érintett Ör. preambuluma szerint az Ör.-t a Képviselő-testület a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) alapján alkotta meg, amelyet ugyanakkor hatálybalépésével egyidejűleg 2013. január 1-től a Htv. hatályon kívül helyezett.

Tekintettel arra, hogy a Hgt. szabályozásától a Htv. szabályozása jelentősen eltér, tartalmi szempontból nem következik a felhatalmazást adó Htv.-ből az, hogy a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testületnek ne lenne jogalkotási kötelezettsége a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, vagyis a Htv. 2013. január 1-i hatálybalépésétől kezdődően a képviselő-testület jogalkotási kötelezettsége a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján fennáll.

2. A hatályos Ör. számos rendelkezése ellentétes a Htv. rendelkezéseivel. Ehelyütt azokat a példákat emeljük ki, amelyek vizsgálatunk tárgyához nem tartoznak ugyan közvetlenül, azonban tartalmilag is rámutatnak a Jat. 5. § (4) bekezdés szerinti jogalkotási kötelezettség teljesítésének fontosságára.

A) A Htv.-ben foglalt értelmező rendelkezések szerint: *Háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot; *Háztartási hulladékhoz hasonló hulladék*: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló; *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.<sup>10</sup>

Az Ör. ezzel szemben a 3. § 1. pontjában a települési szilárd hulladék fogalmát eltérően határozza meg: a háztartásokból származó – rendszeresen vagy alkalmilag képződő – szilárd hulladék, illetőleg a háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék, kivéve az egyéb jogszabályokban meghatározott veszélyes hulladékot és a radioaktív hulladékot.

<sup>10</sup> Ld. Htv. 2. § (1) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezések szerint 21., 22., 43.

*Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 1. pontja ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 21., 22., és 43. pontjaiban foglalt rendelkezésekkel.*

B) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.<sup>11</sup> Ehhez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter részére a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja ad felhatalmazást.

Az Ör. fenti rendelkezésekkel ellentétes 3. § 12. pontja szerint „közszolgáltatási díj: az ingatlan tulajdonos által a közszolgáltatás igénybevételéért a Szolgáltatónak fizetendő, az *Önkormányzat rendeletében meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj.*”

Az Ör. 4. § (1) bekezdés c) pontja úgy rendelkezik, hogy „Az Önkormányzat (...) feladata (...) a közszolgáltatási díjnak és a díjfizetés rendjének megállapítása, amely szintén ellentétes a Htv. 47/A. § (1) bekezdésével és a 88. § (3) bekezdés b) pontjában ehhez kapcsolódó felhatalmazó rendelkezéssel.

*Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 12. pontja és 4. § (1) bekezdésének c) pontja ellentétesek a Htv. 47/A. § (1) bekezdésével, valamint az ehhez kapcsolódó 88. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazással.*

C) A közszolgáltatási díjhátralékkal kapcsolatosan a Htv. 52. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza:

(1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek.

(2) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató vagy a követelés egyéb jogosultja (a továbbiakban együtt: a követelés jogosultja) felhívja az ingatlanhasználó figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére.

(3) A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék megfizetésének esedékességét követő 45. nap elteltével a követelés jogosultja – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) kezdeményezi.

(4) A NAV – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül – jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, a késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a követelés jogosultjának ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a NAV 8 napon belül átutalja a követelés jogosultjának.

A Htv. 52. § (3)-(4) bekezdéseivel ellentétesen az Ör. 14. § (10) bekezdése a közszolgáltatási díjtartozás tekintetében úgy rendelkezik, hogy a felszólítás eredménytelensége esetén – a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően – a Szolgáltató, a felszólítás megtörténtének igazolása mellett, a díjhátralékot az Önkormányzattól igényelheti. Ugyanezen szakasz (11) bekezdése szerint a szabályosan benyújtott igénylés alapján az Önkormányzat jegyzője haladéktalanul intézkedik a díjhátralék és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot az önkormányzat 8 napon belül köteles átutalni a Szolgáltatónak.

A Hgt. alapján 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat jegyzője volt az első fokú adóhatóság a közszolgáltatási díjhátralék behajtása tekintetében, azonban a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdése alapján az első fokú adóhatóság 2013. január 1-jétől hatályosan a NAV. *Megállapítható, hogy az Ör. 14. § (10)-(11) bekezdései ellentétesek a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekkel.*

---

<sup>11</sup> Ld. Htv. 47/A. § (1) bekezdését

Fentiekből következően is látható, hogy a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettség elmulasztásának közvetlen tartalmi relevanciája és következményei vannak. *Megállapítottuk, hogy jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a települési önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okozott.*

3. A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: környezet-egészségügy és a hulladékgazdálkodás.<sup>12</sup> A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.<sup>13</sup>

A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó jogszabályok keretei között társulási megállapodásban állapítják meg.<sup>14</sup>

Az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A (3) bekezdés szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.<sup>15</sup>

Önkormányzati döntést a képviselő-testület, a helyi népszavazás, a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester, továbbá a jegyző hozhat. A képviselő-testület – a törvényben meghatározott kivételekkel – hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.<sup>16</sup>

A képviselő-testület hatásköréből *nem ruházható át a rendeletalkotás*, valamint az önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviselési szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás.<sup>17</sup> A rendeletalkotás tehát a képviselő-testület önálló, nem átruházható hatásköre, amelyet törvény felhatalmazása alapján, vagy törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére gyakorolhat olyan módon, hogy a jogalkotás Jat.-ban megállapított követelményeinek megfelelően, és a rendelet jogszabállyal ne legyen ellentétes. A szerződési szabadság a közszolgáltatási szerződés és a társulási megállapodás tekintetében a Ptk. szerződésekre vonatkozó szabályai alapján értelmezhető. A Ptk. 6:59. § (2) bekezdése szerint a felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát. A szerződéseknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályaitól egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja.

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése szerint, ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.

Tekintettel arra, hogy Csapod község közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében használható hulladékgyűjtő-edények választható méretét, és a választás, illetve a használat feltételeit az Ör. szabályozza, a Társulási Megállapodás nem tartalmazhat olyan kikötést a társult önkormányzatok képviselő-testületei számára, amely

<sup>12</sup> Möt. 13. § (1) bekezdésének 5. és 19. pont

<sup>13</sup> Htv. 33. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> Htv. 36. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> Möt. 41. § (2) bekezdés

<sup>16</sup> Möt. 41. § (3)-(4) bekezdés

<sup>17</sup> Möt. 42. §

ellentétes jogszabály rendelkezésével és olyan kérdésben való megállapodásnak minősül, amelyben a szerződés tartalmi elemét jogszabály kötelezően határozza meg.

Azzal, hogy a Mötv. 42. §-a a rendeletalkotást a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörként szabályozza, a Htv. 88. § (4) bekezdésével összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés és a társulási megállapodás tartalma tekintetében egyidejűleg olyan törvényi tilalmat állapít meg, amely a Ptk. 6:59. § (2) bekezdése szempontjából az önkormányzati rendelet által *szabályozott*, vagy a Htv. 88. § (4) bekezdése alapján *szabályozandó* kérdésekben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés megkötése, valamint a társulási megállapodás tartalmának megállapítása tekintetében *a felek szerződési szabadságát korlátozza*.

Másfelől a Ptk. 6:60. § (1) bekezdése alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a jogszabályok, közöttük az Ör. által kötelezően meghatározott tartalmi eleme esetén a közszolgáltatási szerződés a jogszabály előírt tartalommal jön létre.

Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint „*A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom.*” Az Ör. 8. § (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „*A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a személyenként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.*”

Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint „*A gyűjtőedényben elhelyezhető települési szilárd hulladék súlya a.) 60 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 13 kg b.) 110 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 25 kg.*”

Az Ör. e rendelkezései egyfelől kötelezően meghatározzák azt, hogy az ingatlanhasználók a hulladék gyűjtésére 60 illetve 110 literes gyűjtőedényt használhatnak, valamint feltételként azt is, hogy a hulladékszállítás gyakoriságához képest milyen hulladékmennyiséget kell figyelembe venni az edényhasználatnak a háztartásokban lakó ingatlanhasználók száma alapján (pl. heti egyszeri ürítés mellett legfeljebb 2 személy jogosult a 60 literes edény használatára, heti kétszeri ürítés mellett azonban 4 személy).

Fentiekre is tekintettel a Társulási Megállapodás sem írhat elő az Ör. hatályos rendelkezéseivel ellentétes kikötést, illetve olyan jövőre szóló feltételt, hogy a képviselő-testület valamilyen kérdést (esetünkben a legkisebb hulladékgyűjtő edény méretét) a hatályos Ör. rendelkezéseivel ellentétes, új tartalommal szabályozza.

A képviselő-testületek rendeletalkotása tekintetében kizárólag az Alaptörvény és a Jat. rendelkezései, valamint – a hulladékgazdálkodási rendelet tekintetében – a Htv. 35. §-a és a 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás irányadó. A Mötv. 42. §-a alapján a képviselő-testület rendeletalkotási hatáskörét szerződés, Társulási Megállapodás érvényesen nem korlátozhatja, vagy vonhatja el. A Társulási Megállapodás törvényességi felülvizsgálata ugyanakkor az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése és a Mötv. 132. §-a alapján a megyei Kormányhivatal törvényességi felülvizsgálati hatáskörébe tartozik. Vizsgálatunk idején a panasszal érintett Társulási Megállapodás törvényességi felülvizsgálata folyamatban volt a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál, ezért ezzel kapcsolatosan az Ajbt. hatásköri rendelkezései alapján nem vizsgáljuk azt a kérdést, hogy a Társulási Megállapodás alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz-e.

4. 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.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> A Htv. 38. § (1)-(2) bekezdéseivel azonos tartalmú szabályozást tartalmaz a HgKr. 6. §. A szabályozás párhuzamossága (a Htv. hatálybalépéséhez kapcsolódó sajátos szabályozási átmenet idején) jelen vizsgálat szempontjából figyelmen kívül hagyható.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó, a Kvt.-ben megállapított szennyező fizet és együttműködés elvein alapuló közfeladat, amelynek ellátását az önkormányzat a Htv. 33. § (1) bekezdése alapján egyfelől a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötte mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

Ahogy fentebb már említettük, 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 a Htv. 35. §-a alapján azonban változatlanul a települési önkormányzatok feladata.

Az önkormányzati szabályozás egyes elemei (pl. szállítási gyakoriság, gyűjtőedény űrmértéke, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak az ingatlanhasználó kérésére történő szünetelése eseteinek szabályozása) tehát a korábbiakhoz képest változatlanul közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak, a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel, és megfelelően alkalmazandók rájuk a szerződésre vonatkozó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Ezen szabályozási elemek közül a hulladékszállítás gyakorisága tekintetében az EüMr. 5. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a bomló szerves anyagot tartalmazó hulladékot az

országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 10. §-a (2) bekezdésének 1. és 2. pontja szerinti nagyvárosias és kisvárosias lakóterületen hetente legalább kétszer, egyéb lakóterületen hetente legalább egyszer, illetőleg szükség szerint nagyobb gyakorisággal el kell szállítani.

A szállítás gyakoriságának minimumát rendező jogszabályi rendelkezés tehát nem a keletkező hulladék mennyiségén, hanem kifejezetten közegészségügyi szempontokon alapul, az EüMr.-ben meghatározottakhoz képest állapíthatja meg az önkormányzati szabályozás a konkrét gyakoriságot a helyi szükségleteknek megfelelően.

Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint „A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom.” *E rendelkezés tartalmi szempontból megfelel az EüMr. 5. § (2) bekezdésének.*

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>19</sup> is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi ombudsmani jelentés is megállapította, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint „A gyűjtőedényben elhelyezhető települési szilárd hulladék súlya a.) 60 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 13 kg b.) 110 literes gyűjtőedény esetében legfeljebb 25 kg.” *A vizsgálattal érintett Ör. szabályozása abban a tekintetben, hogy a 110 literes és 60 literes hulladékgyűjtő edényre vonatkozó szabályozást tartalmaz, megfelel a jogszabályokban, valamint az Alkotmánybíróság határozataiban és a korábbi jelentésekben foglaltaknak.*

5. 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 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).

Több korábbi ombudsmani jelentés is megállapította, hogy „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.

<sup>19</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat



A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 6. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.”

Az Ör. 8. § (2) bekezdése szerint a „szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg”. E rendelkezés a Hvhr. 6. § (1) bekezdését egyoldalúan értelmezve – egyebek mellett – a gyűjtőedények minimális térfogatának a megállapítását félreérthető rendelkezéssel a Közszolgáltató feladatává teszi, s e rendelkezés úgy is értelmezhető, hogy az Önkormányzat csak utólagos egyetértési jogot gyakorol.

A fentiek alapján az Ör. 8. § (2) bekezdésének ellentmondó rendelkezésével szemben a különböző méretű hulladékgyűjtő edények biztosításához a feltételeket az önkormányzati rendeletben kell pontosan megállapítani, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdéseket a közszolgáltatási szerződésben kell rögzítenie az önkormányzatnak és a közszolgáltatónak annak érdekében, hogy a közszolgáltatás ellátása biztos alapokon, a jogbiztonság követelményének megfelelően legyen folytatható.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 8. § (2) bekezdésének azon felesleges és ellentmondó rendelkezése, amely szerint a „szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg” a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

6. Az Ör. 8. § (3) bekezdése szerint „A hulladék ürítésének minimális gyakorisága heti egy alkalom.” Az Ör. 8. § (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „**A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra a személyenként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.**”

Az Ör. 8. § (3) és (4) bekezdéseire figyelemmel megállapítható, hogy heti egy alkalom szállítási gyakoriság mellett a személyenként 4 liter/fő/nap hulladékmennyiség alapulvételével a 60 literes hulladékgyűjtő edény használatának bennfoglalt feltétele, hogy legfeljebb két személy ingatlanhasználatára esetén lehet az Ör. hatályos szabályozása alapján a 60 literes edény használatát a Közszolgáltatónak megállapítania.

A panaszhoz benyújtott iratok tanúsága szerint a Közszolgáltató a panaszosok e feltételnek egyébként az ingatlanban lakó személyek száma szempontjából megfelelő, 60 literes kukahasználatra vonatkozó igényét arra való tekintettel utasította vissza, „mert az Önkormányzati igazolás alapján megállapítható, hogy a háztartásban élő személyek életkora nem felel meg a kedvezményben részesíthető életkornak.”

Az Ör. 6. § (3) bekezdése szerint „A közszolgáltatás teljesítésének feltételeiről a Szolgáltató az ingatlantulajdonost írásban köteles értesíteni vagy felhívás közzététele útján tájékoztatni. (...)”

Ehhez kapcsolódóan a Szolgáltató kötelezettségére vonatkozó rendelkezést tartalmaz a 6. § (7) bekezdése: „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás feltételeiben bekövetkezett változásokról a Szolgáltató az ingatlantulajdonost – a változás bekövetkezte előtt – írásban értesíteni köteles.”

Megállapítható, hogy az Ör. a 60 literes edényhasználathoz *nem ír elő életkorral összefüggő feltételt*, valamint a 60 literes edényhasználat lehetővé tétele *nem minősül* a Htv.

35. § e) pontja szerinti esetleges *kedvezmények esetének* sem, így a közszolgáltató ezzel kapcsolatos tájékoztatása ellentétes volt az Ör. rendelkezéseivel.

*Megállapítottuk, hogy a közszolgáltató a jogszabályok tartalmával ellentétes tájékoztatása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.*

7. Az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés szerint 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 ingatlan tulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.

Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.<sup>20</sup> módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremethető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „*a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését*”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne rendelkezzenek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokról. 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. közelmúltbéli módosítása.<sup>21</sup>

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 Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit rendeletben szabályozza.

A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

<sup>20</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, 2013. január 1-től hatálytalan.

<sup>21</sup> Lásd. HmTv.

Az Ör. 16. §-a úgy rendelkezik, hogy „A hulladékkezelési helyi közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható.”

*Megállapítottuk, hogy az önkormányzati rendelet nem tartalmazza a jogszabályoknak megfelelően az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó szabályozást. Az önkormányzati rendelet e hiányossága sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy a 2013. január 1-től hatályos hulladékról szóló törvényben kapott felhatalmazása alapján Csapod község önkormányzatának Képviselő-testülete jogalkotási kötelezettségét nem teljesítette, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A hatályos törvényi szabályozásnak megfelelően megalkotott rendelet hiányában ezért a korábbi törvény alapján megalkotott, jelenleg hatályos önkormányzati rendelet számos rendelkezése ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal. (pl. a települési szilárd hulladék fogalmának meghatározása, a közszolgáltatási díj megállapítására, valamint a díjhátralék behajtására vonatkozó rendelkezések).

A jelentésben megállapítottuk, hogy a hulladékgazdálkodási feladatok ellátására létrehozott önkormányzati társulás esetében a megkötött társulási megállapodás a képviselő-testület rendeletalkotási hatáskörét nem korlátozhatja, illetve a társulási megállapodásban megállapított kikötés nem lehet ellentétes a jogszabályok rendelkezéseivel.

Megállapítottuk, hogy a vizsgált önkormányzati rendelet abból a szempontból megfelel az Alkotmánybíróság határozataiban, valamint a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapításoknak, hogy tartalmazza a 110-120 literesnél kisebb, 60 literes hulladékgyűjtő edény használatának lehetőségére vonatkozó szabályozást. Az Ör. azon rendelkezése azonban, amely szerint a szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát és ürítésre való átadásának helyét a Szolgáltató az Önkormányzat egyetértésével állapítja meg, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti. A jelentésben megállapítottuk azt is, hogy a közszolgáltató azzal okozott a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogával összefüggő visszásságot, hogy az önkormányzati rendelettel ellentétesen tájékoztatta, a helyi rendelet ugyanis nem tartalmaz olyan feltételt, amelyre hivatkozva a panaszos kérelmét elutasította.

Megállapítottuk, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét sérti az önkormányzati rendelet, ha nem tartalmaz rendelkezést olyan szabályozási tárgykörre vonatkozólag, amit a törvényben az önkormányzati rendelt kötelező tartalmaként előír, és nem szabályozza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteit.

## **Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Csapod Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás olyan tartalmú módosítását, amely a megállapított visszásságokat kiküszöböli és az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően tartalmazza.

Budapest, 2015. március

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3339/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Bene Beáta

**Az eljárás megindítása**

Egy édesanya kérte segítségemet a tankötelessé vált gyermeke iskolai beiratkozása ügyében. Panaszbeadványában előadta, hogy a gyermeket a Budapest XI. Kerületi Újbudai Teleki Blanka Általános Iskolába kívánta beírni, amelynek felvételi körzetében van lakóhelyük és ahová a gyermek nagyobb testvére is jár. A Teleki Iskola igazgatója a gyermek felvételi kérelmét azonban hely hiányában elutasította. A döntéssel szemben az édesanya jogorvoslati kérelmet nyújtott be a fenntartóhoz, a Budapest XI. Kerületi Tankerülethez, amely szerv az iskola igazgatójának döntését helyben hagyta. Az édesanya kiemelte azt is, hogy a gyermek édesapjától külön élnek, de a szülői felügyeleti jogot közösen gyakorolják. Tudomása szerint a közös szülői felügyelet is problémát okozott a gyermek iskolai jelentkezési kérelmének elutasításában, mivel az apa szóban hozzájárult ahhoz, de azt írásban már nem erősítette meg, hogy gyermeke a fent nevesített iskolába járjon. Az édesanya előadásából arra is lehetett következtetni, miszerint az apa más iskola választásához nem adja a hozzájárulását. A panaszos sérelmesnek tartotta az iskola elutasító döntését és a Budapest XI. Kerületi Gyámhivatal eljárását is, mivel a hatóság a gyermek iskolájának megválasztásával kapcsolatban a szülők közötti vita elbírálására vonatkozó kérelmében nem döntött panaszának Hivatalomhoz való benyújtásáig. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét kértem fel az ügy körülményeinek vizsgálatára, illetve a Kormányhivatal XI. Kerületi Hivatalának Hatósági Osztályától és a Gyámhivatalától részletes tájékoztatást kértem.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- az oktatáshoz való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”* [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet

## A megállapított tényállás

A rendelkezésre álló információk szerint a panaszos három gyermeket nevel, ebből kettő gyermek szülői felügyeleti joga közös a külön élő apával. *Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Gyámhivatalához* (a továbbiakban: Gyámhivatal) többször nyújtott be kérelmet, miszerint a szülők között nincs egyetértés az iskolaválasztásban. A panaszos azonban e kérelmeit rendszeresen visszavonta, legutóbb 2014. április 24-én.

A *Teleki Iskola igazgatója* 2014. május 7-én kelt írásbeli határozattal a jelentkező gyermek felvételét helyhiányra hivatkozva elutasította. A felvételi kérelem elutasítása miatt az anya kérelmet nyújtott be a fenntartóhoz. A *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Budapesti XI. Kerületi Tankerülete* (a továbbiakban: Tankerület) 2014. május 27-én kelt másodfokú határozatával a kérelmet elutasította, tekintettel arra, hogy az iskola 96 férőhelyére 110 fő (101 fő „normál” és 9 fő a nemzetiségi osztály tekintetében) körzetes gyermek jelentkezett. A Tankerület döntésében rögzítette azt is, hogy a gyermek tanköteles, lakóhelye az iskola felvételi körzetében található és nagyobb testvére is az iskola tanulója. A fenntartó az elutasítás indokolásában három másik iskolát ajánlott fel, ahol üres férőhely volt.

A rendelkezésemre bocsátottak között fellelhető irat szerint, a gyermekjóléti szolgálat környezetanulmánya az előzmények címszó alatt a tanköteles korba lépett gyermek nagyobb testvérelével kapcsolatosan rögzítette a következőket: *„A Teleki Blanka Általános Iskolából érkezett pedagógiai véleményben az osztályfőnök leírja, hogy (X.Y.-nak, aki a tanköteles korúvá vált gyermek idősebb testvére) voltak beilleszkedési problémái, magatartásával is vannak gondok. Figyelmetlen, izgága, fáradékony. Többször előfordul, hogy elkésnek a közlekedés miatt, délután későn érnek haza. X.Y.-nak nincs lehetősége az iskolában a leckét megírni, így gyakran hiányos a házi feladata. Tanulmányi eredménye egyelőre megfelelő, de az osztályfőnök nem látja biztosítottak, ha a jövőben is a helyzet változatlan marad.”*

A panaszos 2014. június 23-án ismét a *Gyámhivatalhoz* fordult és kérte, hogy a gyámhivatal döntsön a külön élő szülők között az iskolaválasztás kérdésében, mivel az apa nem írta alá közös gyermekük iskolai jelentkezési lapját és nem nyilatkozott a szülői felügyeleti jogok gyakorlásáról, amelyet a jelentkezéshez minden iskola kér. Hivatkozott arra, hogy a Tankerület által üres férőhellyel rendelkező iskolák is az elutasításról tájékoztatták, mivel hiányzott az iskolai jelentkezéshez szükséges apai aláírás. A Gyámhivatal 2014. augusztus 14-én kelt határozatában a *Petőfi Sándor Általános Iskolát* jelölte ki a gyermek iskolájának, tekintettel az anya nyilatkozatára és a Tankerülettől kapott tájékoztatásra, miszerint az iskola rendelkezik üres férőhellyel. Az apa a Gyámhivatal eljárására vonatkozó idézést nem vette át, a panaszos édesanya a Gyámhivatal határozatát megfellebbezte.

A *Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatal* (a továbbiakban: Szociális és Gyámhivatal) a fellebbezési kérelmet megalapozottnak találta és 2014. szeptember 16-án kelt végzésében a *Gyámhivatal határozatát megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el*. A Szociális és Gyámhivatal megállapította, hogy a Gyámhivatal a tényállás tisztázására bizonyítási eljárást nem folytatott le, döntését kizárólag az anya nyilatkozata alapján hozta meg, és figyelmen kívül hagyta azt a tény, hogy a *Teleki Iskola* választása tekintetében a szülők között nincs vita, mert mind az apa, mind az anya ezt az iskolát választotta gyermekük számára. A másodfokú határozat a következőket rögzíti ezzel összefüggésben: *„Az elsőfokú gyámhivatalnak új eljárása során tisztáznia kell, hogy a szülők gyermekük iskolájának megválasztásában valóban egyezséget kötöttek-e. Abban az esetben ugyanis, ha a szülők gyermekük iskolájának megválasztásában egyezséget kötöttek, szülői vita hiányában a gyámhivatalnak nincs hatásköre a gyermek oktatási-nevelési intézményének kijelölésére. Ha a szülők által közösen kiválasztott oktatási-nevelési intézménybe a gyermek mégsem kerül felvételre, akkor a szülőknek meg kell állapodniuk gyermekük iskolájában. Amennyiben a gyermek új iskolájának megválasztásában a szülők nem tudnak megállapodni, közöttük vita van, a gyámhivatal a szülő kérelmére dönt a szülők által megjelölt oktatási-nevelési intézmények közül.*

*Tehát a gyámhivatal a gyermek iskolájának megválasztására irányuló hatósági eljárása során csak és kizárólag a szülők kérelmére a szülők által gyermekük oktatási-nevelési intézményének kijelölni kért iskolák közül jelölheti ki a gyermek iskoláját. Ha a szülők megegyeznek, egyetértenek abban, hogy azon oktatási-nevelési intézmény helyett ahová gyermekük nem került felvételre más közoktatási intézményt nem választanak [...] a gyermekük taníttatását nem teljesítik, a gyámhivatal ebben az esetben sem jelölheti ki – szülői vita hiányában – a gyermek iskoláját.”*

Az apa 2014. szeptember 8-án a Gyámhivatalhoz eljuttatott nyilatkozatában leírta, hogy az anya nem kereste meg az iskolai jelentkezési lap aláíratása érdekében, amelyben pedig közreműködött volna. A Gyámhivatal új eljárását 2014. december 1-jén kelt végzéssel megszüntette, mivel a szülők között nem volt vita az iskolaválasztás vonatkozásában. A szülők a döntést átvették, azzal szemben határidőn belül fellebbezéssel nem éltek.

A panaszos időközben azt jelezte, hogy vele szemben szabálysértési eljárás indult. A szabálysértési hatóságnál a nem jogerős gyámhivatali határozat alapján – amelyet a másodfokon eljáró Szociális és Gyámhivatal megsemmisített – a gyermek számára kijelölt iskola igazgatója feljelentést tett a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben foglalt, az óvodai nevelésben való részvételi kötelezettség és a tankötelezettség megszegése miatt. A gyermeket ugyanis nem írták be az az általa vezetett iskolába. A szabálysértési hatóság 2015. március 3-án, rövid úton adott tájékoztatása szerint a szabálysértési eljárás folyamatban volt.

A Fővárosi Kormányhivatal *Hatósági Osztályától* kapott tájékoztatás értelmében a 2014/2015-ös tanév iskolai beiratkozását megelőzően figyelembe vett időszakban a Teleki Iskola felvételi körzetében 115 fő tanköteles korú gyermek rendelkezett lakóhellyel.

A panaszos édesanya Hivatalomhoz eljuttatott ismételt beadványában előadta azt is, hogy gyermekének 2015/2016-os tanévben való felvételi lehetőségéről írásban előzetes tájékoztatást kért a Teleki Iskola igazgatójától. Az igazgató 2015. március 2-án kelt válasza az alábbiakat tartalmazza: *„Írásbeli megkeresésére válaszolva tájékoztatom, hogy gyermekük első osztályba való felvételéről ebben a tanévben sincs jogom másként dönten. Az Ön által hivatkozott 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 4:164. § (1) szerint a szülői felügyeletet a szülők – megállapodásuk vagy a gyámhatóság vagy a bíróság eltérő rendelkezése hiányában – közösen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt. Véleményem szerint az, hogy gyermekük 2015. szeptember 1-jétől hova jár iskolába, nem tartozik 2015. március 2-án az „azonnali intézkedést igénylő eset” kategóriába.”*

## **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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az előzőek alapján megállapítható, hogy az oktatási intézmények, az iskolák, illetve az ezek döntéseivel szemben benyújtott kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező tankerületek állami közfeladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján egyértelműen közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedésével szemben eljárást indított az illetékes tankerületnél.

## **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.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

**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 *jobbiztonság*.

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. 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 az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi éllal mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, 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 felelőség a mindenkori kormányzatot terheli.

4. Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, így a nemzetközi aspektusok kapcsán érdemes kiemelni a Gyermekek jogairól szóló Egyezmény 4. cikkét, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát lehet egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rámutatott, hogy nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól.

A Gyermekek jogi Egyezmény 18. cikkének (1)–(3) bekezdése is a gyermek nevelésében elsődlegesen a szülői felelőséget (kötelezettséget) emeli ki, amelyet a gyermek legfőbb érdeke motivál, és ehhez az államnak kell segítséget nyújtania a megfelelő intézményi háttér biztosításával.

### III. A vizsgált ügy tekintetében

A *tankötelezettség* az alkotmányjogi tartalmát tekintve egyszerre jelent jogosultságot és kötelezettséget a gyermek, illetve a szülő oldalán. A tankötelezettség iskolába járással, illetve magántanulóként teljesíthető. Az Nkt. 72. § (1) bekezdése alapján a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek – ha nem cselekvőképtelen – tizennegyedik életévének betöltésétől a szülő ezt a jogát gyermekével közösen gyakorolhatja. Az állam feladata meghatározni a teljesítéséhez szükséges feltételrendszert, az iskolarendszert, így az ingyenes alapfokú és középfokú oktatást, illetve az iskolák alapítását, illetve fenntartását.

1. A Nkt. 45. § (8)–(10) bekezdései alapján a *járási hivatal gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról*, a nyilvántartásból rendszeresen adatot közöl az állami intézményfenntartó központ, és tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, továbbá az állami intézményfenntartó központ útján a tanköteles gyermekekről vezetett nyilvántartást megküldi a lakóhely, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes általános iskolának.

Az EMMI rendelet 24. §-a értelmében *kormányhivatal határozza meg és teszi közzé az iskolák felvételi körzetét*. A felvételi körzetek megállapításához a kormányhivatal minden év november utolsó napjáig beszerzi az illetékességi területén található önkormányzatok véleményét, amely tartalmazza a jegyző nyilvántartásában szereplő, a településen lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező halmozottan hátrányos helyzetű, általános iskolába járó gyermekek létszámát intézményi és tagintézményi bontásban. A kormányhivatal február utolsó napjáig tájékoztatja a települési önkormányzatokat és az illetékességi területén működő általános iskolákat a kijelölt körzetekről.

A Nkt. 83. § (2) bekezdés d) pontja alapján a *fenntartó* meghatározza az adott tanítási évben az iskolában indítható osztályok számát. Az iskolai osztályokban tanítható tanulói létszám intézménytípusok és oktatási formák szerint az Nkt. 4. mellékletében található. Ez alapján az általános iskola 1-4. évfolyamán az osztálylétszám minimum 14 fő, maximum 27 fő, átlag létszám pedig 23 fő lehet. Ugyanakkor az Nkt. 25. § (7) bekezdése értelmében az iskolai osztályra megállapított maximális létszám a *tanítási év indításánál* a fenntartó engedélyével legfeljebb húsz százalékkal átléphető, alsó tagozat esetében 32 főre felemelhető. További osztálylétszám emelésre akkor van lehetőség, – függetlenül az indított osztályok, csoportok számától – ha a *tanítási év során* az új tanuló átvétele, felvétele miatt indokolt.

A Kormányhivatal Budapest XI. Kerületi Hivatalától kapott tájékoztatás szerint a Teleki Iskola normál beiskolázási körzetébe 115 fő gyermek rendelkezett bejelentett lakóhellyel, a nemzetiségi osztály esetén a felvételi körzethatár az iskola normál felvételi körzetén túl nyúlik, a kerület teljes területe kiterjedve, ahonnan a nemzetiségi osztályba további 9 fő jelentkezett. A fenntartó az iskola felvételi körzetében tankötelessé váló gyermeklétszám ismeretében és a kerületi nemzetiségi oktatás feladatainak tudatában a maximális osztály létszám megemelésével *három első osztály indítását engedélyezte összesen 96 férőhellyel*, amelyből egy osztály német nemzetiségi osztályként indult.

Mindezen adatok alapján megállapítom, hogy *a fenntartó által indítható 3 osztály megemelt maximális létszáma nem biztosíthatta valamennyi az iskola normál felvételi körzetébe jelentkező kisgyermek zavartalan tanévkezdését*, ha valamennyien a körzeti iskolájukban kívántak volna tanulni. Különösen úgy, hogy e három osztálylétszámába még bele kellett férnie a nemzetiségi oktatásban részt venni kívánó gyermekek körének is. A rendelkezésre álló adatok fényében a tanköteles korba lépő gyermek létszám háromnál több osztály indítását kívánta volna meg, úgy, hogy még ebben az esetben is szükséges lett volna a maximális osztálylétszám fenntartó általi megemelése.

A kapott adatok szerint a Teleki Iskolába a normál felvételi körzetből 101 gyermek jelentkezett, és csupán 14 gyermek számára választottak a szülők más iskolát. A fenntartónak döntése során figyelemmel kell lenni arra, hogy az iskola nemzetiségi oktatást is ellát, amely miatt a nemzetiségi oktatást biztosító osztályának felvételi körzete jelentősen nagyobb a normál osztályának felvételi körzeténél, ahonnan további 9 fő kerületi lakóhellyel rendelkező tanuló jelentkezését is elfogadták.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a Teleki Iskola a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező gyermekek közül benyújtott kevesebb számú felvételi kérelmét sem tudta teljesíteni, mivel a fenntartó által engedélyezett indítható osztályok száma még a maximálisan megemelhető osztálylétszám mellett sem biztosíthatta a felvételi körzetbe tartozó és az iskolába jelentkező valamennyi tanköteles gyermek felvételét, a kialakult helyzet pedig az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

**2.** Magyarországon minden gyermek köteles az *intézményes nevelés-oktatásban* részt venni, tankötelezettségét teljesíteni az Nkt. 45. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint. A gyermek abban az évben, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, valamint legkésőbb az azt követő évben tankötelessé válik. A tankötelezettség teljesítése a tanév első tanítási napján kezdődik. A tankötelezettség kezdetéről az Nkt. 45. § (4) bekezdése értelmében, ha a gyermek járt óvodába az óvoda vezetője, illetve az óvoda, az iskola vezetője vagy a szülő kezdeményezésére az iskolaérettségi vizsgálat alapján a szakértői bizottság dönt.

Továbbá az EMMI rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja szerint az óvoda *igazolja* a tanköteles életkorba lépéskor, amennyiben a gyermek elérte az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget. *A tényállás szerint a gyermek augusztus 31-ei előtt betöltötte 6. életévét, tehát tankötelessé vált. Az óvoda vezetője pedig az EMMI rendelet 21. § (2) bekezdés a) pontja alapján 2014. március 5-én igazolta, hogy a gyermek elérte az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget.*

**3.** Az iskolai tanulói jogviszony az Nkt. 50. § (1) bekezdése szerint jelentkezéssel történik és a tanuló felvételével vagy az átvételével jön létre, amelyről az iskola igazgatója dönt. Az Nkt. 50. § (6) bekezdése pedig kimondta, hogy az *általános iskola köteles felvenni, átvenni azt a tanköteles tanulót, akinek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye a körzetében található.* Az iskolai felvétel szabályait az EMMI rendelet részletezi tovább, amelynek 22. § (2) bekezdése alapján az adott évben tanköteles korba lépő gyermeket a szülő április 1-je és április 30-a között – a kormányhivatal által közleményben vagy hirdetményben közzétett időpontban – *köteles beíratni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. Amennyiben a választott iskola a gyermek felvételét elutasító döntést hoz, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő öt napon belül köteles beíratni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára.*

Vizsgálatommal az Alaptörvény és a köznevelési jogszabályok nyomán arra a kérdésre is választ kerestem, hogy mit jelent a gyermek iskolájának megválasztása. Az Alaptörvény XI. cikke értelmében a művelődéshez való jogot az állam az ingyenes és kötelező alapfokú oktatással is biztosítja. Az Nkt. 72. § (2) bekezdése rögzíti az iskolaválasztás szabadságát, *eszerint a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját vallási, világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát, kollégiumot. A gyermek - ha nem cselekvőképtelen - tizennegyedik életévének betöltésétől a szülő ezt a jogát gyermekével közösen gyakorolhatja.* A fentiek értelmében tehát a szülő az általa választott bármely oktatási intézménybe beadhatja gyermeke felvételi kérelmét. *A szabad iskolaválasztás joga azonban csak az intézményi lehetőségek korlátai között érvényesülhet.* Az alapfokú oktatásban való részvétel azonban nem szabadon eldönthető, hanem az Alaptörvényből fakadó kötelezettség is egyben. Mindezek alapján a szülő, illetőleg a nagykorú tanuló dönt arról, hogy melyik iskolával kíván tanulói jogviszonyt létesíteni. A tankötelezettségből adódóan is egyetlen olyan iskola van, amelyik nem tagadhatja meg a kérelem teljesítését, ez a kötelező felvételt biztosító iskola.

A feltárt körülmények szerint a panaszos gyermekének lakóhelye a Teleki Iskolának a kormányhivatal által meghatározott felvételi körzetében található. Az iskola igazgatója a tanköteles korú gyermek jelentkezését helyhiányra hivatkozással utasította el. A köznevelési szabályok alapján *a helyhiány álláspontom szerint a kötelező felvételt biztosító iskola esetén nem értelmezhető,* mivel ezen iskolának éppen az a lényege, hogy amennyiben a gyermeket, ha a szülő által választott iskola nem veszi fel, legyen olyan iskola, amely a tanköteles gyermek számára biztosítja tankötelezettsége teljesítésének helyét. A helyhiányra hivatkozás csak a választott iskola vonatkozásában értelmezhető fogalom, amikor a választott iskola a felvételi kötelezettségének teljesítése után (a fennmaradt üres férőhelyekre) további felvételi, átvételi kérelmeket is tud teljesíteni, de e jelentkezők száma meghaladja az üres férőhelyek számát. Az iskola azonban ekkor sem szabadon dönthet arról, hogy a további jelentkezők közül mely gyermekeket kívánja felvenni, hanem az EMMI rendelet 24. § (5)-(7) bekezdései szerint *sorsolás útján választhatja ki* a leendő tanulóit, és csak a sorsolással ki nem választott jelentkezők felvétele utasítható el helyhiány okán.

A gyermek tekintetében a Teleki Iskola a kötelező felvételt biztosító iskola, vagyis ez az iskola – a választott iskolával szemben – *a panaszos gyermekének felvételi kérelmét nem tagadhatta volna meg.* A rendelkezésre álló információk szerint a Teleki Iskola felvételi eljárásakor felvételi kötelezettségének eleve nem tudott eleget tenni, így a köznevelési jogszabályok értelmében a helyhiány kérdése fel sem merülhet.

Az iskolában ugyanis nem helyhiány alakult ki, hanem *a fenntartó döntése alapján a felvételi körzetbe tartozó gyermeklétszámnak megfelelő osztályszám és osztálylétszám eleve nem állt rendelkezésre.*

*A fentiek alapján megállapítom, hogy az iskola a tanköteles korú gyermek oktatáshoz való jogával és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott akkor, amikor – a törvényi szabályokkal ellentétes módon – a kötelező felvételt biztosító iskolaként a 2014/2015. tanév tekintetében a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező gyermek jelentkezését elutasította. Hasonlóan a jogbiztonság követelményét, illetve az oktatáshoz való jogot sértő módon járt el a fenntartó akkor, amikor a tanulói jogviszonnyal kapcsolatos szülői kérelem elbírálása során az iskola vezetőjének elutasító törvényt sértő döntést jóváhagyta.*

Az ombudsmani vizsgálati eszközökkel az nem volt tisztázható, hogy az igazgató milyen szempontrendszer alapján választotta ki az iskolába a felvételi körzetben lakóhellyel rendelkező felvételt nem nyert gyermekeket, így a panaszos gyermekét. Az igazgatói döntés – ahogyan arra már fent utaltam – tévesen helyhiányra hivatkozott a tankötelessé vált gyermek felvételének elutasításáról szóló határozatában, döntésében több tényező is befolyásolhatta. *Az viszont bizonyos, hogy az igazgató a felvételi körzetében lakóhellyel rendelkező felvételt nem nyert gyermekek elutasításakor objektív szempontokat nélkülözve, önkényes módon járt el.*

**4.** Vizsgálatom során mindezek után arra kerestem választ, *hogy az iskola igazgatója milyen szempont alapján döntött a panaszos gyermeke jelentkezési kérelmének elutasításáról.* Mindehhez a kiindulópontot a gyermekjóléti szolgálat már hivatkozott környezettanulmánya, valamint az édesanya által tudomásomra hozott körülmények adták.

A feltárt tényállás szerint a tankötelessé vált gyermek szülői külön éltek, de a szülői felügyeleti jogaikat közös gyakorolták. Ennek ellenére az apa nem írta alá a tanuló jelentkezési lapját. Az anya valószínűsítette, hogy az iskola igazgatója ténylegesen emiatt utasította el a gyermek iskolába való felvételi kérelmét. E körülményt erősítette meg az igazgató az édesanyjának adott 2015. március 2-án kelt írásos válasza is, mikor a külön élő szülők felügyeleti jogának közös gyakorlására hivatkozott a 2015/2016-os tanévre vonatkozó felvételi döntésének meghozatalát megelőzően.

A körülmények ismeretében elemeztem az iskolai beiratkozásra vonatkozó szabályokat. Mintahogyan már rögzítettem az iskolai felvétel érdekében jelentkezni kell, a részletszabályokat az EMMI rendelet 22. § (4) bekezdése írja elő: *„Az általános iskola első évfolyamára történő beiratkozáskor be kell mutatni a gyermek nevére kiállított személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt, továbbá az iskolába lépéshez szükséges fejlettség elérését tanúsító igazolást.”*

Ezt követően a Ptk. közös szülői felügyeletre vonatkozó szabályait tekintettem át. *A 2014 tavaszán hatályba lépett új Ptk., külön pontban foglalta meg, hogy a gyermekétől különélő, szülői felügyeleti jogától meg nem fosztott szülő jogait és kötelezettségeit. A törvény ennek keretében utal a mindkét szülőt érintő együttműködés kötelezettségére, a gyermeket nevelő szülő, illetve különélő szülő tájékoztatási kötelezettségére, valamint a szülői felügyelettel kapcsolatos lényeges kérdésekben az együttdöntés jogára.*

Ahogyan arra a Teleki Iskola igazgatója is hivatkozott a Ptk. 4:164. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a szülői felügyeletet a szülők – megállapodásuk vagy a gyámhatóság vagy a bíróság eltérő rendelkezése hiányában – közösen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt. A Ptk. 4:164. § (2) és (3) bekezdései a továbbiakban azt is rögzítik, hogy a különélő szülőknek a közös szülői felügyelet gyakorlása során biztosítaniuk kell gyermekük kiegyensúlyozott életvitelét. Azonnali intézkedést igénylő esetben a szülő a gyermek érdekében – a másik szülő késedelem nélkül történő értesítése mellett – közös szülői felügyelet esetén is önállóan dönthet.

A Ptk. fenti szabályainak értelmében *a szülői felügyeleti jogot az apa, és az anya státuszukból eredően – a törvényben foglalt kivételekkel – közösen gyakorolják függetlenül attól, hogy házasságban vagy külön élnek.*

Ugyanakkor a Ptk. azt hangsúlyozza, hogy a külön élő szülők esetén a szülői felügyeleti jog közös gyakorlása nem okozhat zavart a gyermek fejlődésében, hiszen biztosítaniuk kell a szülőknek a gyermekük érdekeinek mentén, annak kiegyensúlyozott életvitelét. A szülői felügyelet gyakorlását külön élő szülők esetén azok egymástól való eltérő lakóhelye, fizikai távolság is nehezítheti, de előfordulhat, hogy az együtt élő szülők körülményeiben következik be olyan körülmény, amely megakadályozza a közös döntés meghozatalát, e helyzetben a Ptk. felhatalmazza az egyik szülőt az önálló döntésre, a másik szülő későbbi értesítési kötelezettségének előírásával.

A közösen gyakorolt szülői felügyeleti jog tartalmába betartozik a Ptk. 4:153. §-a alapján *a gyermek nevelésének és életpályájának megválasztása*. Ennek keretében a szülők jogosultak a gyermek nevelésének módját megválasztani, továbbá a gyermek képességei figyelembevételével a szülők és a gyermek közösen döntenek el, hogy a gyermek milyen életpályára készüljön. A gyermek sorsát érintő kérdésben a Ptk. 4:175. § (1) – (2) bekezdése alapján a szülőknek együttdöntési joguk van, akkor is, ha külön élnek és a szülői felügyeletet a szülők megállapodása vagy a bíróság döntése alapján az egyik szülő gyakorolja, kivéve, ha a gyermekétől különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta vagy megvonta. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésnek tekintendő többek között a kiskorú gyermek iskolájának megválasztása. Ugyanakkor a 4:175. § (3) bekezdés értelmében, ha a különélő szülők egyes, a (2) bekezdésben meghatározott, közösen gyakorolt felügyeleti jogosítványok tekintetében *nem tudnak megegyezni*, erről a gyámhatóság dönt.

Az új Ptk. szakítva a korábbi szabályozással a külön élő szülők közötti vita elbírálását is (hasonlóan az együtt élő szülők közötti vitához) *2014. március 15-ei hatállyal a bíróság helyett a gyámhatóság hatáskörébe utalta*. A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. §-a szerint a járási gyámhivatal a szülői felügyeleti joggal kapcsolatban *d) és f) pontok alapján* dönt, ha a közös szülői felügyelet gyakorlása során a szülők – a lelkiismereti és vallásszabadság körébe tartozó kérdés kivételével – valamely kérdésben *nem tudnak megállapodni*, továbbá a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a szülők vitájáról.

A gyámhatóság eljárását a Gyer. szabályozza. A Gyer. 20. §-ában foglaltak szerint, ha a szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való vitájuk miatt terjesztenek elő kérelmet a gyámhivatalnál, a gyámhivatal megvizsgálja, hogy a bíróság korlátozta vagy megvonta-e a szülő szülői felügyeleti jogát a vita tárgyát képező kérdésben. A gyámhivatal a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekkel összefüggő eljárása során a felek együttműködésének előmozdítására és a gyermek érdekének érvényesítésére törekszik. A kérelem előterjesztését követően személyesen meghallgatja a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeket és a vita eldöntése céljából felajánlja vagy a gyermek érdekében – a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása céljából – elrendeli a közvetítői eljárás igénybevételét.

A gyermek iskolájának, életpályájának megválasztására vonatkozó szabályokat a Gyer. 26. §-a az alábbiak szerint szabályozza. A Gyer. 26. § (1) bekezdése nyomán a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők, valamint a szülő és a gyermek között az életpálya kijelölésével és ezzel összefüggésben a gyermek taníttatásával, iskolájának megválasztásával kapcsolatban *felmerült vitában* a gyámhivatal a szülő vagy a gyermek kérelmére dönt. A korlátozottan cselekvőképes gyermek a kérelmét önállóan is előterjesztheti. A Gyer. 26. § (2) bekezdése rögzíti, hogy ha a nevelési-oktatási intézmény jelzi a gyámhivatalnak a gyermek taníttatásával, iskolájának megválasztásával kapcsolatban felmerült vitát, a gyámhivatal tájékoztatja az (1) bekezdés szerinti jogosultakat a kérelem benyújtásának lehetőségéről. A Gyer. 26. § (3)-(4) bekezdése alapján a gyámhivatalnak az eljárás során elsősorban a szülők és a gyermek közötti megegyezésre kell törekednie, vizsgálnia és mérlegelnie a gyermek képességeit, eddigi tanulmányait és eredményeit, valamint egészségi állapotát.

A Gyer. 26. § (5) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy ezek vizsgálata során ki kell kérni a nevelési tanácsadó vagy a gyermek nevelési-oktatási intézményének véleményét, továbbá – szükség esetén – a gyermek- és ifjúságpszichiátriai gondozó vagy a gyermek egészségi állapotának megítélésére jogosult egészségügyi szolgáltató szakvéleményét.

A Gyámhivatal először a gyermek érdekeire tekintettel a gyermek számára kijelölte azt az iskolát, amelyben még volt férőhely. Az anya fellebbezése folytán a másodfokú gyámhatóság e határozatot hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította azzal, hogy a gyámhatóság elsőfokú eljárásában teljes körűen tisztázza a tényállást, és ha a szülők között nincs vita, akkor a gyámhatóságnak nem rendelkezik hatáskörrel. Az elsőfokú hatóság új eljárásában rögzítette, hogy a szülők között vita nem áll fenn, ezért eljárását végzéssel megszüntette. Mindezt arra alapozva, hogy az apa újonnan 2015. szeptember 8-án beszerzett nyilatkozata szerint az anya nem kereste őt meg, és természetesen az iskolai beiratkozást sem akadályozta volna meg.

A fentiekkel szemben az anya több rendelkezésemre álló iratban is rögzítette, hogy az apa nem adta írásos hozzájárulását a gyermek iskolai jelentkezéséhez, ezt a szülői felügyeleti jog megváltoztatásával kapcsolatos kérelmet elbíráló bírósági ítélet is rögzíti. Hangsúlyoznom kell ugyanakkor, hogy ombudsmanként nem rendelkezem olyan vizsgálati vagy nyomozati eszközökkel, amelyek lehetővé tennék a szülők nyilatkozata közötti ellentmondás tisztázását. A Gyámhivatal döntése kapcsán ugyanakkor álláspontom szerint a szülői nyilatkozatok ellentmondásossága ellenére is megállapítható, hogy az nem segítette elő a szülők együttdöntésének előmozdításával a gyermek iskolájának megválasztását. A gyámhatóság szerint vitáról a jelen ügyben nem beszélhetünk, hiszen a szülők nem több iskola választása körül nem tudták kiválasztani a gyermekük számára megfelelőt.

Nem osztom a Gyámhivatal véleményét abban, hogy a szülők együttdöntési jogának gyakorlásának megítélésekor a Ptk. 4:175. § (3) bekezdés szabályozásból kell kiindulni, amely azt mondja ki, *ha a szülők közös felügyeleti jogosítványok tekintetében nem tudnak megegyezni*, erről a gyámhatóság dönt. A Ptk. ugyanis nem a szülők közötti vitát nevesíti, hanem a megegyezés hiánya esetére írja elő a gyámhatóság döntésének szükségességét. A megegyezés hiánya pedig nem csak a felek között fennálló vita esetén keletkezhet, hanem akkor is, ha a felek azért nem tudnak megegyezni, mert az egyik fél bármely okokból, akár egyszerű nemtörődömségből, vagy éppen földrajzi távolsága, egészségügyi helyzete miatt nem gyakorolja e jogát. Hangsúlyozni kívánom ennek kapcsán azt is, hogy a szülői felügyeleti jog egyben kötelezettség is, tehát nem csak a szülők közös döntési jogának gyakorlásának lehetőségét adja meg, hanem közös kötelezettséggént írja elő a szülők döntését.

*Mindezekre tekintettel álláspontom szerint Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Gyámhivatala eljárása során, téves jogszabály-értelmezésből kiindulva az ügyben a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott. A Gyámhivatalnak ugyanis a Ptk. és a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 9. § d) pontja alapján hatáskörének megállapítása mellett döntenie kellett volna a közös szülői felügyelet gyakorlásából eredő döntési kötelezettség tárgyában, mivel a szülők nem tettek eleget együttműködési kötelezettségüknek.*

**5.** Vizsgálatommal arra is választ kerestem, hogy *a közös szülői felügyeleti jog gyakorlásának elmaradása milyen hatással lehet a gyermek iskoláztatására.* Álláspontom szerint *a kötelező felvételt biztosító iskola esetében a gyermek felvételének nem lehet akadálya, hogy a közös szülői felügyeleti jog gyakorlására jogosult mindkét szülő helyett a gyermek jelentkezési lapját csak egyik szülő írja alá.* Az ilyen jogértelmezési gyakorlat azért téves alapvetően, mert ebben az esetben *nem iskolaválasztásról, hanem a tankötelezettség teljesítéséről van szó.* A kötelező felvételt biztosító iskolába való felvétel fogalmilag nem a szülők „választásán” alapul, hanem ez az iskola, amelynek végső soron a gyermek oktatását biztosítani kell, amelynek meghatározása, kijelölése egyben az állam alapjogvédelmi kötelezettségéből ered.

A külön élő szülők közös szülői felügyeleti jogának gyakorlásával kapcsolatos jognyilatkozat megtételének relevanciája csak a választott iskolába való beiratkozásnál lehet, azonban mindkét szülő aláírásának hiánya álláspontom szerint ebben az esetben sem lehet pusztán erre alapozva az iskolai felvétel elutasítani.

A Gyer. 26. §-a értelmében ugyanis a nevelési-oktatási intézmény jelezheti a gyámhivatalnak a gyermek taníttatásával, iskolájának megválasztásával kapcsolatban általa észlelt vitát, a gyámhivatal pedig tájékoztatja az (1) bekezdés szerinti jogosultakat a kérelem benyújtásának lehetőségéről.

Utalnom kell arra is, hogy az iskoláknak a külön élő szülő szülői felügyeleti jogának gyakorlásával kapcsolatos szülői megállapodást, illetve annak gyámhatósági vagy bírósági rendezését ismernie szükséges, *álláspontom szerint e nyilatkozat hiánya nem lehet az általános iskolai felvétel kritériuma.*

Az EMMI rendelet 22. § (4) bekezdése sem írja elő az általános iskola első évfolyamára történő beiratkozást feltételül, amelynek értelmében a gyermek nevére kiállított személyi azonosítót és lakcímet igazoló hatósági igazolványt, továbbá az iskolába lépéshez szükséges fejlettség elérését tanúsító igazolást kell bemutatni.

**6. Összességében** a feltárt körülmények és a vonatkozó szabályok alapján megállapítom, hogy a kötelező felvételt biztosító iskolába a gyermek, azért nem nyerhetett felvételt, mert az állami fenntartó nem tette lehetővé a gyermek lakóhelye szerinti felvételi körzetében a gyermeklétszámnak megfelelő osztálysorszám elindítását, ehhez járult hozzá az iskola igazgatójának önkényes döntése, amit a törvényes működésért felelős fenntartó jóváhagyott.

A gyámhatóságnál eközben a panaszos hiába kezdeményezte az iskola „választásához” szükséges apai közreműködés hiánya miatt a közös szülői felügyeleti joggyakorlása körébe tartozó együttes döntés meghozatalát.

A panaszossal szemben a tankötelezettség elmulasztása miatt a gyámhatóság első fokú nem jogerős, tehát nem végrehajtható döntése alapján kijelölt iskola igazgatójának feljelentésével szabálysértési eljárás indult.

Mindezek ismeretben hangsúlyozom, hogy kormányhivatalnak az iskolák felvételi körzetét a várható tanköteles korú gyermeklétszámára tekintettel úgy kell kialakítani, amely mellett az iskolák el tudják látni feladataikat, illetve az intézményvezetők eleget tudjanak tenni a felvételi kötelezettség teljesítésének.

A fenntartónak pedig úgy kell megszerveznie az ellátást, amely biztosítja a Nkt.-ban rögzített követelményt, miszerint a kötelező felvételt biztosító iskola minden olyan jelentkezőt fel tudjon venni, akiknek a felvételét jogszabályok előírják, ugyanakkor az iskolai osztálylétszámára vonatkozó rendelkezések sem sérülnek. A fenntartó e téren nem hivatkozhat arra, hogy döntése következtében helyhiány alakult ki. Rá kívánok mutatni arra is, hogy a jogszabályokban előírt kötelezettségei alól a fenntartó nem mentesülhet akkor sem, ha azok teljesítése komoly nehézséget jelent számára. A jogbiztonság követelménye alapján a szülők joggal számíthatnak arra, hogy gyermekük biztosan felvételt nyer abba az intézménybe, amely számára a kötelező felvételt biztosító intézmény.

Az iskola igazgatója a kötelező felvételi körzetbe tartozó gyermekek jelentkezését nem utasíthatja el, arra hivatkozással, hogy külön élő szülei a szülői felügyelet gyakorlásáról nem nyilatkoztak.

A kötelező felvételt biztosító iskola funkciója ugyanis éppen az, hogy a körzetébe tartozó valamennyi tanköteles korba lépett kisgyermek felvételét biztosítsa akkor is, ha más – a szülők által választott – iskola a gyermek jelentkezési kérelmét elutasította.

Az ezzel ellentétes hatósági jogalkalmazási és jogértelmezési gyakorlat – azaz a szülőtől további nyilatkozatok megkövetelése – visszás, mert különösen alkalmas arra, hogy ellehetetlenítse a tankötelezettség teljesítését, amelynek elmulasztása jogkövetkezményekkel jár.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy az egyedi ügyben tankötelessé vált gyermek kötelező felvételt biztosító iskolába való felvétele ügyében tegye meg a szükséges intézkedéseket, továbbá vizsgálja felül az iskolai beiratkozásnál megkövetelt szülői felügyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos iskolai eljárásokat;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján *felhívással fordulok* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökéhez, a Budapest Fővárosi Kormányhivatal kormány megbízottjához, a Budapest Főváros XI. Kerületi Hivatalának vezetőjéhez, hogy jogalkalmazási gyakorlatuk során a hatályos jogszabályok keretei között, annak megfelelően járjanak el a jogbiztonság követelménye és a kapcsolódó alapjogok védelmében.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3358/2014. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

Egy általános iskolába járó gyermek édesapja fordult hozzám azzal, hogy sérelmesnek tartja a Bodajki Általános Iskola igazgatójának, illetve gyermeke osztályfőnökének eljárását. Beadványában előadta, hogy tudomása szerint a 2013/2014-es tanévben az igazgató pofon ütött egy tanulót, valamint az osztályfőnök durván, sértő módon beszél a tanulókkal. Sérelmeivel azonban hiába fordult az iskola fenntartójához, a Móri Tankerülethez, érdemi választ nem kapott. Véleménye szerint panaszának kivizsgálását a tankerület ellehetetlenítette, mert a bepanaszolt tanár hozzátartozója a Móri Tankerület alkalmazottja.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz és jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A panaszbeadvány nyomán áttekintettem az iskola honlapján elérhető házirendjét. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján vizsgálat lefolytatására kértem fel a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, majd a válasz hiányosságai miatt annak kiegészítését kértem. A továbbra is hiányos válaszadás miatt az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkárától kértem az érdemi vizsgálat lefolytatását.

**Az érintett alapvető jog és elvek**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI r.).

**A megállapított tényállás**

1. A sérelmezett eljárás alapjául szolgáló ügy a panaszos édesapa és az iskola között 2013 szeptemberében kezdődött, mikor a gyermek a 0. órában tartott osztályfőnöki órán nem jelent meg. Az esetről készített – iktatásra vonatkozó adatot nem tartalmazó – osztályfőnöki feljegyzés rögzítette, hogy a tanuló csak az első órára érkezett meg. Az osztályfőnök ezt követően a tanulóval azt közölte, hogy *„az órát be kell pótolnia vagy vele a 7. órában, vagy az igazgatói irodában, mivel ellenkező esetben igazolatlan órát kellene egyébként beírnia.”*

Az apa az órarend szerinti 6. óra után megérkezett gyermekéért és az osztályfőnöknek kifejtette, hogy véleménye szerint a 0. óra az nem lehet kötelező, így a gyermeknek azt nem is kell bepótolnia.

Az osztályfőnök a tanulóval már ismertetett álláspontjára hívta fel a szülő figyelmét, de a megbeszélés sem ekkor, sem a délutáni órákban nem vezetett a szülő és a tanár között megegyezésre. Az órai mobiltelefon használata miatt tanuló szeptemberben az ellenőrzőben rögzítetten osztályfőnöki figyelmeztetést kapott, illetve e napon az apának az osztályfőnök – iktatásra vonatkozó adatot nem tartalmazó – külön levelet írt, melyben kéri, hogy a probléma tisztázása érdekében keresse fel az iskolát. A szülő az iskola intézkedésével kapcsolatos véleményét a tanuló ellenőrzőjében közli az iskolával, melyben kifejezi, hogy nem ért egyet az iskola intézkedésével. A tanuló a soron következő 0. órában tartott tanítási órán ismét nem jelenik meg. Az iratok szerint az iskola igazgatója – iktatásra vonatkozó adatot nem tartalmazó értesítésben – 2013 októberében rendkívüli szülői értekezletre hívja a szülőket, amelynek témájáról az értesítés nem szól.

A Móri Tankerület igazgatója – miután arról értesült az iskolától, hogy a gyermeknek négy igazolatlan órája van – 2013. október 24-én kelt, 89-7/2013. számú levélben felhívta e tényre a szülő figyelmét. Egyben figyelmeztette a szülőt a hiányzás jogkövetkezményeire, miszerint 10 igazolatlan óra után az iskolának kötelező továbbítani a gyermek ügyét a járási gyámhivatalhoz, 30 óra hiányzás után pedig szabálysértési eljárás indítására kerülhet sor.

A panaszos 2014. október 28-án személyesen, más személlyel közösen kívánta felkeresni a móri tankerületet, az igazgatója azonban elutasította kérelmük meghallgatását. A panaszos még azon a napon levelet ír a tankerületnek, melyben leírta a személyes meghallgatás elutasításának körülményeit, továbbá kérte az alábbiak vizsgálatát: az igazgató pofon vágott egy gyermeket, az osztályfőnök drogfogyasztásával vádolta meg a gyermekeket. A panaszos kérte továbbá annak a vizsgálatát is, hogy a 0. órán való hiányzásból keletkező igazolatlan órák törvényesnek tekinthetőek-e. E beadványában kérelmezte a tankerület elfogultságának vizsgálatát is, hivatkozva arra, hogy a tankerület tanügyi referense gyermeke osztályfőnökének a felesége, aki jelen kívánt lenni a személyes meghallgatáson. Véleménye szerint szükséges a felettes szerv vizsgálata a pártatlan eljárás lefolytatása érdekében. Mindezt a levelet a meghallgatásra őt elkísérő személy is aláírta. A panaszos kérelmét – a rendelkezésemre bocsátott iratok szerint – a tankerület nem iktatta. E napon a tankerület tanügyi referense írásban bejelentette, hogy a panaszos ügyével személyes elfogultság miatt nem foglalkozhat. A tankerület igazgatója – az iktatásra utaló adatot nem tartalmazó levélen – a bejelentést tudomásul vette. A szülő 2013. november 18-án levelet írt a tankerület igazgatójának az iránt érdeklődve, hogy mi történt beadványával, mert arra nem kapott választ. A tankerület e levelet 89-6/2013. számon iktatta, bár a korábban – 2013. október 24-én – kelt szülőnek szóló felhívó levélnél alacsonyabb alszámra iktatták.

A tankerület 2013. november 20-án kelt 89-9/2013 számú levelében tájékoztatta a panaszost, hogy mind a két beadványát (október 28-án és a november 18-án kelt iratokat) a *„hivatalos szolgálati útnak megfelelően továbbítottuk a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Fejér megyében megbízott ügyvédjének. Az ügy kivizsgálása folyamatban van.”*

A tankerület vezetője 2013. november 22-én, 89-10/2013 számú iratában megkeresi a panasszal érintett iskola igazgatóját, hivatkozva a panaszos 2013. október 28-án kelt beadványában foglaltakra, miszerint a tanuló osztályfőnöke az iskolában drogfogyasztással kapcsolatos ismeretekre oktatja a tanulókat és maffia kapcsolataira hivatkozik.

Az iktatás nélküli osztályfőnöki válasz szerint nem történt maffiával való fenyegetés és a rendkívüli osztályfőnöki órán nem a kábítószer készítését tanították, hanem a kábítószerrel való visszaélés következményeit beszéltek meg a tanulókkal, illetve ezzel kapcsolatosan felhívta a tanulókat figyelmét, hogy megnőtt az önbíraskodások száma az elmúlt időben. A pedagógus szerint ezeket érthette félre a tanuló.

Az igazgató vizsgálatának eredményét a tankerülettel 2013. november 27-én kelt – sem az iskolánál, sem a tankerületnél iktatást nem tartalmazó – válaszában ismertette, amelyben hivatkozott arra, hogy iskolájukban korábban előfordult kábítószer-fogyasztás gyanús eset.

Ekkor vizsgálatot rendelt el, rendkívüli szülői értekezletet hívott össze, illetve osztályfőnöki órán is foglalkoztak a témával, továbbá külső szakembereket is felkértek előadás tartására. Az ügyben személyes elfoglaltságát bejelentő tanügyi referens 2013. november 28-án e-mailt írt az iskola igazgatójának, melyben utalva a panaszos ügyére tájékoztatja az igazgatót a tanítási óra legkorábbi megkezdésére vonatkozó rendeleti szabályozásról. Az osztályfőnök 2013. november 29-én – iktatásra utaló adatot nem tartalmazó – levélben válaszol a gyermek ellenőrzőjében még szeptemberben rögzített szülői bejegyzésre, melyben felsorolja a fegyelmi büntetéseket és tájékoztatja a szülőt, hogy a 0. óra megtartásának feltétele, hogy ahhoz a szülői közösség és a diákönkormányzat hozzájáruljon. E tény pedig az iskola SZMSZ-e tartalmazza. Továbbá 2013. december 2-án – iktatás nélküli – feljegyzésben az osztályfőnök rögzíti, hogy az osztály tanulóinak szülei ragaszkodnak az osztályfőnöki óra 0. órában való megtartásához.

A panaszos szülő 2013. december 9-én kelt levelében a KLIK elnökéhez fordult, melyben ügyének vizsgálata mellett többek között az alábbi kérdésekben kérte az elnök válaszát: vizsgálat alatt fel kell-e függeszteni az érintettet, a móri tankerületnek felettes szerve-e az ügyvéd, illetve a gyermekbántalmazás bűncselekmény-e.

A KLIK Központja 2013. december 13-án soron kívüli vizsgálatot kér a Székesfehérvári Tankerületének igazgatójától a panaszos ügyében.

A székesfehérvári tankerület igazgatója az ügyet kivizsgálva az alábbiakról tájékoztatja a KLIK Központját. Az úgynevezett „nulladik” óra az igazgató nyilatkozata alapján reggel 7 órakor kezdődik, ami nem felel meg az EMMI rendelet 16. § (2) bekezdésében foglaltaknak, így a Székesfehérvári Tankerület igazgatója indítványozta az illetékes tankerületi igazgatónak, hogy kezdeményezze az intézményi házirend jogszabálynak megfelelő módosítását. A vizsgálat során azt is feltárták, hogy az iskola házirendje nem felel meg a jogszabályi előírásoknak, több helyütt nem hatályos jogszabályokra hivatkozik, a szöveg nagy részét tekintve pedig nem szabályoz, hanem jogszabályokból kivonatol.

A vizsgálat rögzítette továbbá, hogy az igazgató a szülő állításával szemben nem hivatkozott soha a politikai kapcsolataira. Nem felel meg az sem a valóságnak, hogy az osztályfőnök drogfogyasztással vádolt meg nyolcadik osztályos tanulókat. A valóság ezzel szemben az, hogy amikor az iskolában felmerült a drogterjesztés gyanúja, az igazgató saját maga tartott szülői értekezletet, ahol felhívta a szülők figyelmét a tanulókat érintő veszélyekre (ezen a panaszos szülő nem jelent meg), majd kérésére az osztályfőnökök drogprevenációs tárgyú osztályfőnöki órákat tartottak. Később külső szakembert is felkértek az említett témában előadást tartani.

A panaszos igazgatóra tett azon megállapítására, mely szerint gyermekbántalmazás történt, a vizsgálat nem terjedt ki, mivel a panaszos nem az említett tanuló szülője. Ugyanakkor a tankerület igazgatója utalt arra is, hogy a panaszos korábban az iskola egyik másik tanárát szintén gyermekbántalmazással vádolta meg, majd a bíróság megállapította, hogy nem történt bűncselekmény.

A Székesfehérvári Tankerület vizsgálatának eredményéről tájékoztatta a Móri Tankerületet és kérte a jogszabályoknak megfelelő állapot helyreállítása érdekében a szükséges intézkedések megtételét.

A Móri Tankerület tanügyi referense e-mailben továbbította a Székesfehérvári Tankerület vizsgálati eredményét, az intézkedés megtételének határidejéül a félévi tantestületi értekezletet szabta meg. Egyben közölte többek között azt is, hogy *„a szülő panaszai nem megalapozottak, illetve a maffiával kapcsolatos panasz kivizsgálására nincs hatásköre.”*

A KLIK elnöke 2014. január 20-án kelt levelében tájékoztatta a panaszost a vizsgálat eredményéről, így a nulladik órával kapcsolatos, és a drogprevenációs tárgyú iskolai intézkedésekről, majd megírta, hogy a panaszában megfogalmazott egyéb észrevételeivel kapcsolatban a KLIK vizsgálatot végez, melynek eredményéről az ügy lezárását követően a Móri Tankerület ad tájékoztatást a panaszosnak.

A panaszos sérelmeit 2014. január 28-án a Székesfehérvári Tankerület igazgatójánál is előadta, miszerint az osztályfőnök durván beszél a tanulókkal, megfélemlíti őket. A meghallgatáson megjelent a panaszos fia, aki kifogásként fogalmazta meg, hogy 2014 januárjában egy órára 2 perc késéssel érkezett meg a mosdóból, amelyért igazolatlan órát kapott. A tankerület igazgatója a meghallgatáson a nulladik órával kapcsolatosan hivatkozott a KLIK elnöke levelében foglaltakra, amelyet a panaszos is megkapott. A tanárok általi vélelmezett bántalmazások kapcsán az igazgató felhívta a panaszos figyelmét, hogy az eljárás lefolytatására a rendőrség jogosult, mivel a tankerület hatásköre a pedagógiai szakmai munka vizsgálatára terjedhet ki.

A Móri Tankerület tanügyi referense 2014. április 3-án e-mailt írt a tankerület igazgatójának megbízásából egy ügyvédnek, miszerint az osztályfőnök felesége (vagyis ő maga) a rendőrségen való érdeklődéskor értesült arról, hogy a rendőrség az osztályfőnökkel szemben folytatott nyomozási eljárást lezárta, mivel a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése. A referens az ügyvédet arra kérte, hogy tanulmányozza át az esetet és „alkosson véleményt arról, hogy érdemes-e becsületsértésért beperelni XY urat, illetve kérni a bíróság állapítsa meg a jogsértés tényét és a jövőre nézve tiltsa el a további jogsértésektől”.

2. A panaszos 2014 júniusában kelt levelében fordult az ombudsmanhoz, mivel az ügyben eljárást folytató szervektől panaszát érdemben elbíráló döntést nem kapott. Panaszában az eljáró szervek elfogultságát valószínűsítette, így ezek alapján a KLIK elnökétől a tankerületek által folytatott eljárások vizsgálatát kértem. Az elnök válaszában a Székesfehérvári Tankerület igazgatója által lefolytatott vizsgálat eredményét ismertette és megküldte a Székesfehérvári Tankerületnél készült jegyzőkönyvmásolatát a szülő 2014. január 28-ai meghallgatásáról.

A KLIK elnöke válaszában megismerését követően, annak a panaszban foglaltakkal nem teljes körű, hiányos tartalma miatt ismételt megkeresésemben további választ vártam a panaszos által konkrétan megfogalmazott egyedi kérdések tárgyában. Többek mellett abban, hogy történt-e bántalmazás, az osztályfőnök durván, sértően beszélt-e a tanulókkal, a móri tankerület elfogultatlan eljárást folytatott-e, a panaszos tankerülethez benyújtott beadványának a megyeközponti tankerület ügyvédjéhez való továbbítása megfelelt-e a vonatkozó eljárási rendnek. Tájékoztatást kértem továbbá arra vonatkozóan is, hogy pontosan mit takar a KLIK elnökének a panaszosnak szóló azon válasza, miszerint a bántalmazás ügyében is vizsgálat indult, amelynek eredményéről később tájékoztatják a szülőt, amelyre nem került sor.

A KLIK elnökének ismételt válasza tartalmában és szövegezésében néhány mondatról eltekintve megegyezett a korábbi válaszában foglaltakkal, a kérdésekkel összefüggésben érdemi választ, magyarázatot nem kaptam. Ismételten megküldte azonban a Székesfehérvári Tankerületnél készült jegyzőkönyvmásolatát a szülő 2014. január 28-ai meghallgatásáról.

Mindezeket ismertetve 2014 decemberében a köznevelésért felelős államtitkárhoz fordultam és vizsgálatát kértem a KLIK elnökének megkereséseimre adott, a beadványban foglaltakkal össze nem függő, hiányos, illetve nem érdemi jellegű válaszaik okán. Továbbá kértem, hogy a válaszában térjen ki arra is, hogy a tankerület pedagógiai-szakmai ellenőrzése pontosan milyen tevékenységi körre terjedhet ki, valamint mi az elvárt eljárás a tankerülettől akkor, ha gyakorlatában olyan gyanú merül fel, amely szerint a pedagógus olyan „pedagógiai módszereket” alkalmaz, amely testi fenyegetésnek, illetve kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, vagy emberi méltóság tiszteletben tartása megsértésének minősülhet.

Az államtitkár válaszában összefoglalta az ügyben történt eseményeket és rendelkezéseimre bocsátotta az ügyben általa relevánsnak tartott iratok másolatait. Hivatkozott a KLIK eljárására is, amelynek keretében többször megállapította, hogy a zaklatás és könnyű testi sértés kivizsgálása nem tartozik a hatáskörébe, ez iránt szülő tehet feljelentést az illetékes szervnél. Álláspontja szerint a KLIK vizsgálata a szülő többi panaszára kitért.

A Klebelsberg Intézményfenntartó Központról szóló 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet állapítja meg a KLIK számára a fenntartói feladatokat és ezek megosztását a KLIK szervezetén belül. Az államtitkár utalt arra, hogy a nevelési-oktatási intézményekben lefolytatandó szakmai ellenőrzések szabályairól és az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzésekben részt vevő szakértő tevékenységének szakmai feltételeiről EMMI rendelet rendelkezik. Ebben az esetben azonban nem mutatkozott szükségesnek szakértő bevonása, az intézményvezető saját hatáskörben, majd másodfokon a tankerületi igazgató járt el a kérdésben, a bűncselekmény gyanúja esetén a rendőrség, gyermekvédelmi ügyben a járási hivatal és a gyermekvédelmi szervek járhatnak el. Az államtitkár szerint a KLIK az ügyet a megfelelő szinten koordinálta. Mindezeknek megfelelően megállapítható, hogy a szülő összes panaszára megszületett a megfelelő döntés és válasz a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervtől és szervezeti egységtől. A KLIK-nek nem volt tudomása arról, hogy a rendőrségen az eljárás megindult, mint ahogy annak megszüntetéséről sem kapott értesítést, mivel az eljáró szerv csupán a feljelentőt köteles értesíteni az eljárás megszüntetéséről. A rendőrségi eljárás megszüntetéséről a KLIK is csak 2015 januárjában értesült. A csatolt iratok szerint a Móri Rendőrkapitányság a Móri Tankerület igazgatóját 2015. január 14-én kelt levelében tájékoztatta, hogy az osztályfőnökkel szemben folytatott eljárását 2014. március 12-én a Be. 190. § (1) bekezdés b) pontja alapján megszüntette. A megszüntető határozatot a feljelentő átvette, azzal szemben határidőn belül panasszal nem élt, így az jogerőssé vált.

Az államtitkár ugyanakkor azt is megállapította, hogy a KLIK elnöke által az ombudsmannak adott válaszai nem tértek ki a részletekre és a tájékoztatása nem volt teljes körű. A hasonló esetek elkerülése érdekében, felhívta a KLIK elnökének a figyelmét, hogy a jövőben részletesebb tájékoztatást adjon az ombudsmani megkeresésekre.

A megküldött iratok között fellelhető a 2015. január 14-én kelt levél, amit egy ügyvéd a Móri Tankerület igazgatójának írt. A másolat a tankerület által iktatásra utaló adatokat nem tartalmazva az alábbiakat rögzíti: *„igazolom, hogy 2013 őszén, vélhetően november 22-én a székesfehérvári ügyvédi irodánkban XY ügyében személyes egyeztetést folytattunk, melynek során áttekintettük és megvizsgáltuk a panaszos ügyében mindazon állításokat, amelyeket az iskola igazgatójával és osztályfőnökkel szemben fogalmazódott meg.”*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (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.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az előzőek alapján megállapítható, hogy az oktatási intézmények, az iskolák, illetve az ezek döntéseivel szemben benyújtott kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező tankerületek állami közfeladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján *egyértelműen közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.*

Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedésével szemben eljárást indított a tankerületnél.

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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, illetve XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 57. § (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, a tisztességes eljáráshoz, illetve jogorvoslatihoz való jog 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 indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

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.

Amint arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bek. és az Alkotmány 2. § (1) bek.; 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. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, 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. 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 az érthetősége. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

**3.** Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán.

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges.

Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

#### A. A fenntartó eljárása tárgyában

1. A panaszbeadványban foglaltakkal összefüggésben elsőként áttekintettem az Nkt. a szülő és a tanuló eljárásindítására vonatkozó szabályait. Az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében *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. Az Nkt. tehát a kérelem benyújtásának feltételeként *a kérelem benyújtásának a határidejét és annak tárgyát határozza meg*. A panaszos fenntartóhoz benyújtott kérelmeinek tartalma alapján megállapítható, hogy azokban *az iskolában történt eseményeket sérelmezett*, úgymint: azt, hogy az igazgató pofon vágott egy gyermeket, azt, hogy az osztályfőnök drogfogyasztással vádolta meg a gyermekeket, durván sértően beszél a tanulókkal, illetve a 0. óráról való hiányzások jogszerűségét. E sérelmek pedig *az iskolában alkalmazott pedagógusok tevékenységéhez kapcsolódnak*, vagyis az intézkedésekkel szemben a szülő eljárást indíthat.

2. A feltárt tényállás szerint a szülő az iskola gyakorlatát sérelmező *2013. október 28-án kelt kérelmét a tankerülethez nyújtotta be*, amelyben egyben kérte a felettes szerv által a tankerület vezetőjével szemben az *elfogultság vizsgálatát*, mivel véleménye szerint attól elfogulatlan eljárás nem várható. A szülői kérelem elbírálására vonatkozó eljárást az Nkt. határozza meg, amelynek panasz benyújtásának időpontjában hatályos 37. § (3) bekezdés a) pontja értelmében *a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében*. A szülőnek nem kell tudnia – és nem is várható el tőle –, valamint a vonatkozó jogszabályok sem teszik kötelezővé, hogy a kérelem benyújtója megjelölje a sérelmezett intézkedés jogszabályba ütközik-e, vagy annak pontosan melyik szakaszát sérti. Általános közigazgatási eljárási garancia, hogy a tény *a kérelem elbírálására jogosult szervnek a kérelemben foglaltak alapján, annak tartalma szerint kell megítélnie*.<sup>1</sup> A kérelem elbírálására jogosult szervnek ugyanis mindenkor kell tisztában lennie a vonatkozó szabályokkal, illetve rendelkezésére állnak az iskola belső szabályzatai is.

A fentiek alapján a fenntartói jogokat gyakorló tankerületnek vizsgálnia kellett volna, hogy a panaszban foglaltak jogszabálysértéssel kapcsolatos intézkedéseket sérelmeznék-e. A szülő részben a pedagógusok tanulókkal szemben megnyilvánuló eljárását kifogásolta, mely szerint a tanár pofon vágta az egyik tanulót, továbbá drogfogyasztással vádolta meg őket. A fenntartó hatáskörének megállapítására irányuló eljárásának elvi kiinduló pontja a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény, melynek *37. cikk a) pontja rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni*.

<sup>1</sup> Vö. Ket. 37. § (1) bekezdés: „A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.”



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 kifejlését.

Továbbá figyelemmel kell lenni az Nkt. garanciális rendelkezéseire is, mely a *pedagógus kötelességei között a 62. § (1) bekezdésében kimondja, hogy a pedagógus alapvető feladata a rábízott gyermekek, tanulók nevelése, oktatása. Ezzel összefüggésben kötelessége többek között, hogy előmozdítsa a gyermek, tanuló erkölcsi fejlődését, a közösségi együttműködés magatartási szabályainak elsajátítását, és törekedjen azok betartására, valamint a gyermekek, a tanulók és a szülők, valamint a munkatársak emberi méltóságát és jogait maradéktalanul tiszteletben tartsa, javaslataikra, kérdéseikre érdemi választ adjon.*

A szülő kérelemében a 0. órán való részvételi kötelezettség és annak elmulasztásával kapcsolatos iskolai gyakorlattal szemben is megfogalmazott kifogásokat. E kérdéseket az Nkt. és az EMMI rendelet szabályozza.

Mind az államtitkár, mind a KLIK elnöke megkereséseimre adott válaszában kifejtette, hogy a pedagógusok panaszos által sérelmezett eljárásának vizsgálata nem tartozik a fenntartó hatáskörébe, mert véleményük szerint a zaklatás és könnyű testi sértés kivizsgálására más szerv jogosult, a személyében sértett gyermek vagy szülei kérelmére indítható.

A kérdéssel összefüggésben nem tudom osztani sem a szaktárca, sem pedig a KLIK elnökének véleményét. *Álláspontom szerint a szülői panaszban foglalt valamennyi kifogás jogszabályba ütköző magatartást, illetve intézkedést sérelmez, amely alapján a fenntartó hatásköre egyértelműen megállapítható, és mint a pedagógus munkáltatói joga gyakorlójaként is köteles a vizsgálatot lefolytatni.* A Gyermekjogi Egyezmény és az Nkt. egyértelműen leszögezi, hogy a gyermek nem vethető alá megalázó bánásmódnak, sem emberi méltósága nem sérthető. Rögzítenem kell azt is, hogy a fenntartó hatáskörének fennállása nem zárja ki más, hatáskörrel rendelkező hatóság eljárásának lefolytatását.

**3.** A fenntartó eljárására 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 előzőek értelmében a fenntartónak az eljárásában érvényesíteni kell a Ket. eljárási szabályait. Abban az esetben pedig, ha a kérelem elbírálásához, a döntés meghozatalához nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, akkor *bizonyítási eljárást kell lefolytatnia.* A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére, mint például *az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.*

Figyelemmel szükséges lenni arra, miszerint az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – *részrehajlás nélkül, tisztességes módon intézzék.* Ennek nyomán a Ket. az alapelvek között, a 2. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy az ügyfelet a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni. A részrehajlás nélküli közigazgatási hatósági ügyintézés egyik hagyományos biztosítékát a Ket. 42-43. §-ában szabályozott kizárási szabályok jelentik.

A Ket. 42. § (3) bekezdése kimondja, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése, míg a (6) bekezdés arról is rendelkezik, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a hatóság, amelyik hatóság vezetőjével szemben kizárási ok merül fel.

A kizárási szabályok további rendelkezései alapján a 43. § (1) bekezdés értelmében az ügyintéző a hatóság vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb az ok felmerülésétől számított öt napon belül köteles bejelenteni, ha vele szemben kizárási ok áll fenn. A kizárási okot a kizárási okról való tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül az ügyfél is bejelentheti.

A Ket. 43. § (2) bekezdése alapján a kizárás tárgyában a hatóság vezetője dönt, szükség esetén más ügyintézőt jelöl ki, továbbá arról is dönt, hogy meg kell-e ismételni azokat az eljárási cselekményeket, amelyekben a kizárt ügyintéző járt el. A kizárás tárgyában hozott végzést az ügyféllel közölni kell. Amennyiben pedig a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, a Ket. 43. § (4) bekezdése értelmében a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni. A Ket. 43. § (5) bekezdésének rendelkezése szerint ez utóbbi esetben főszabály szerint a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

A feltárt tényállás szerint a tankerület tanügyi referense elfogultságát bejelentette a tankerület vezetőjének, amelyet az a bejelentést tevő iraton tudomásul vett, azonban ennek ellenére nem a Ket. 43. § (2) bekezdése szerint járt el. *A tényállásban feltártak szerint az ügyben személyes elfogultságát bejelentő referens az ügyben továbbra is eljár.* 2013. november 28-án e-mailt írt az iskola igazgatójának a szülő panaszára hivatkozva, továbbá 2013. december 20-án szintén ő továbbította, értelmezéssel ellátva a Móri Tankerület felé a Székesfehérvári Tankerület vizsgálatának eredményét. Majd ugyancsak a tanügyi referens az, aki 2014. áprilisi levelében arra hivatkozik, hogy férje ügyében tájékoztatást kért a rendőrségen és ennek ismeretében tankerületi igazgató megbízásából a tankerülettel kapcsolatban álló ügyvédől kér állásfoglalást, hogy érdemes-e beperelni a szülőt.

A szülő ugyanakkor panaszának elfogulatlan vizsgálata érdekében – az általa tapasztaltak alapján – a tankerület vezetőjével szemben élt kifogással és kérte az ügyben a felettes szerv döntését a tankerület igazgatójának benyújtott panaszában.

A Ket. 22. § (1) bekezdése értelmében a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A Ket. 22. § (2) bekezdése szerint hatáskör 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 hatásköre hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.

*A tankerület igazgatója a szülői kérelemben vele szemben megfogalmazott elfogultság kérdésében elmulasztotta hatáskörének vizsgálatát, amely alapján a szülői kérelmet felettes szervéhez kellett volna áttennie.* A 2013 októberében benyújtott szülői panaszban foglaltak kivizsgálása érdekében ezzel szemben 2013. november 22-én *intézkedést tett*, vizsgálatra kérte fel a bepanaszolt iskola igazgatóját, egyeztetett a szülői panasz tárgyában az ügyvéddel.

4. Az Nkt. a panasz benyújtásának időpontjában hatályos 37. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a *fenntartó másodfokú döntést hoz a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem* tekintetében. A fenntartó döntéshozatali joga pedig szinte korlátlan az Nkt. 38. § (1) bekezdése értelmében, hiszen a kérelmet elutasíthatja, a döntést megváltoztathatja, vagy megsemmisítheti, és a nevelési-oktatási intézményt új döntés meghozatalára utasíthatja.

A döntés alakszerűségét a Ket. 71. §-a határozza meg, mikor kimondja, hogy a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki, a döntések kötelező tartalmi elemeit (rendelkezés, indokolás egyes elemeit) pedig ezt követően szabályozza. *A szülői kérelemre adott fenntartói – mind a Székesfehérvári Tankerület személyes meghallgatása, mind a KLIK elnökének levélformájú – válaszok nem felelnek meg sem az Nkt., sem a Ket. érdemi döntéshozatalára vonatkozó szabályainak, mivel az alakszerű érdemi döntés meghozatala nem történt meg.*

5. Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak, a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem, továbbá – a megrovást és a szigorú megrovást 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 függetlenül attól, hogy az eljárás nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási hatósági eljárás, de az Nkt. hivatkozott rendelkezései alapján a Ket. megjelölt rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. 72. § (1) bekezdés 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 jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

*A fenntartó panaszosnak küldött alakszerűséget nélkülöző, írásbeli válasza azonban a rendelkezésre álló iratmások alapján a jogorvoslatra vonatkozó kötelező tájékoztatást nem tartalmazta.*

**6.** *Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a fenntartó hatáskörében eljárási kötelezettséggel rendelkező szervek egyike sem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le. A fenntartó többszörösen törvénysértő módon nem döntött a személyes elfogultságát bejelentő alkalmazottjának kizárásáról, valamint az igazgatóval szemben bejelentett elfogultságot tartalmazó kérelmet sem tette át a felettes szervéhez, ehelyett az ügyben a személyes elfogultságát bejelentő ügyintéző aktív közreműködésével, illetve a tankerület igazgatója elfogultságának vizsgálatát mellőzve járt el.*

*Mindebből következően megállapítom, hogy a fenntartó, a Ket. garanciális rendelkezéseit megsértve érdemben nem járt el hatáskörében, a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálta el, nem tisztázta a tényállást, az eljárásra vonatkozó határidőket nem tartotta be, illetve a pártatlan eljárást sem biztosította, továbbá nem tájékoztatta a panaszost a jogorvoslat lehetőségéről sem. A fenntartó eljárása, illetve mulasztásai és hibái akadályozták a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amellyel pedig a panaszos tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Vizsgálatom kapcsán nyomatékosan kívánom hangsúlyozni, hogy a köznevelés szereplői (szülő, tanuló, pedagógusok) között kölcsönös függőségi viszony áll fenn, amely hozzájárul az egyes szereplők jogai 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.

Utalni kívánok arra, hogy hasonló tárgykörben több vizsgálatot folytattam, mióta az iskolák fenntartói jogait az állam átvette.

E jelentéseimben<sup>2</sup> felhívtam a figyelmet arra, hogy a fenntartó a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott panaszokat az Nkt.-ban hivatkozott módon, a Ket. szerint köteles elbírálni, amely eljárás szerves részét képezi a tényállástisztázása és az érdemi döntés hozatal, amely alakszerűséget jelent a Ket.-beli követelmények betartása mellett.

*Mindennek érdekében szükséges az, hogy a fenntartó munkatársai mélységében is ismerjék és alkalmazzák a közigazgatási eljárási szabályokat és garanciákat, ellenkező esetben a sorozatos mulasztások a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő jogsérelmek – a jelentős mennyiségű szülői panasz okán – tömegessé válhatnak. A korábbi jelentéseimben megállapítottakra, továbbá a jelen vizsgálatom során feltártakra is figyelemmel a kialakult helyzet alkalmas arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon, a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét eredményezze.*

<sup>2</sup> Lásd az AJB-4199/2013. számú, AJB-6458/2013. számú és az AJB-2613/2014. számú jelentéseket.

### ***B. A tanítási órák szervezése és a tanítási órától való távolmaradás tárgyában***

1. A tanítási órák szervezésének szabályait az EMMI rendelet 16. §-a határozza meg, a panasszal érintett időszakban e rendelkezés értelmében az első tanítási órát reggel nyolc óra előtt – az iskolaszék, ennek hiányában az iskolai szülői szervezet, közösség és az iskolai diákönkormányzat véleményének kikérésével – legfeljebb negyvenöt perccel korábban meg lehet kezdeni. Az elméleti oktatás keretében a tanítási óra ideje negyvenöt perc, ennél rövidebb vagy hosszabb tanítási óra is szervezhető volt, azzal a megkötéssel, hogy a tanítási óra ideje kilencven percnél nem lehet hosszabb. Továbbá figyelemmel kell lenni arra is, hogy a tanítási órák és az egyéb foglalkozások között a tanulók részére szünetet kell tartani, amelyet az iskola házirendje határoz meg.

A Székesfehérvári Tankerület az iskolában reggel 7 órakor kezdődő nulladik óra kezdési időpontjával kapcsolatosan megállapította, hogy az nem felel meg EMMI rendelet 16. § (2) bekezdésében foglaltaknak, mert a nulladik óra 7 óra 15 perc előtt nem kezdődhet. A Tankerület intézkedésében kérte az iskola házirendje vonatkozó szabályának módosítását.

Az iskola honlapján elérhető nyilvános *szervezeti és működési szabályzatban* (a továbbiakban: SZMSZ) az iskola működési rendjének keretében rögzíti, hogy az iskolában a tanítási órákat a helyi tanterv alapján 7.00 óra és 13.25 óra között kell megszervezni. A tanítási órák hossza 45 perc, az óráközi szünetek hossza 15 perc. Szintén az iskola honlapján nyilvánosan elérhető *házirend* 1. pontjában foglalt szabályozás szerint pedig „*a tanítás 7:45-kor kezdődik, kivételes esetekben nulladik óra megtartására is szükség van, bizonyos évfolyamokon a 0. óra 7.15-től 7.45-ig tart.*” A csengetési rend szerint nulladik órát szünet nélkül követi az első tanítási óra, amely 7 óra 45 perckor kezdődik.

Az EMMI rendelet 16. §-ának rendelkezései időközben, 2014. szeptember 4-től módosultak, abban a tekintetben, hogy a jogalkotó meghatározta a rövidített óra időtartamát, amely 35 percnél nem lehet rövidebb.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az iskola SZMSZ-e, valamint annak házirendje egymással ellentmondásban van, hiszen az SZMSZ a nulladik óra szervezését 7 órától teszi lehetővé, addig a házirend jogszerűen a nulladik óra megkezdésének időpontját 7 óra 15 percben határozza meg, melynek időtartama 30 perc. *A házirendben szabályozott csengetési rend ugyanakkor nincs tekintettel az EMMI rendelet 16. § (3) bekezdésében foglaltakra*, vagyis arra, hogy a tanulók számára szünetet kell a tanítási órák között biztosítani, hiszen az óra befejeződését követően azonnal, 7 óra 45 perckor kezdődik az első óra. A továbbiakban tekintettel voltam az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásra is, így rögzítenem kell, hogy az ún. nulladik óra időtartama nem éri el a jogszabályban megállapított rövidített tanítási óra időtartamát, a 35 percet sem. Rá kell mutatnom arra is, hogy tanítási órát 8 óra előtt szervezni csak az iskolaszék, ennek hiányában az iskolai szülői szervezet, közösség és az iskolai diákönkormányzat véleményének kikérésével lehetséges.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az iskola belső szabályzatai egymásnak ellentmondó előírásokat tartalmaznak, illetve e belső szabályzatok tartalma a vonatkozó garanciális jogszabályi rendelkezéseknek sem az óra időtartamában, sem a tanulók számára biztosítandó szünet tekintetében nem felelnek meg.*

2. A tanuló alapvető kötelezettsége a tanítási órákon való részvétel. A tanítási órákról való mulasztást, annak igazolását és az igazolatlan hiányzás jogkövetkezményeinek szabályait az EMMI rendelet 51. §-a határozza meg. Eszerint, ha a tanuló a tanítási órákról hiányzik, akkor mulasztását igazolnia kell. A mulasztást igazoltnak kell tekinteni, ha a tanuló – kiskorú tanuló esetén a szülő írásbeli kérelmére – a házirendben meghatározottak szerint engedélyt kapott a távolmaradásra, a tanuló beteg volt, és azt a házirendben meghatározottak szerint igazolja, továbbá a tanuló hatósági intézkedés vagy egyéb alapos indok miatt nem tudott kötelezettségének eleget tenni. Amennyiben a tanuló távolmaradását nem igazolják, a mulasztása igazolatlan.

Az EMMI rendelet 51. § (3) bekezdése az iskola számára fogalmaz meg előírásokat az igazolatlan hiányzás kapcsán, eszerint az *iskola köteles a szülőt értesíteni a tanköteles tanuló első alkalommal történő igazolatlan mulasztásakor*. Az értesítésben fel kell hívni a szülő figyelmét az igazolatlan mulasztás következményeire.<sup>3</sup> Ha az iskola értesítése *eredménytelen maradt, és a tanuló ismételen igazolatlanul mulaszt, az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét*.

A feltárt tényállás szerint az iskola helyett a fenntartó, a móri tankerület igazgatója hívta fel levélben a szülő figyelmét gyermeke igazolatlan óráinak számára és annak jogkövetkezményeire, mindezzel kapcsolatosan az *EMMI rendelet 51. § (3) bekezdése alapján megállapítom, hogy a tankerület igazgatója hatáskörén túlterjeszkedve járt el*. A vizsgált ügygel összefüggésben azt is jelezni szükséges, hogy a mulasztott órákon való utólagos részvételt a jogszabályok nem teszik lehetővé, így az iskola tanárának a tanulóval szemben kezdeményezett intézkedése sem jogszerű, továbbá önkényes gyakorlat, miszerint a nulladik órát a mulasztott óra helyett aznap a hetedik órában be kell pótolnia a tanulónak.

A feltárt tényállás alapján a tanuló a 7.00-kor kezdődő ún. nulladik órákon, vagyis az aznapi tanítás első tanítási óráin nem vett részt, amely kezdési időpont figyelmen kívül hagyta az EMMI rendelet 16. § (2) bekezdésében előírt követelményt, miszerint az első tanítási órát reggel nyolc óra előtt legfeljebb negyvenöt perccel korábban, vagyis 7.15-kor lehet megkezdeni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a tanuló ténytyszerűen nem vett részt a nulladik órán, ugyanakkor a törvényes képviselője folyamatosan jelezte az iskolának, illetve a fenntartónak a tanítási óra kezdetével kapcsolatos aggályait. Az iskola nem jogszabályszerűen szervezte tanítási órákat, a törvényes képviselő jelzései ellenére sem orvosolták a visszas helyzetet, így összességében álláspontom szerint a tanuló hátrányára jogilag nem értékelhető a mulasztás.*

A tanítási óráról való távolmaradással összefüggésben ki kell térnem a tanítási óráról való hiányzás másik módjára, mikor a tanuló nem az egész óráról hiányzik, hanem arról késik. A Székesfehérvári Tankerületnél tartott meghallgatáson ugyanis ezzel kapcsolatos sérelmet is megfogalmazott a tanuló, amikor elmondása szerint egy tanítási órára 2 perc késéssel érkezett meg a mosdóból, amelyért igazolatlan órát kapott. Az órai késés megítélésére szintén az EMMI rendelet előírásai irányadóak, melynek 51. § (10) bekezdése értelmében, ha a tanuló a tanórai foglalkozás kezdetére nem érkezik meg, a késést igazolnia kell a házirendben foglalt szabályok szerint. A késések idejét össze kell adni.

Amennyiben ez az idő eléri a tanórai foglalkozás időtartamát, a késés egy igazolt vagy igazolatlan órának minősül. Az elkéső tanuló nem zárható ki a tanóráról, foglalkozásról.

---

<sup>3</sup> Az EMMI rendelet 50. § (4) bekezdése szerint a tanköteles tanuló kivételével megszűnik a tanulói jogviszonya annak, aki egy tanítási éven belül igazolatlanul harminc tanítási óránál – alapfokú művészeti iskolában tíz tanítási óránál – többet mulaszt, feltéve, hogy az iskola a tanulót, kiskorú tanuló esetén a szülőt legalább két alkalommal írásban figyelmeztette az igazolatlan mulasztás következményeire.

Az EMMI rendelet 51. § (5) bekezdése alapján, ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben *eléri a harminc tanítási órát és egyéb foglalkozást, az iskola a mulasztásról tájékoztatja az általános szabálysértési hatóságot* – a gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló kivételével –, valamint ismételen tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében, továbbá gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő tanuló esetén a területi gyermekvédelmi szakszolgálatot. Ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri az ötven tanítási órát és egyéb foglalkozást, az igazgató haladéktalanul értesíti a tanuló tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot.

A Cst. tankötelezettség mulasztásával összefüggő rendelkezései között a 15. § (1) bekezdése rögzíti, hogy ha a tanköteles vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek (személy) a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény igazgatójának jelzése alapján a gyámhatóság

a./ az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott *tizedik kötelező tanórai foglalkozás után felhívja* az iskoláztatási támogatás jogosultját a b) pontban meghatározott jogkövetkezményre,

b./ az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott *ötvenedik kötelező tanórai foglalkozás után - a jelzés beérkezésétől számított 8 napon belül - kezdeményezi a kincstárnál az ellátás szüneteltetését.*

Az iskola házirendjének 2.4.2. pontja határozza meg az órai késéssel kapcsolatos szabályokat, miszerint a becsöngetés után érkező tanuló későnek minősül. Ha a tanuló elkésik a tanítási óráról, az órát tartó nevelő a késés tényét, a késés idejét, valamint azt, hogy a késés igazoltnak vagy igazolatlanul minősül az osztálynaplóba bejegyzi. Több késés esetén a késések idejét össze kell adni, és amennyiben az eléri a negyvenöt percet, egy tanítási óráról történő hiányzásnak minősül. Továbbá úgy rendelkezik, hogy becsöngetés után 20 perccel érkező tanuló, amennyiben késését nem igazolja, hiányzása igazolatlan órának minősül.

*Az iskola házirendje eszerint a tanítási óráról való késés tekintetében sem egyeztethető össze az EMMI rendelet 51. § (10) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel, a tanítási óráról való késések mértéke összeadandó és a késések időtartama között nem lehet különbséget tenni az alapján, hogy ha az a húsz percet meghaladja, akkor az igazolatlan órának minősül.*

*Mindezeket összegezve megállapítom, hogy az iskola belső szabályzatainak a tanítási órák és szünetek szervezésére vonatkozó jogszabályokkal ellentétes rendelkezései, az iskola által nem jogszerűen szervezett nulladik óráról való tanulói távolmaradás igazolatlan mulasztásnak való minősítésének gyakorlata, valamint az ezzel kapcsolatos fenntartói eljárás a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okoz.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása, valamint jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében *felkérem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét*, hogy fenntartóként

- 1/ az Ajbt. 32. §-a alapján a Bodajki Általános Iskola intézkedéseivel szemben benyújtott szülői kérelmet nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási hatósági eljárás keretében, de az Nkt. rendelkezései alapján a Ket. szabályai szerint – figyelemmel az ügy tárgyilagossá megítélését biztosító garanciális eljárási szabályok maradéktalan érvényesülésére is – vizsgálja ki és eljárását jog- és alakszerű határozattal zárja;
- 2/ az Ajbt. 31. §-a alapján
  - a) teljes körűen vizsgálja felül a Bodajki Általános Iskola belső szabályzatait a jelentésben megfogalmazott megállapításokra figyelemmel,
  - b) tárja fel az egyedi ügy kivizsgálását akadályozó személyi körülményeket, és tegye meg a szükséges munkáltatói intézkedéseket,
  - c) szervezze meg a tankerület igazgatók, illetve a tankerületek tanügyi igazgatással foglalkozó alkalmazottjainak továbbképzését a szülői kérelmek elbírálására irányadó eljárási szabályok, így különösen a Ket. rendelkezéseinek betartása érdekében.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3545/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

**Az eljárás megindítása**

A Hivatalomhoz beadvánnyal forduló panaszos azt sérelmezte, hogy a hatályos szabályozás alapján az elhunyt személy hamvasztása esetén a temetésre kötelezetre nem vonatkozik semmilyen határidő abban a tekintetben, hogy a hamvak eltemetetéséről, elhelyezéséről vagy szétszórásáról mikor köteles gondoskodni. Előadta, hogy kiskorú gyermekének édesapja halálát követően a férfi korábbi kapcsolatából származó, nagykorú gyermekei – mint a temetésre a törvény alapján kötelezett személyek – többszöri kérése ellenére, több hónap elteltével sem gondoskodnak az elhunyt hamvainak megfelelő eltemetetéséről. A kegyeleti jog gyakorlását ellehetetleníti az, hogy az urnát nem a temetőben, hanem saját otthonukban helyezték el, anélkül, hogy a tényleges temetésről vagy szertartásról gondoskodtak volna. A panaszos szerint a temetésre kötelezett személyeken kívüli hozzátartozók kegyeleti jogát sérti a kialakult helyzet, vagyis az hogy nem tudnak végső búcsút venni az elhunyttól. Elmondta, hogy amikor az elhalálozás helye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjét megkereste annak kapcsán, hogy a temetésre kötelezett személyek a valós eltemetelési kötelezettségüket nem teljesítik, akkor azt a választ kapta, hogy ilyen tényleges, határidőket is magába foglaló kötelezettség kizárólag hamvasztás nélküli temetés esetén áll fenn. Abban az esetben ugyanis, ha az elhunyt hamvasztására sor került, akkor az önkormányzatnak nincsen jogi lehetősége arra, hogy a hamvak tényleges eltemetetését bármely módon kikényszerítse. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével és az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti joggal kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bek. a) pontja és (2) bek.-e alapján az ügyben tájékoztatást kértem a belügyminisztertől.

**Az érintett alapvető jogok és kötelezettségek**

- *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *az emberi méltósághoz való jog és a belőle levezethető kegyeleti jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”).

**Alkalmazott jogszabályok**

- a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.).

**A megállapított tényállás**

**1.** A panaszbeadványban foglaltak nyomán elsődlegesen a hamvasztás után történő temetésre, a hamvak elhelyezésre, a temetésre kötelezett kötelezettségeire, valamint azok teljesítésére nyitva álló határidőre, illetve ezzel összefüggésben az elhunyt hozzátartozói kegyeleti jogának gyakorolhatóságára vonatkozó *törvényi és kormányrendeleti szabályozást* tekintettem át. A kiindulópontot a Ttv. 19. § (1) bekezdése jelenti, amely alapján a temetés az eltemetés módja szerint *hamvasztással vagy hamvasztás nélkül* történik.

A Ttv. 19. § (2) bekezdése azt mondja ki, hogy az eltemetés módjára és helyére nézve az *elhunyt életében tett rendelkezése az irányadó*, ha az nem ró az eltemettető személyére aránytalanul nagy terhet. Ennek hiányában az határozza meg, aki *a temetésről gondoskodik, vagy arra köteles lenne*. A Ttv. 20. § (6) bekezdése tartalmazza, hogy ha az elhunyt végrendelete a hamvak sorsáról nem rendelkezett vagy nincs végrendelet, akkor a hamvak szétszórása esetén az eltemetésre köteles személynek nyilatkozatában külön ki kell jelentenie, hogy *az elhunyt közeli hozzátartozói egyetértenek a hamvak szétszórásának helye, ideje és módja tekintetében*.

A Ttv. 21. § (1) bekezdése rendelkezik a *hamvasztással történő temetésről*. Ennek értelmében az elhunytat a temetőben vagy temetkezési emlékhelyen létesített temetési helyen kell eltemetni. Hamvasztásos temetés esetén a hamvak urnában helyezhetők el, illetőleg szétszórhatók. A Ttv. 22. § (2) bekezdése szerint a *hamvakat tartalmazó urnát* az eltemetésre köteles személynek az elhunyt *végrendelete*, ennek hiányában a temető vagy temetkezési emlékhely *befogadó nyilatkozata*, vagy – a hamvak temetőn, temetkezési emlékhelyen kívüli elhelyezése esetén – az eltemetésre kötelezett személy teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozatának meglétéről az elhunyt utolsó lakóhelye szerinti, az eltemetésre kötelezett személyek nyilatkozatairól szóló nyilvántartás vezetésére az *önkormányzat* által kijelölt köztemető *igazolása alapján kell kiadni*.

Az urna temetőn, temetkezési emlékhelyen kívüli elhelyezésére tehát akkor van mód, ha az eltemetésre kötelezett személy megkapja az elhunyt utolsó lakóhelye szerinti önkormányzat által kijelölt köztemető *igazolását*, mely az eltemetésre kötelezett személy teljes bizonyító erejű magánokiratba vagy közokiratba foglalt nyilatkozatának meglétét igazolja. A *nyilatkozatnak* tartalmaznia kell az *eltemetésre kötelezett adatait*, valamint a *hamvak elhelyezésének tervezett címét*. A törvény rendelkezik arról is, hogy az eltemetésre kötelezett személynek, a fent említett nyilatkozatában vállalnia kell, hogy *az urnát a kegyeleti igényeknek megfelelő körülmények között tárolja*, és az *elhunyt közeli hozzátartozói részére a kegyeleti jog gyakorlásának lehetőségét biztosítja*, valamint az elhunyt közeli hozzátartozóit az urna elhelyezésére szolgáló hely címének *változásáról tájékoztatja*. A Ttv. azonban nem rendelkezik arról, hogy milyen módon lehet kikényszeríteni, ha az eltemetésre kötelezettek a hamvasztás után mégsem gondoskodnak megfelelően a nyilatkozatban vállaltakról.

A Vhr. 24. § (1) bekezdése alapján a halottat *koporsós temetés esetén* – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításától számított *96 órán belül*, ha a *holttest folyamatos hűtése biztosított, főszabályként 15 napon belül el kell temetni*, kivéve eltérő engedély vagy a szociális temetés esetében. A Vhr. 24. § (2) bekezdése kimondja, hogy a halottat – hamvasztásos temetés esetén – a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításától számított *15 napon belül el kell hamvasztani*, a holttestet pedig a hamvasztásig hűteni kell. A Vhr. 26. § (1) bekezdése szerint temetni – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – hagyományos módon koporsóban (koporsós temetés), *hamvasztás esetén az urnába helyezett hamvak eltemetése, illetve elhelyezése, szétszórása útján lehet*. A Vhr. 30. § (1) bekezdése pedig tartalmazza, hogy ha a törvény alapján a temetésre kötelezett ezt a kötelezettségét nem teljesíti, akkor *az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője felszólítja 15 napon belüli teljesítésre*. Ha a temetésre kötelezett személy e felszólításnak nem tesz eleget, akkor *az elhunytat közkölségen kell eltemetni*.

A Ttv. és a Vhr. fent ismertetett szabályaiból az tűnik ki, hogy az elhunyt hamvasztása esetében a temetésre kötelezett személyt, illetve személyeket a hamvakat tartalmazó urna eltemettetésének, elhelyezésének, esetleg szétszórásának *tényleges teljesítésére a szabályozás határidő tüzése mellett jelen pillanatban nem kötelezi*. Az elhunyt személy eltemettetésre köteles személynek, személyeknek – konkrét végintézkedés hiányában – *pusztán nyilatkoznia kell* vagy a kijelölt köztemető igazolását kell bemutatnia, de abban a vonatkozásban nincsen szabályozás, hogy a hamvakat tartalmazó urna eltemettetésére meddig kell sort kerítenie.



2. A felmerült kérdések tisztázása érdekében *felkértem a belügyminisztert*, hogy tájékoztasson a temetkezési törvény, illetve a végrehajtási kormányrendelet ismertett szabályaival kapcsolatos álláspontjáról. *A belügyminiszter válaszában* tájékoztatott, hogy a hamvasztást követően az urna eltemetésére jogszabály *jelenleg nem jelöl meg határidőt*, tekintettel arra, hogy a légmentesen lezárt urnába kerülő hamvak közegészségügyi kockázatot nem jelentenek. Mindettől függetlenül, a hamvasztásos szertartás szolgáltatónál történő megrendelése esetén *az eltemetésre a gyakorlatban a hamvasztást követően rövid időn belül sor kerül*.

A miniszter válaszában azt jelezte, hogy a temetkezésre vonatkozó ágazati szabályok legutóbbi módosítása során *felülvizsgálták a hamvak kiadásának szabályozását is*, mivel az elmúlt években egyre erősödött az a tendencia, hogy a hozzátartozók az urnát más helyen temették el, az eltemetés helyett a hamvak hazavitelét választották. Az ágazati szabályozás korábban is lehetővé tette a hamvak temetőn kívüli elhelyezését, az urnakiadás a temetkezési szolgáltatás részét képezte, a hamvakat pedig az eltemető kívánságára ki kellett adni, amelyet – a tulajdonos hozzájárulásával – bármely ingatlanon el lehetett helyezni. A miniszter kiemelte, hogy ebből a szempontból a hatályos szabályozás tekintetében nincsen változás: az urnát meghatározott feltételek teljesítésével temetőn, illetve temetkezési emlékhelyen kívül is el lehet elhelyezni, valamint a hamvakat szét lehet szórni.

Utalt arra, hogy *a módosítást megelőzően a hamvak kiadása az eltemető egyszerű kérésére lehetséges volt, a hamvak további sorsáról nyilvántartás sem készült, e helyzet feloldására épültek be új jogi garanciák*.

A miniszter hangsúlyozta, hogy a *nyilvántartások vezetésére az önkormányzat által kijelölt köztemetőben kerül sor*, a Ttv. rendelkezik a befogadó nyilatkozat adattartalmáról, a nyilatkozat őrzéséről, továbbá arról, hogy a temető a kegyeleti jogokat gyakorolni kívánó részére az elhunyt személy temetési helyéről és a hamvak elhelyezkedésének helyéről felvilágosítást ad. A módosított szabályozás már a *miniszter szerint megnyugtatóan rendezi a hamvak nyilvántartásának kérdését*. Az urna hazavitele esetén ugyanis a hamvak eltemetése nem jellemző, az urnát ilyenkor otthon tárolják, a hozzátartozók számára a kegyeletgyakorlás lehetősége biztosított. A *hamvak szétszórása a másik lehetséges alternatíva, amelyről viszont a közeli hozzátartozók közösen döntenek, azonban erre nem kívántak határidőt szabni*.

Mindezek alapján a belügyminiszter jelezte, hogy *összességében nem tartja azt indokoltnak, hogy a hozzátartozót határidő megsabásával a hazavitt urna tekintetében az elhunyt hamvainak eltemetésére kötelezzék, ezt közegészségügyi indok sem támasztja alá*.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzatok hatósági jellegű tevékenységének vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik, a Ttv. és a Vhr. nyomán pedig az elhunyt utolsó lakóhelye szerint illetékes önkormányzatnak a nyilvántartás vezetésével, az elhalálozás helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjének pedig a temetésre vonatkozó kötelezettség teljesítésére irányuló felszólítása egyértelműen olyan hatósági tevékenységek, amelyre a biztos vizsgálati hatásköre kiterjed.

Amint arra korábbi jelentéseimben is rámutattam, az ombudsmani gyakorlat a *hivatalból indított vizsgálati keretekkel kapcsolatban* eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a *törvény lehetőséget teremt*.

A *preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

## **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 tesztek.

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jog és a jogállamiság elve, illetve az emberi méltósághoz való jog 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 alkotmánybíróági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróóság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróóság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Amint arra az Alkotmánybíróóság 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 Alkotmánybíróóság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. 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 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 alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. Az alkotmánybíróági gyakorlat kiemeli, hogy az *emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet az Alkotmánybíróóság és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók *kegyeleti joga*, és a halálesetet követően eljáró szerveknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartás. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíróóság szerint a kegyeleti jog szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja.

A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, a méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után.

Az elhunyt személy azonban már értelemszerűen nem képes jogai védelmére, így a kegyeleti jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. Így az elhunyt emberi méltósága átszáll és tovább él a hozzátartozók személyében, így a kegyeleti jog alanyai végső soron az elhunyt hozzátartozói lesznek.

A kegyeleti jog nem korlátozhatatlan: az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan, egyes részjogosítványai azonban – így különösen a kegyeleti jog – más alapjogokhoz hasonlóan értelemszerűen korlátozhatóak.

### **III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében**

1. Mindenekelőtt fontosnak tartom kiemelni, hogy a panasz nyomán indított vizsgálat kizárólag annak az áttekintésére szorítkozott, hogy a Ttv. és a Vhr. kifogásolt rendelkezései alapján fennáll-e olyan mulasztás, hiányosság, amely az elhunyt személy hozzátartozóinak kegyeleti jogával, valamint a jogbiztonság követelményével nem egyeztethető össze.

Vizsgálatom során az első kérdés az volt, hogy aggályosnak tekinthető-e a kegyeleti jog érvényesülése szempontjából, hogy az urna hazavitelével kapcsolatos szabályozás értelmében az elhunyt személy hamvasztása esetén a temetésre kötelezett személyt nem köti határidő, hogy a hamvak eltemetése, elhelyezése vagy szétszórása vonatkozásában. Lényeges, hogy még ha az alanyt érintő sajátos helyzet okán kizárólag az állam objektív méltóságvédelmi kötelezettsége áll is fenn, azaz a kegyeleti jog a hozzátartozó oldalán nem keletkeztet kikényszeríthető alapjogi igényt, a tételes jogi garanciák ezen a területen sem nélkülözhetőek.

Elvi élel kell arra rámutatnom, hogy az alapjogok intézményes védelme terén követelmény, hogy a garanciális szabályok végrehajtása nem függhet az érintett személy belátásától, körülményeitől, azok egységes és maradéktalan érvényesítése minden esetben elvárás az állam felé. Jelen esetben tehát szükség van olyan előírásokra, amelyek révén biztosított, hogy a kegyeleti jog jogosultjai, így különösen az elhunyt hozzátartozói kinyilváníthassák gyászukat, illetve végső búcsút vehessenek az elhunyttól. A kegyeleti jog gyakorlását számos tételes jogi előírás biztosítja a magyar jogrendszerben, de ezek közül is kiemelhetőek a Polgári Törvénykönyv személyiségvédelmi előírásai. A Ptk. 2:50. §-a külön is rendelkezik a kegyeleti jogról: kimondja, hogy meghalt ember emlékének megsértése miatt bírósághoz fordulhat a hozzátartozó vagy az, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített.

A Ptk. nem a kegyeleti jog alanyainak teljes körét határozza meg, csupán azokat, akik a törvény értelmében bírói úton érvényesíthetik ezeket a jogosultságokat. Tág értelemben a kegyeleti jog általános jogosultjai alatt érthetünk mindenkit, akinek az emlékezetében az elhunyt tovább él, például barátot, ismerőst, munkatársat, tanárt vagy tanítványt. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kimondta, hogy a polgári jogi szabályozás azon megoldása, amely a kegyeleti jogot a hozzátartozók személyiségi jogaként rendeli védeni, látszólag ellentétben áll azzal, hogy *a kegyeleti jog alkotmányjogi értelemben az elhunyt általános személyiségi jogának a megjelenése.*

Az Alkotmánybíróság szerint az elhunyt személy már nem lehet képes jogai védelmére, így a jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. A kegyeleti jog, mint a hozzátartozók személyiségi joga a törvényi szabályozás szintjén – az intézményvédelemből kiindulva – csupán visszatükrözi a személyiségi jog egy speciális, post mortem érvényesülését (997/B/2005. AB határozat).

A kegyeleti jog a gyakorlatban a túlélők törvényi személyiségi jogaként viselkedik, amely a holtak emlékének megőrzéséhez, az elhunyt iránti érzéseik tiszteletéhez fűződik. Ebből következik, hogy *a kegyeleti jogosultak köre jóval szélesebb lehet, mint a Ptk. által meghatározott jogosulti kör*, azaz beletartozhatnak olyan személyek is, akiknek családi vagy polgári jogi értelemben nem volt értékelhető kapcsolatuk az elhunyttal. *A Polgári Törvénykönyvnek az a megoldása, hogy egy szűkebb, konkrétan megjelölt, az elhunythoz jogi értelemben közelebb álló személyi kör (a hozzátartozó és a végrendeleti juttatásban részesített személy) élhet bírósági jogvédelemmel a kegyeleti jog megsértése esetén, mindazonáltal álláspontom szerint nem eredményez a kegyeleti joggal összefüggő visszásságot.*

Az emberi viszonyok összetettségét fogalmilag csak korlátozottan megragadni képes jogi szabályozásnak ugyanis objektíve le kell határolnia a jogosultságok alanyait, és erre a hozzátartozó, illetve a végrendeleti juttatásban részesített személyek köre alkalmasnak tűnik.

A kegyeleti jog jogosultjait mindenkivel szemben védelem illeti, de a törvényi szabályok szerinti temetésre kötelezettek (egyben jogosultak) nemcsak más kegyeleti jogosult jogait kötelesek tiszteletben tartani, hanem együtt kell működniük, illetve elő kell segíteniük számukra a kegyeleti jog szabad gyakorlását. Előfordulhat, hogy a kegyeleti jog gyakorlásával kapcsolatos jogi konfliktushelyzet magánszemélyek között alakul ki, így például a temetés, annak módja és körülményei kapcsán, különösen akkor, ha erre vonatkozóan *nem állapítható meg egyértelműen az elhunyt akarata, szándéka*. E helyzetek egy részének a feloldására igyekszik megfelelő eligazítást adni a törvény: meghatározza azt, hogy kinek kötelessége gondoskodni az eltemetésről, ennek pedig hogyan kell eleget tennie, ezen túl a Ttv. szűk körben az elhunyt közeli hozzátartozói közötti egyetértési kötelezettséget is előír a hamvak szétszórásának helye, ideje és módja tekintetében (Ttv. 20. § (6) bekezdés).

**2.** Így is kérdés marad ugyanakkor, hogy *az állami intézményvédelmi kötelezettségből következően milyen védelemben részesülhet az eltemetés továbbélő „joga”, illetve a kegyeleti jog fennálló részjogosultságaként tekinthető-e az elhunyt temetési szertartással történő végső elbúcsúztatása*. Mindennek a jelentősége abban áll, hogy ha e kérdésekre pozitív válaszok adhatók, akkor az eltemetésnek, az elbúcsúztatásnak mindenképpen meg kell történnie: függetlenül attól, hogy hamvasztással vagy hamvasztás nélkül történik maga a temetés.

A válaszhoz a Ttv. 1. § (1) bekezdése ad kapaszkodót: kimondja, hogy *a tisztességes és méltó temetés, valamint a halottak nyughelye előtt a tiszteletadás joga mindenkit megillet*. Itt a Ttv. alapjogi értelemben véve határozta meg a jogosultak körét, melynek következtében az eltemetésre kötelezetteknek, biztosítaniuk kell azt, hogy legalább ezzel a kegyeleti jogból fakadó jogosultsággal – búcsú, tiszteletadás – *mindenki* élhessen. Levonható az a következtetés így, hogy *a tisztességes és méltó temetéshez való jog, valamint a tiszteletadás joga a kegyeleti jog azon lényegi eleme, mely az elhunytat, valamint minden kegyeleti jogosultat megillet*. Az elhunyt vagy az elhunyt hamvai eltemetésének (tartós) elmaradása esetén, annak megtartását a Ptk. értelmében vett kegyeleti jog további jogosultjai bírósági úton is kikényszeríthetik.

A hatályos Vhr. szabályozása értelmében koporsós temetés esetében bárki jelezheti a temetés elmaradását, a kötelezettség pedig határidő tűzése mellett kikényszeríthetővé is válik. Ugyanez a lehetőség azonban nem áll rendelkezésre a hamvasztás esetében. Ennek alapja a miniszter álláspontja szerint is az, hogy csak a hamvasztás nélküli temetés esetében vethet fel komolyabb közegészségügyi aggályokat a temetés elmaradása. Tehát a szabályozás itt pusztán közegészségügyi megfontolások miatt tesz megkülönböztetést az eltemetés két módja között. A kegyeleti jog gyakorlása szempontjából a különbség ott is megjelenik, hogy míg a koporsós temetésre általában temetőben vagy temetkezési helyen kerül sor, amely jellemzően szabadon látogatható, addig a hamvasztás esetén lehetőség van a hamvak hazavitelére, magánterületen történő elhelyezésére, amely esetben komoly nehézségekbe ütközhet a kegyeleti jog gyakorlása azon személyek számára, akiknek a törvény nem biztosít jogi garanciát.

Jeleznem kell, hogy bár a hamvasztás nélkül történő eltemetés elmulasztása esetén e kötelezettség kikényszeríthető, ez önmagában még nem garantálja a szertartásos búcsúzás megrendezését. A szertartás megtartásának kötelezettsége az eltemetésre kötelezett személy azon kötelezettségéből fakad, hogy méltó és tisztességes módon gondoskodik el az elhunyt végső nyughelyre helyezéséről. Ezt erősíti meg a Ttv. 1. § (3) bekezdése, mely kimondja, hogy a *temetés polgári szertartás vagy vallási közösség által vallásos szertartás keretében végezhető. A polgári szertartás rendjét az eltemettetők határozzák meg.* Ennek következtében a méltó és tisztességes temetés álláspontom szerint *magába foglalja a szertartásos elbúcsúzást is,* mely a temetés választott konkrét módjától függetlenül megilleti az elhunytat.

**3.** A méltó és tisztességes temetés joga mellett szükséges kiemelni a *tiszteletadás jogát* is, amely megeremti azt a lehetőségét, hogy a kegyeleti jog jogosultjai rendszeres időközönként meglátogathassák az elhunyt földi maradványait. A Ttv. 1. § (1) bekezdése nyomán ez is a kegyeleti jog részjogosultságának tekinthető, ami valamennyi kegyeleti jogosultat megillet. E jogosultság tekintetében komoly különbség jelentkezik a koporsós temetés és a hamvasztásos temetés között. Utóbbi esetben az eltemetésre kötelezettek részéről a hamvakat tartalmazó urna „hazavitele” akadályozhatja a kegyeleti jog gyakorlásának lehetőségét, amely köztemetőben nem vet fel aggályokat. Ilyen esetben kérdéses lehet, hogy a Ptk. értelmében a szűkebb alanyi kör, azaz az elhunyt hozzátartozói (valamint akik végrendeleti juttatásban részesültek) számára az elbúcsúzás, illetve a végső tiszteletadás lehetősége vagy éppen az elhunyt emlékének rendszeres látogatással való ápolása és őrzése kikényszeríthető-e. Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanakkor álláspontom szerint ebben a körben az eltemetésre kötelezett személyek magánszférájának védelmét sem. Ennek belátása mellett pedig kérdésessé válik, hogy ilyen helyzetben jogi eszközökkel kötelezhető-e az eltemetésre kötelezett személy vagy más, akinek az otthonában a hamvakat tartalmazó urna található, arra, hogy bárkit beengedjen, aki búcsút szeretne venni az elhunyttól. Mindez a kegyeleti jog indokolt korlátját jelentheti, így világosan szükséges magának a törvénynek meghatároznia, hogy mely személyek számára nyitott a lehetőség. Az eltemettetőt határidő nem köti, ugyanakkor bármikor dönthet úgy, hogy bárki által hozzáférhető helyen gondoskodik a hamvak eltemetéséről vagy búcsúztatással egybekötött szétszórásáról.

Mindez ráadásul egyre nagyobb jelentőségű kérdés, mivel – bár részletes statisztika ebben a vonatkozásban nem áll rendelkezésre – a hamvasztás az 1980-as évek közepéig a temetések alig 20-30 százalékát tette ki, ugyanakkor jelenleg csak a gyászolók alig 15-20 százaléka vesz igénybe koporsós temetést, de a vidéki településeken is a hamvasztásos temetés dominál, a koporsós temetés visszaszorult 40 százalékra. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az eltemetésre kötelezettek számára a hamvasztás és az urna hazavitele az anyagilag legkevésbé megterhelő megoldás, ennek következtében pedig jelenleg is rendkívül jelentős számú urna van magánszemélyek körében, mindenféle nyilvántartás nélkül.

A miniszter által sem vitatott, sőt megerősített tendenciát figyelembe véve kétségtelen előrelépés a Ttv. 21. § (5) bekezdésében foglalt előírás, amely kimondja, hogy az eltemetésre kötelezett személynek a hamvak kiadásakor nyilatkozatban kell vállalnia annak biztosítását, hogy közeli hozzátartozók szabadon gyakorolhassák kegyeleti jogukat, az urnát pedig a kegyeleti igényeknek megfelelően tárolja. Az érzékeny, direkt jogi eszközökkel nehezen kezelhető élethelyzetben a nyilatkozat előírása álláspontom szerint megfelelő megoldásnak tekinthető, mivel nem csak azt biztosítja, hogy azonosítható legyen, hogy a hamvak kinél találhatóak, hanem a nyilatkozat kellő alapot szolgáltat a kegyeleti jog védelmére. Ezzel összhangban, az egyes szembenálló alapjogi szempontokat, igényeket és érveket mérlegelve, valamint az egyedi élethelyzetek adta sokszínűségeket, a hozzátartozók közötti kapcsolatok eltérő jellegét is fokozottan figyelembe véve megállapítom, hogy nem tekinthető a kegyeleti jog szempontjából visszásnak az, hogy a törvény jelenleg nem kötelezi az eltemettetőt tételes határidő tűzése mellett a hamvak végső elhelyezésére vagy azok szétszórására.

A Ttv. 21. § (5) bekezdése és a Ptk. 2:50. §-a által meghatározott jogosulti kör jól láthatóan nem azonos: a Ttv. ugyanis csupán a közeli hozzátartozók számára biztosítja az urna látogatásával a kegyeleti jogaik gyakorlását, míg a Ptk. ennél egy tágabb jogosulti kört határoz meg. Álláspontom szerint alapjogi szinten nem vitatható az, hogy akinek a törvény alapján – az állam intézményvédelmi kötelezettségéből is fakadóan – joga van polgári bíróság előtt érvényesíteni a kegyeleti joggal összefüggő igényeit általánosságban, annak számára más törvénynek is ezzel összhangban biztosítania kell a tiszteletadási jogát, akár az eltemetésre kötelezett magánterületén is. Álláspontom szerint – még a polgári jogi úton történő esetleges igényérvényesítés dacára – Ttv. ellentmondásos helyzetet eredményez akkor, amikor csak egy szűkebb személyi kört, a közeli hozzátartozókat nevesíti, azaz a nem közeli hozzátartozóknak, illetve azoknak, akiket az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített nem biztosít ilyen jogot.

A kérdés akkor válhat gyakorlati jellegűvé, ha alaposan áttekintjük a két személyi kör különbségeit. A Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 1. és 2. pontja alapján közeli hozzátartozónak számít a házastárs, az egyenes ágbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér, míg hozzátartozónak minősül – a felsoroltakon túl – az élettárs, az egyenes ágbeli rokon házastársa, a házastárs egyenes ágbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa. Mindezek alapján például az elhunyt élettársa vagy bejegyzett élettársa számára, akivel akár hosszú időn át éltek együtt, a nyilatkozat nem biztosít jogot és lehetőséget a hamvakat tartalmazó urna látogatására, ez az eltemettető – adott esetben például az elhunyt másik kapcsolatából származó gyermekének – a belátásán múlik. A Ttv. személyi körben való jelzett megszorítása nincs összhangban a Ptk. idézett, a kegyeleti jog érvényesülésével kapcsolatos rendelkezésével, a nem közeli hozzátartozók kizárásának a fentiek belátása mellett sem látszik alkotmányos indokkal.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével nem áll összhangban, valamint az állam objektív méltóságvédelmi kötelezettségéből következő kegyeleti joggal összefüggésben visszásságot okoz, a jogsérelem veszélyét hordozza magában az a hiányosság, hogy a Ttv. rendelkezése a Ptk.-nál szűkebb körben határozza meg azt a csoportot, akik részére – az eltemettető nyilatkozata alapján – az elhunyt hamvainak tartalmazó urna látogatásával a kegyeleti jog gyakorlása eleve biztosított.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a belügyminisztert, hogy jelentésemben foglaltak nyomán tekintse át a jelenlegi jogi helyzetet, valamint fontolja meg a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény 21. § (5) bekezdésének olyan tartalmú módosítását, amely – a Ptk. rendelkezéseihez igazodva – kiterjeszti az eltemettető nyilatkozattételében megjelölt kegyeleti jog gyakorlásának biztosítását a hozzátartozói körre és azokra a személyekre, akiket az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3588/2014. számú ügyben**

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

Mozgássérült panaszos a lakás akadálymentesítési támogatással kapcsolatos beadványával fordult hozzám, sérelmezve, hogy a támogatást életében egy alkalommal igényelheti. Tekintettel arra, hogy a feladat- és hatáskörömet szabályozó 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, a panaszbeadvány nyomán az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az *emberi erőforrások miniszterétől, valamint a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (MEOSZ) elnökétől.*

**2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [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, 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.”
- *A fogyatékossgal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

**3. Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (kihirdette a 1987. évi 12. tvr.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet



## **4. A megállapított tényállás**

### **4.1. Panaszbeadvány**

A beadvány szerint panaszos és fia mindketten mozgássérültek; ketten nevelik a hozzám forduló hét éves unokáját. Másik lakásba költöztek és szeretnék ismét igénybe venni az akadálymentesítési támogatást. A MEOSZ helyi szervezetétől azt a tájékoztatást kapták azonban, hogy arra nincs lehetőségük, ugyanis egyszer már igényelték a támogatást.

A beadványozó sérelmezi, hogy az akadálymentesítési támogatást – a kapott tájékoztatás alapján – csak egyszer lehet igénybe venni, ugyanis számukra jelenleg is nagy segítséget jelentene.

### **4.2. A MEOSZ elnökének megkeresésemre adott válasza**

A mozgásában korlátozott személyek számára adható lakás akadálymentesítési támogatást a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályozza. A Korm. rendelettel kapcsolatban a MEOSZ elnöke kifejezetten hátrányosnak tartja, hogy a jogszabály 1996-tól, vagyis 18 éve változatlan – meglévő lakásra jelenleg is csak legfeljebb 150.000 forint, új lakás építésére vonatkozóan pedig legfeljebb 250.000 forint – összegű támogatás nyújtását teszi lehetővé; egy személy részére pedig csak egy alkalommal igényelhető, figyelmen kívül hagyva azt a körülményt, hogy a súlyosan mozgássérült személynek esetlegesen másik lakásba kell költöznie.

Véleménye szerint mindez rendkívül hátrányosan érinti azokat az embereket, akikre tekintettel gyermekkorukban szüleik igénybe vették a támogatást, ugyanis ha ezek az emberek önálló életet kezdenek felnőttként és másik lakásba költöznek, ebben az esetben sem részesülhetnek újabb támogatásban. A Korm. rendelet csupán szakmai véleményezési jogot biztosít a támogatás megítélésével kapcsolatban a Szövetség számára, azonban a szakmai vélemény nem köti az eljárás lefolytatására és a döntésre jogosult pénzügyintézetet.<sup>1</sup>

2011. május 5-t megelőzően a támogatással kapcsolatos ügyintézés a MEOSZ végezte szinte panaszmentesen, évente átlagosan több mint 10.000 ügyet intéztek, kapcsolódó költségek nélkül. Sem az állam, sem pedig az igénybevevő nem fizetett a Szövetségnek ügyintézési díjat. Ebben az időszakban a lakás akadálymentesítési támogatásra a költségvetésből mintegy 1,8 milliárd forintot fordítottak évente. Jelenleg, 2011. május 5-től az ügyintézés az OTP Bank Nyrt.-hez került. A pénzügyintézetnél ügyintézési díjat számítanak fel, amely esetenként a 150.000 forint összegű támogatás igénybevétele alkalmával akár 30.000 forint költséget is eredményezhet az igénybevevőnek.

A jogszabályi rendelkezések változása (különösen a 102/2011. (VI. 29.) Korm. rendelet hatálybalépését követően), a közlekedőképesség súlyosan akadályozott mértékének megállapítására vonatkozó kirekesztő gyakorlat, valamint a költségek – változatlan támogatási összeg mellett – jelentős növekedése miatt nagy mértékben csökkent a támogatást igénybevevők száma. Ismereteik szerint 2014. évben a támogatásban részesülő mozgássérült emberek száma nem érte el az 1.000 főt, ehhez hasonlóan alakult a kérelmezők száma 2012-ben és 2013-ban. Ebből következően 2012. évtől kezdődően a korábbi években meghatározott kb. 1,8 milliárd forinttal szemben az utóbbi években ennek mintegy egy tized részét, vagyis 150 -180 millió forintot fordítanak a költségvetésből a mozgásában korlátozott emberek lakás akadálymentesítési támogatására.

A Szövetség évtizedek óta igyekszik a mindenkori illetékes tárcánál elérni ezeknek a méltánytalan rendelkezéseknek a megváltoztatását, sajnos eredménytelenül.

---

<sup>1</sup> A Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése értelmében a hitelintézet a MEOSZ-nak a támogatásra való jogosultság megalapozottságával kapcsolatos álláspontjának kikérésére köteles, de a hitelintézetet a támogatás elbírálásakor a MEOSZ álláspontja nem köti.

#### 4.3. Az ügyben érintett minisztériumok válaszai

Az emberi erőforrások miniszterétől a következő kérdésekre vártam választ:

- mi az oka annak, hogy 2011 óta a támogatással kapcsolatos ügyintézés átkerült egy pénzügyi intézményhez;
- az ügyintézésnek van-e és milyen mértékű díja;
- az elmúlt 4 évben évente hányan vették igénybe a támogatást;
- a közeljövőben tervezik-e a támogatás felső határának (2003 óta változatlan) összegét növelni;
- lehetségesnek látja-e a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet olyan irányú módosítását, amely lehetővé tenné, hogy az érintettek szükség szerint, többször is igénybe vegyék a támogatást.

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár megkeresésemre arról tájékoztatót, hogy tekintettel arra, hogy a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 95. §-a (1) bekezdése szerint a nemzetgazdasági miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik az állami lakáscélú támogatásokra vonatkozó jogszabályok előkészítése, így a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet tárgyában intézett megkeresésemet hatáskör hiányában további intézkedésre a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz áttette.

A Nemzetgazdasági Minisztérium adó- és pénzügyekért felelős államtitkára válaszlevelében megírta, hogy a Korm. rendelet akadálymentesítési támogatásra vonatkozó rendelkezéseinek módosítása az Alkotmánybíróság 194/2010. (XII. 12.) határozatában foglaltak végrehajtása miatt vált szükségessé. Az Alkotmánybíróság kifogásolta, hogy a MEOSZ, mint társadalmi szervezet döntött az akadálymentesítési támogatásról, és döntésével szemben az érintettek számára nem volt biztosított a jogorvoslati lehetőség. Az Korm. rendelet 2011. évi módosítása következtében a Korm. rendeletben meghatározott jogosultsági feltételek alapján – a MEOSZ szakmai véleményét figyelembe véve – a támogatás nyújtására feljogosított hitelintézetek döntenek a támogatási igényről, a döntés megváltoztatására a Magyar Államkincstárhoz lehet fordulni. A Korm. rendelet 18. § (12) bekezdése alapján a hitelintézet az igénylőtől akkor kérhet a támogatásra való jogosultság elbírálásáért legfeljebb 3%-os mértékű díjat, amennyiben nem vesz igénybe hitelt a munkák elvégzésének finanszírozására.<sup>2</sup>

A tájékoztatás szerint a támogatás igénybe vételére kötött szerződések száma a 2011. évi módosítást követően jelentősen visszaesett, ezt mutatja a következő táblázat:

	2011. év	2012. év	2013. év	2014. év I-III. n
megkötött szerződések száma (db)	3638	476	424	390

A hatályos szabályozás szerint egy személyre tekintettel a támogatást csak egyszer lehet igénybe venni. Amennyiben kettő mozgássérült személy van a családban, úgy a támogatás mindkettőjükre tekintettel igényelhető. Az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár kitért arra is, hogy az idei évi költségvetést már elfogadta az Országgyűlés, ebben a támogatás a korábbival megegyező összegére van fedezet, ugyanakkor a következő évi költségvetés tervezésekor a tárca megvizsgálja a jövőbeni emelés lehetőségét, továbbá azt is, hogy indokolt-e egy személy többszöri támogatási igényének befogadását lehetővé tenni.

<sup>2</sup> A Korm. rendelet 18. § (12) bekezdése alapján a hitelintézet az igénylőtől, amennyiben lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a közvetlen támogatásokra való jogosultság elbírálásért - kivéve a megelőlegező kölcsönt és az akadálymentesítési támogatást - a támogatás összegének 1,5%-át, de legfeljebb 30 ezer forint, az értékbecslés és a helyszíni szemle díját nem tartalmazó bírálati díjat kérhet. *Akadálymentesítési támogatás esetén, amennyiben az igénylő lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a hitelintézet az igénylőtől a támogatásra való jogosultság elbírálásért a támogatás összegének legfeljebb 3%-ának megfelelő összegű bírálati díjat kérhet, melyen felül az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lap hiteles másolatának díját kivéve egyéb díjat, illetve ellenszolgáltatást nem számíthat fel.*

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### **5.1. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

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

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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.<sup>3</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### **5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog**

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>4</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>5</sup>

### **5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékkal élő személyek 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.

<sup>3</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>4</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>5</sup> Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az 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, 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 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: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

#### **5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezményvel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezményvel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosban egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### ***5. 3. Az ügy érdeme tekintetében***

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>6</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.<sup>7</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Az ENSZ Egyezmény 9. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyek *önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára (...) a fizikai környezethez (...) való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között az épületekre, beltéri létesítményekre is vonatkoznak.

Az Egyezmény által meghatározott „egyetemes tervezés” (universal design) irányelve szerint pedig a termékek, a környezet, a programok és szolgáltatások oly módon történő tervezését értjük, hogy azok minden ember számára a lehető legnagyobb mértékben hozzáférhetőek legyenek: adaptálás, vagy speciális tervezés szükségessége nélkül. Az egyetemes tervezés nem zárhatja ki a fogyatékossgal élő személyek csoportjai számára szükséges támogató-segítő eszközök és technológiák indokolt esetben történő használatát.

Az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottsága 2014 májusában bocsátotta ki az Egyezmény 9. cikkéhez (Hozzáférhetőség) fűzött Általános megjegyzését [General comment no. 2.(2014)]<sup>8</sup>, amely leszögezi, hogy az egyenlő esélyű hozzáférés a fogyatékos személyek számára az önálló életvitel és annak feltétele, hogy a társadalom teljes, valamint egyenértékű tagjai lehessenek. A fizikai környezethez, közlekedéshez, információhoz és kommunikációhoz – beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket –, a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítményekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférhetőség hiányában a fogyatékossgal élő személyek nem egyenlő esélyekkel vehetnek részt a társadalmi életben.<sup>9</sup>

A dokumentum a részes államok kötelezettségei kapcsán rögzíti, hogy<sup>10</sup>

- a hozzáférhetőség megvalósítását fokozatos végrehajtással is biztosíthatják a részes államok, az akadályok és a korlátok rövid- és középtávú tervek alapján, hatékony módszerrel való lebontásával; mindezt folyamatosan és rendszerezetten, fokozatosan és egyenletes eloszlásban;
- a részes államok kötelesek elfogadni, kihirdetni és monitorozni a nemzeti hozzáférhetőségi standardjaikat; első lépésként egy megfelelő jogi keretrendszert kell kialakítaniuk; a részes államoknak vállalniuk kell a jogszabályok átfogó – hozzáférhetőségi szempontú – vizsgálatát a joghézagok azonosítása és monitorozása, valamint a végrehajtás érdekében;

<sup>6</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>7</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>8</sup> [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en) (letöltés 2015.03.04.)

<sup>9</sup> General comment no2 (2014) I.1.

<sup>10</sup> General comment no2 (2014) III.

- a részes államok segítségére lehet a hozzáférhetőségi standardok főáramának olyan meghatározása, amelyek több területet is felölelnek;
- szükséges lenne a hozzáférhetőség minimum követelményeit meghatározni a köz és a magán szféra vállalatai által, a különböző fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatásaik vonatkozásában;
- a részes államoknak szem előtt kell tartaniuk a fogyatékossg alapján való diszkrimináció tilalmát, és amennyiben szükséges, módosítani a vonatkozó jogszabályokat;
- a részes államoknak meg kell vizsgálniuk a közbeszerzési jogszabályaikat is annak érdekében, hogy azok tartalmazzák-e a hozzáférhetőség követelményeit;
- a részes államok fogadjanak el akció terveket és stratégiákat a hozzáférhetőség akadályainak azonosítására, határidők meghatározásával és a humán valamint az anyagi erőforrások rendelkezésre bocsátásával.

Az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossg kialakulásához vezet, illetve *olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.*<sup>11</sup>

A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és *figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.* A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért *meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt.*<sup>12</sup>

A fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.<sup>13</sup>

A fogyatékos személynek joga van a fogyatékossgának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.<sup>14</sup> Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban.<sup>15</sup>

Az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vész helyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók.<sup>16</sup>

Vizsgálatom során elsősorban arra kerestem választ, hogy a mozgáskorlátozott emberek akadálymentes környezetének kialakításához az állam hogyan, és milyen pénzügyi konstrukciókkal járul hozzá, annak melyek a feltételei, és szükséges lehet-e alapjogi szempontból – a körülmények megváltozása okán – arányos módosítása a létező normáknak.

A hatályos rendelkezések szerint mozgáskorlátozott személy részére akadálymentes lakás építéséhez vagy vásárlásához, valamint az akadálymentesítés többletköltségeire vissza nem térítendő állami támogatás nyújtható.

<sup>11</sup> Fot. 2. § (1) bekezdés

<sup>12</sup> Fot. 2. § (3)-(4) bekezdés

<sup>13</sup> Fot. 5. § (1) bekezdés

<sup>14</sup> Fot. 17. § (1) bekezdés

<sup>15</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés

<sup>16</sup> Fot. 4. § hb) pont



Az akadálymentesítési támogatás:

a) akadálymentes új lakás építéséhez, új lakás vásárlásához legfeljebb kétszázötvenezer forint, ha az építető vagy a vásárló, illetve az építetővel vagy a vásárlóval együtt költöző – a Ptk. szerinti – közeli hozzátartozó vagy élettárs a mozgáskorlátozott személy;

b) meglévő lakáson, lakóépületen végzett akadálymentesítéshez legfeljebb százötvenezer forint,

ba) ha a lakás tulajdonosa, illetve a tulajdonossal közös háztartásban élő – a Ptk. szerinti – közeli hozzátartozó vagy élettárs a mozgáskorlátozott személy,

bb) ha az önkormányzati lakásra határozatlan idejű bérleti jogviszonnyal rendelkező személy vagy vele közös háztartásban élő – a Ptk. szerinti – közeli hozzátartozó vagy élettárs a mozgáskorlátozott személy.<sup>17</sup>

*Egy személyre* tekintettel állami támogatás csak *egy alkalommal* vehető igénybe. Ugyanazon lakásra vagy lakóépületre akadálymentesítési támogatás több alkalommal akkor igényelhető, ha a korábbi támogatásból elvégzett akadálymentesítés nem eredményezte más mozgáskorlátozott személy akadálymentes lakáshasználatát. A támogatás kizárólag a mozgáskorlátozott személy számára eredményezhet használati előnyt, de nem szolgálhatja a lakás forgalmi értékének növekedését. Az akadálymentesítési támogatás iránti kérelmet a hitelintézetnek kell benyújtani.<sup>18</sup>

Az akadálymentesítési támogatásra való jogosultság elbírálását a hitelintézet végzi, melynek során figyelembe veszi a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége (a továbbiakban: MEOSZ) álláspontját. A hitelintézet a MEOSZ-nak a támogatásra való jogosultság megalapozottságával kapcsolatos álláspontjának kikérésére köteles, de a hitelintézetet a támogatás elbírálásakor a MEOSZ álláspontja nem köti.<sup>19</sup>

Akadálymentesítési támogatás esetén, amennyiben az igénylő lakáscélját kölcsön igénybevétele nélkül valósítja meg, a hitelintézet az igénylőtől a támogatásra való jogosultság elbírálásért a támogatás összegének legfeljebb 3%-ának megfelelő összegű bírálati díjat kérhet, melyen felül az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lap hiteles másolatának díját kivéve egyéb díjat, illetve ellenszolgáltatást nem számíthat fel.<sup>20</sup>

A hitelintézetet az általa jogszerűen folyósított és a költségvetéssel elszámolt (...) akadálymentesítési támogatás összege után 3% költségtérítés illeti meg, amelyet a támogatással együtt kell elszámolnia a központi költségvetéssel.<sup>21</sup>

A lakás akadálymentesítési támogatás az államnak az esélyegyenlőség előmozdítását célzó intézkedése, amely módjának, mértékének és eszközének meghatározása az állam mérlegelési jogkörébe tartozik, figyelemmel annak teherbíró képességére; a Fot. alapelvei között mindezt úgy határozza meg, hogy az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.<sup>22</sup>

Az esélyegyenlőség előmozdítását célzó intézkedéseknek – mind tartalmi, mind formai tekintetben – szintén meg kell felelniük az alapvető alkotmányos és jogállami követelményeknek, így nem sérthetik a mindenkit egyenlő mértékben megillető emberi méltóságot, és a jogállamiság alapvető követelményét.

<sup>17</sup> Korm. rendelet 9. § (1)-(2) bekezdések

<sup>18</sup> Korm. rendelet 9. § (5)-(7) bekezdések

<sup>19</sup> Korm. rendelet 10. § (1)-(2) bekezdések

<sup>20</sup> Korm. rendelet 18. § (12) bekezdés

<sup>21</sup> Korm. rendelet 24. § (10) bekezdés

<sup>22</sup> Fot. 2. § (5) bekezdés

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában leszögezte, hogy a Korm. rendelet a lakástámogatásokat az általános állami szociálpolitika részeként, de *nem rászorultsági alapon nyújtja; a Korm. rendeletben meghatározott feltételek fennállása esetén – az abban foglalt alanyi körben – a támogatás, mint szociális ellátás a jogosultakat alanyi jogon illeti meg.*

Az akadálymentesítési támogatás nyújtása során létrejövő jogviszonyok összetettségét mutatja a szabályozási konstrukció, amelyről a Korm. rendelet II. fejezet 2. pontja rendelkezik. A Korm. rendelet II-VI. fejezeteiben meghatározott kölcsönök nyújtását, folyósítását, a törlesztés és a támogatások megállapítását, valamint ezeknek a központi költségvetéssel való elszámolását hitelintézetek végzik.<sup>23</sup> A hitelintézet a támogatások folyósításáról és az azokkal való elszámolás rendjéről, valamint a pénzügyi ellenőrzéshez szükséges adatszolgáltatásról a miniszterrel és a Magyar Államkincstárral szerződést köt.<sup>24</sup> Létrejön tehát egyfelől egy polgári jogi (a bizományi szerződéshez több elemében hasonló) szerződéses jogviszony az állam és a hitelintézet között, illetve egy ugyancsak polgári jogi – jellemzően, de nem kötelezően hitelszerződéssel kombinált – támogatási szerződés a hitelintézet és az igénylő között. *A hitelintézet és az igénylő közötti jogviszony lényeges jogszabályi-szerződési elemét képezi az, hogy a hitelintézet által nyújtott kedvezmény terheit az állam viseli: a támogatásokat havi elszámolás alapján az állam nevében a Kincstár megtéríti a folyósító hitelintézetnek.*<sup>25</sup> Az AB határozat arra is kitért, hogy a támogatás kifizetését pénzügy-technikailag a hitelintézetek végzik és az állam a kiutalt összegeket utólag téríti meg a hitelintézeteknek.

Mindezek alapján nem tartom indokoltnak és jogszerűnek, valamint a lakás akadálymentesítési támogatás (vö. ex gratia szociális támogatás, és a jogszabályban meghatározott feltételeknek való megfelelés esetén pedig alanyi jogi) természetével és a jogállamiság alapelvével összeegyeztethetőnek azt, hogy a mozgásában korlátozott igénylőknek az akadálymentesítési támogatásra való jogosultságuk elbírálásáért bírálati díjat kell fizetniük a hitelintézet részére – külön figyelemmel arra, hogy a Korm. rendelet 24. § (10) bekezdés alapján a hitelintézetet az általa jogszerűen folyósított és a költségvetéssel elszámolt (...) akadálymentesítési támogatás összege után 3% költségtérítés illeti meg, amelyet a támogatással együtt kell elszámolnia a központi költségvetéssel –, illetve, hogy a bírálati díj mértékét a kölcsön összegének igénybevételeitől teszik függővé.

A szabályozási konstrukciót 2011-ben az érintettek számára kedvezőtlen irányba módosították, ezt mutatják az adó- és pénzügyekért felelős államtitkár által megküldött, a támogatás igénybevételeire vonatkozó fent részletezett adatok is (Lásd. 3. oldal), amelyek szerint a kérelmezők száma a módosítás következtében 3 éven belül körülbelül az egytizedére csökkent.

Fontos kiemelni, hogy a Ket. 12. § (3) bekezdés e) pontja alapján közigazgatási jogkör gyakorlására jogosíthat fel törvény vagy kormányrendelet nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetet, amely jogosítvány azonban álláspontom szerint nem lehet hátrányos a támogatás kérelmezőjére. Nem eredményezhet számára további költségeket, összehasonlítva más – a vonatkozó jogszabályokban meghatározott jogosultsági feltételeknek való megfelelés esetén – szintén alanyi jogon járó szociális ellátásokkal (például családi pótlék), függetlenül annak egyszeri vagy rendszeres folyósításától.

Az ENSZ Egyezmény illetve a Fot. is állami kötelezettségként rögzíti a fizikai környezet hozzáférhetősége biztosítását olyan intézkedésekkel, amelyek eredményeként a mozgásában korlátozott személyek alapvető jogait a nem fogyatékosokkal élő személyekkel azonos alapon gyakorolhatják.

<sup>23</sup> Korm. rendelet 24. § (1) bekezdés

<sup>24</sup> A Korm. rendelet 24. § (15) bekezdés

<sup>25</sup> 194/2010. (XII. 12.) AB határozat

Az ENSZ Egyezmény 28. cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek jogát *a megfelelő életminőséghez – saját maguk és családjuk számára, beleértve a (...) lakhatást, – továbbá az életkörülmények folyamatos javításához, és megteszik a megfelelő lépéseket annak érdekében, hogy e jog érvényesülését bármiféle fogyatékossgon alapuló hátrányos megkülönböztetéstől mentesen védjék és támogassák.* Napjainkban a lakóépületek elenyésző hányada akadálymentesített, így a legtöbb esetben a mozgáskorlátozott személy saját maga kényszerül akadálymentessé tenni az adott ingatlant; erre tekintettel álláspontom szerint, az a konstrukció, amely szerint a mozgásában korlátozott személy a lakás akadálymentesítési támogatást életében csupán egyszeri alkalommal veheti igénybe, – figyelemmel arra a tényre is, hogy a támogatás összege 2003 óta változatlan – nagy mértékben korlátozza a mozgáskorlátozott személyt önálló életvitelében, nem támogatja kellően az érintetteket abban, hogy életkörülményeiket – a mozgásában nem korlátozott személyekkel azonos alapon és – igényeik szerint javíthassák. Mindezek következtében lakóhelyük megváltozása jelentős, olykor erőn felüli nehézséget jelenthet számukra.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a Korm. rendeletnek azon rendelkezései, amely szerint egy személyre tekintettel az állami támogatás csak egy alkalommal vehető igénybe, illetve, amelyek a kérelmezőket bírálati díj megfizetésére kötelezik, továbbá annak mértéke meghatározását kölcsön felvételétől teszik függővé, végül pedig, hogy a támogatás összege 2003 óta változatlan, a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóságához való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

## **6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése és bekövetkezése lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *a nemzetgazdasági minisztert*, hogy a jelentésben foglaltak szerint fontolja meg a lakáscélú állami támogatásokról szóló 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet olyan irányú módosításának kezdeményezését, amely alapján

- nem terheli a mozgásában korlátozott kérelmezőket további bírálati díj, illetve a támogatáshoz sem közvetve sem közvetlenül nem kapcsolódik egyéb hitelintézeti szolgáltatás; valamint
- lehetővé válik, hogy a mozgásában korlátozott személy életében, személyhez kötötten egynél többször is igénybe vehesse a támogatást.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3752/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila  
dr. Fecz Dóra

**Az eljárás megindítása**

Egy neve elhallgatását kérő panaszos a kötelező gyógyszerügyi ügyeletre vonatkozó szabályozás, ezen belül pedig különösen a gyógyszertárak működési rendjéről szóló miniszteri rendelettel kapcsolatos alkotmányos aggályai miatt fordult a Hivatalomhoz.

A panaszbeadvány főként a közforgalmú, fiók- és kézi gyógyszerárak, továbbá intézeti gyógyszertárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 41/2007. (IX. 19.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) azon rendelkezéseit kifogásolta, melyek alapján az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) a gyógyszertárak működtetőit anyagi kompenzáció nélkül ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátására kötelezheti. A panaszos álláspontja szerint a rendeleti szintű szabályozás aránytalanul korlátozza a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot és a vállalkozás szabadságát. Kifogásolta, hogy a jelenlegi megoldás, azaz a kötelező ügyelet ellátásával kapcsolatban keletkező veszteségek érdemi állami kompenzálásának elmaradása emellett sérti a közforgalmú gyógyszertárakat üzemeltető személyek tulajdonhoz való jogát.

A panaszos álláspontja szerint ezen túlmenően az EüM 15. § (2) bekezdése sérti a jogállamiság elvét, mivel nincs összhangban, valamint túlterjeszkedik a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.) 77. § (2) bekezdés d) pontjában foglalt felhatalmazáson. A panaszos szerint mindezzel személyesen akkor szembesült, amikor az ÁNTSZ illetékes megyei tisztifőgyógyszerésze készenléti szolgálat ellátására kötelezte a felesége által működtetett gyógyszertárat. A panaszos utalt a biztos a gyógyszerügyi ügyelettel kapcsolatos 2002-es vizsgálatára, amelynek megállapításai szerinte továbbra is irányadóak. Mivel a jelentésben rögzített ajánlás nem teljesült, így kérte a biztostól a szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál.

Tekintettel arra, hogy a konkrét ügyben bírósági eljárás indult, a panasz nyomán a hatóság eljárásának vizsgálatára nem volt lehetőségem. A kifogásolt szabályozást érintő, a panaszos által megfogalmazott egyes aggályok azonban önmagukban felvetették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a vállalkozás szabadságával összefüggő visszasság gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az egészségügyért felelős államtitkártól.

**Alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.);
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.);
- az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.);
- a közforgalmú, fiók- és kézi gyógyszerárak, továbbá intézeti gyógyszertárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 41/2007. (IX. 19.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet).

## **Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az *alapvető jogok kizárólag törvény általi korlátozhatóságának követelménye* [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.”];
- a *foglalkozás szabad megválasztásához való jog és a vállalkozás szabadsága* [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”];
- a *testi és lelki egészséghez való jog* [Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország [...] az egészségügyi ellátás megszervezésével [...] segíti elő.”].

## **A megállapított tényállás**

1. A panaszos egy közel 8000 lakosú településen él, ahol orvosi és gyermekorvosi ügyelet is működik, a gyógyszerellátást pedig két gyógyszertár biztosítja. A panaszos felesége 1993-ban alapította a gyógyszertárát, a másik patika 1994-ig a Gyógyszertári Központ intézményeként működött. Az állami patika privatizációja során egy olyan gazdasági társaság szerezte meg a működtetés jogát, amely vállalta, hogy továbbra is ellátja az ügyeleti szolgálatot, aminek ellentételezéseként jelentős vételár-kedvezményben részesült. 2011-ben az ÁNTSZ az említett patika ügyeleti kötelezettségét megszüntette, és helyette készenléti szolgálat ellátására kötelezte.

A készenlétes gyógyszertár 2012-ben kérelmezte a készenlét megszüntetését. Az ÁNTSZ három hónapon keresztül igényfelmérést végzett, amely nyomán megszüntette a településen a készenléti gyógyszerellátást. A hatóság döntését 2012 augusztusában felülvizsgálta, és nem találta indokoltnak a készenlét újbóli elrendelését.

2014 márciusában az ÁNTSZ – a korábbi döntését felülvizsgálva – felszólította a panaszos feleségét és a település másik gyógyszertárának üzemeltetőjét, hogy nyilatkozzanak arról, hogy rendelkeznek-e az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátásának feltételeivel, és tegyenek javaslatot az ügyelet, illetve készenlét ellátásának rendjére. A hatóságnak megküldött nyilatkozataikban a gyógyszertárak működtetői utaltak a felmérés eredményeire, miszerint a lakosok nagyon ritkán vették igénybe a sürgősségi gyógyszerellátást, és ezért indokolatlannak tartották az ügyelet és készenlét ismételt bevezetését.

A hatóság – elismerve, hogy az ügyelet, illetve készenlét ellátása a gyógyszerészekre nagy terhet ró – a folyamatos gyógyszerellátás biztosítására való hivatkozással heti váltásban ügyeleti és készenléti szolgálat ellátására kötelezte a gyógyszertárakat. A döntés indokolásában hangsúlyozta, hogy a gyógyszertári ügyelet célja, hogy sürgős szükség esetén a rászoruló betegek gyógyszerhez jussanak, így határozatát fellebbezésre tekintet nélkül azonnal végrehajthatóvá nyilvánította.

A panaszos felesége számára ez komoly megterhelést jelent, ugyanis a készenlétet a rendes munkaidő befejeztével saját maga látja el. Problémáját súlyosbítja, hogy – ellentétben a másik patikával, amely a privatizáció során a patika melletti két lakás tulajdonjogát is megszerezte – gyógyszertára otthonától távol esik. Gyalogosan így egy éjjelente kihalt és veszélyes vasúti aluljárón keresztül, gépkocsival pedig a település kettéosztottsága miatt csak egy 4,5 km-es kerülő úton érhető el. A panaszos felesége a határozat ellen fellebbezést nyújtott be. Kérelmét döntően arra alapozta, hogy a hatóság nem tárta fel kellő alaposággal a döntése alapjául szolgáló tényállást, és nem tudta bizonyítani, hogy a településen valóban igény lenne az ügyeleti, illetve készenléti nyitva tartásra. A másodfokú hatóság a határozatot helybenhagyta, ezért a panaszos felesége a döntés bírói felülvizsgálatát kérte.

A panaszos beadványában elsődlegesen az EüM rendelet 15. § (2) bekezdését sérelmezte, egyben utalt az ombudsman még 2002-ben lefolytatott, a gyógyszerertári ügyelettel kapcsolatos vizsgálatára, amelynek megállapításai – a korábbi és a jelenlegi szabályozás koncepcionális azonossága miatt – szerinte továbbra is irányadóak. Mivel a biztos a jogalkotó számára megfogalmazott ajánlása nem teljesült, így kérte a rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangja utólagos felülvizsgálatának kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál.

A panaszos álláspontja szerint az EüM rendelet szabályozása sérti a vállalkozáshoz való jogot. Hangsúlyozta, hogy a gyógyszerertár egy profitorientált gazdasági vállalkozás, nyitva tartásának költségei vannak, ebből következik, hogy csak akkor tart nyitva, ha a forgalomból remélt bevétel meghaladja a költségeit. A panaszos kifejtette, hogy a kisebb településeken az ügyelet, illetve készenlét általában veszteséges: az esetenként felszámolható, legfeljebb 300 forintos ügyeleti díj aránytalanul kis bevételt jelent a költségekkel szemben. Mindezek alapján, ha az állam – a működési engedély visszavonásának terhe mellett – előírja, hogy egy patika a számára rentábilis nyitva tartási időn túl is szolgáltatást nyújtson, akkor az azzal keletkező veszteségeket kompenzálnia szükséges. A panaszos jelezte, hogy a sürgősségi gyógyszerellátás közfeladat, ezért amennyiben az állam ennek ellátásához államháztartáson kívüli szervezet közreműködését veszi igénybe, akkor ehhez – az Áht. 3/A. § (3) bekezdése értelmében – az ellátott feladattal arányos pénzügyi fedezetet is biztosítani kell. Panaszában többször utalt arra, hogy az ügyelet ellátásáért a házi orvosokat ügyeleti díj illeti meg.

Aggályosnak találja továbbá, hogy az ügyelet, illetve készenlét finanszírozásának megoldatlansága miatt sok gyógyszerész úgy próbálja meg a költségeit (különösen az alkalmazott gyógyszerészeknek járó munkabért) csökkenteni, hogy a rendes nyitva tartási idő után maga látja el a szolgálatot. Mindez pedig gyakorta napi 24 óra munkavégzést is jelent.

Beadványában felhívta a figyelmet, hogy a privatizáció során vételár-kedvezményben részesültek, jelenleg pedig a Gyftv. 49. § (10) bekezdése szerint pályázatuk elbírálása során előnyt élveznek azok a gyógyszerertárak, amelyek ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátását vállalják. Véleménye szerint méltánytalan kompenzáció nélkül, hatósági határozattal ügyelet, illetve készenlét ellátására kötelezni egyes gyógyszerertárakat, míg más patikák ugyanazon szolgálat ellátásáért pénzben is kifejezhető előnyben részesültek. A panaszos a Gyftv. rendelkezéséből azt a következtetést vonta le, hogy az ügyeleti, készenléti gyógyszerellátás egyfajta pluszszolgáltatásnak minősül, amely önkéntes elvállalásáért kedvezmény adható, de annak végzésére senki sem kötelezhető. A panaszos megállapítását, miszerint a gyógyszerertárak ügyeletre, készenlétre kötelezésének törvényi jogalapja nincsen, a Gyftv. pályázati előnyt biztosító szabályain túl az Eütv. ügyeleti ellátásról szóló szakaszaire alapítja.

A panaszos beadványában idézi az Eütv. 88-92. §-ait, amelyek az alapellátásról, a járóbeteg-szakellátásról és a fekvőbeteg-szakellátásról rendelkeznek. Az ügyeleti ellátás fogalmát az Eütv. 93. (1) bekezdése határozza meg, amely szerint az ügyeleti rendszer a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetekben a 88-92. §-ok szerinti egészségügyi ellátás folyamatos igénybevételének lehetőségét biztosítja. A gyógyszerellátásról az Eütv. 102. §-a rendelkezik, amely az egészségügyi ellátás részeként definiálja azt. A panaszos meggyőződése szerint a gyógyszerellátásban nem kell ügyeleti rendszert működtetni, hiszen az Eütv. 93. § (1) bekezdéséből hiányzik a 102. §-ra való utalás.

A panaszos szerint a Gyftv. nem határozza meg a szolgálati rend fogalmát, és nem ismeri az ügyeleti és a készenléti idő kategóriáit sem, amelyek kizárólag az EüM rendeletben szerepelnek részletezve. Úgy látja, hogy az ügyelet, illetve készenlét ellátására kötelezés lehetőségét is csak a miniszteri rendelet rögzíti. Álláspontja szerint nincsenek meghatározva azok a szempontok sem, amelyeket az ÁNTSZ-nek figyelembe kell vennie döntése során, így a hatóság bármelyik gyógyszerertárt kötelezheti ügyelet vagy készenlét ellátására. Mindezekre tekintettel a panaszos úgy véli, hogy a miniszteri rendelet túlterjeszkedett a törvény által adott felhatalmazáson, és ezért sérti a Jat. és az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit.

2. A panaszbeadványban kifogásoltak kapcsán *áttekintettem a gyógyszertárak ügyeleti, illetve készenléti idő teljesítésére kötelezésére vonatkozó törvényi és rendeleti szabályokat.*

Az Eütv. 7. § (1) bekezdés alapelveként deklarálja, hogy minden betegnek joga van a jogszabályban meghatározott keretek között az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető, az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. Az Eütv. 3. § c) pontja az *egészségügyi ellátást* a beteg adott egészségi állapotához kapcsolódó egészségügyi tevékenységek összességéként határozza meg. Az Eütv. 7. § (3) bekezdése értelmében *folyamatosan hozzáférhető* az ellátás, amennyiben az egészségügyi ellátórendszer működése napi 24 órán keresztül biztosítja annak igénybevehetőségét.

Az Eütv. 3. 3. címe az *egészségügyi ellátórendszer*, a törvény azonban nem határozza meg, hogy mely egészségügyi szolgáltatók és intézmények képezik az egészségügyi ellátórendszer részét, és melyek maradnak ezen a szervezeti körön kívül. Az Eütv. 87. § (1) bekezdése azt rögzíti, hogy az egészségügyi ellátórendszer biztosítja a beteg járó betegként, illetve fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek közötti, valamint otthonában történő ellátását. Az Eütv. 89. §-a az alapellátásról, az Eütv. 89-90. §-ai a járó beteg szakellátásról, az Eütv. 91-92. §-ai pedig a fekvőbeteg-szakellátásról rendelkeznek. Az *ügyeleti ellátásról* az Eütv. negyedik, az *egyéb egészségügyi ellátásokról* szóló címében található 93. §-a rendelkezik. Az Eütv. 93. § (1) bekezdés értelmében az ügyeleti rendszer a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetekben az Eütv. 88-92. §-ai szerinti egészségügyi ellátás folyamatos igénybevételének lehetőségét biztosítja. Az Eütv. a gyógyszerellátást szintén az egyéb egészségügyi ellátások közé sorolja. Az Eütv. 102. §-a szerint az egészségügyi ellátás része a *gyógyszerellátás*, amelynek célja – a külön törvényben foglaltak szerint – biztosítani a gyógyító és megelőző tevékenységhez a gyógyszerek hivatalos jegyzékében szereplő megfelelő minőségű, biztonságos, hatásos és költséghatékony gyógyszereket.

Az Eütv. a gyógyszertárakról külön nem rendelkezik, ugyanakkor külön is definiálja az egészségügyi szolgáltatás és az egészségügyi szolgáltató fogalmait. Az Eütv. 3. § e) pontja értelmében *egészségügyi szolgáltatásnak* minősül az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély birtokában vagy – törvényben meghatározott esetben – az egészségügyi államigazgatási szerv által történő nyilvántartásba vétel alapján végezhető egészségügyi tevékenységek összessége, ideértve a gyógyszerekkel, a gyógyászati segédeszközökkel, a gyógyászati ellátásokkal kapcsolatos külön jogszabály szerinti tevékenységet. Az Eütv. 3. § f) pontja szerint *egészségügyi szolgáltató* minősül a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet. Az Eütv. 3. § g) pontja az egészségügyi szolgáltatók közül *egészségügyi intézménynek* minősíti a rendelőintézeti járóbeteg-szakellátást vagy fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatókat (együtt: gyógyintézet), továbbá az állami mentőszolgálatot, az állami vérellátó szolgálatot, valamint az egészségügyi államigazgatási szerv intézeteit, amennyiben egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak. *Ennek alapján megállapítható, hogy a gyógyszertár az Eütv. alapján egészségügyi szolgáltatónak minősül, amely egészségügyi szolgáltatást végez.*

A Gyftv. 2. § (3) bekezdése az Eütv. felsorolását bővítve egyértelműen *egészségügyi intézménynek minősíti a gyógyszertárakat*. A Gyftv. 77. § (2) bekezdése pedig külön felhatalmazást ad az egészségügyért felelős miniszternek, hogy rendeletben szabályozza a gyógyszertárak szolgálati rendjét. Az EüM rendelet 14. § (1) és (2) bekezdése értelmében a közforgalmú és fiókgyógyszertár szolgálati ideje nyitvatartási, készenléti, illetve ügyeleti időből állhat. A közforgalmú és fiókgyógyszertár *szolgálati rendjét* – ideértve a készenlét és ügyelet formáját és időtartamát is – a létesítés feltételeire is tekintettel a gyógyszertár működtetőjének javaslata alapján az ÁNTSZ a gyógyszertár működési engedélyében határozza meg.

Az ÁNTSZ a szolgálati rend megállapítása során figyelembe veszi az adott településen vagy településrészen működő egészségügyi szolgáltatók – ideértve a gyógyszertárakat is – szolgálati rendjét is. A nyitvatartási idő lehet osztott vagy osztatlan. Az EüM rendelet 15. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a készenléti és ügyeleti hely és idő meghatározásakor az Eütv. 7. § (3) bekezdése szerinti folyamatos betegellátás biztosításán túl az orvosi ügyelet helyét, idejét és a közforgalmú gyógyszertár, a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertár, valamint a közforgalmú gyógyszertárhoz kapcsolódó fiókgyógyszertár elérhetőségét kell figyelembe venni.

Az EüM rendelet 15. § (2) bekezdése szerint készenléti és ügyeleti idő teljesítésére valamennyi működési engedéllyel rendelkező közforgalmú gyógyszertár és a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertár kötelezhető. Az ügyelet fogalmát az EüM 15. § (4) bekezdése határozza meg, mely szerint *ügyelet* esetén az e feladat ellátására kijelölt közforgalmú gyógyszertár, a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertár, illetve az EüM rendeletben meghatározott esetben a fiókgyógyszertár működtetője a nyitvatartási időn túl – ideértve a heti pihenőnapot vagy munkaszüneti napot is – gyógyszerész jelenléte mellett biztosítja a folyamatos betegellátást. Az EüM rendelet 15. § (5) bekezdésben definiált *készenlét* esetében a készenlétre kijelölt közforgalmú gyógyszertárnak, a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertárnak, illetve az EüM rendeletben meghatározott esetben a fiókgyógyszertárnak a nyitvatartási időn túl – ideértve a heti pihenőnapot, illetve munkaszüneti napot is – legfeljebb 30 perces várakozási időn belül a betegforgalom rendelkezésére kell állnia.

**3.** A panaszban felmerült egyes alapjogi-alkotmányossági, illetve szakmai kérdések tisztázása érdekében *az egészségügyért felelős államtitkárhoz fordultam és arra kértem, hogy tájékoztasson az ismertetett szabályozással kapcsolatos álláspontjáról, különös tekintettel a szabályozás jogforrási szintjére és a felhatalmazás kereteire.*

*A megkeresésemre adott válaszában az államtitkár kifejtette, hogy az Alaptörvény XX. cikke kimondja, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését az állam – többek között – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő. Hangsúlyozta, hogy kiemelkedően fontos társadalmi érdek fűződik a folyamatos ügyeleti, illetve készenléti szolgálat zökkenőmentes működtetéséhez, amelynek elmaradása sértené az Alaptörvényben biztosított testi és lelki egészséghez való jogot, amely erősebb alapjog a vállalkozás szabadságával szemben. Szakmai meggyőződése szerint a gyógyszertári ügyeleti ellátás jelenlegi szabályozása megfelel annak az évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat során kikristályosodott követelménynek, amely szerint egy alapjog – jelen esetben a testi és lelki egészséghez való jog – tartalmának és jelentős garanciáinak meghatározása csak törvényben történhet; és eleget tesz annak a garanciális feltételnek is, amely szerint egy alapvető jog – a konkrét ügyben a vállalkozás szabadsága – csak törvényben korlátozható.*

Álláspontja szerint a korlátozás – vagyis az ügyeleti, illetve készenléti szolgálatra kötelezés – alapját az Eütv. és a Gyftv. együttesen képezik. A testi és lelki egészséghez való jog tartalmát ugyanis az Eütv. 7. § (1) bekezdése bontja ki, amely 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. 7. § (3) bekezdése értelmében az ellátás akkor minősül folyamatosan hozzáférhetőnek, amennyiben az egészségügyi ellátórendszer működése napi 24 órán keresztül biztosítja annak igénybevehetőségét. A Gyftv. 3. § 16. pontja szerint pedig a közforgalmú gyógyszertár a lakosság és teljes körű gyógyszerellátást biztosító egészségügyi intézmény. Az Eütv. 93. § (1) és (2) bekezdései alapján az ügyeleti rendszer biztosítja a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetekben az alapellátás, a járóbeteg-szakellátás, valamint a fekvőbeteg-szakellátás folyamatos igénybevételének lehetőségét.



A célja pedig a beteg vizsgálata, egészségi állapotának észlelése, alkalomszerű és azonnali sürgősségi beavatkozások elvégzése, illetőleg fekvőbeteg-gyógyintézetbe történő sürgősségi beutalása, valamint a külön jogszabályokban meghatározott eljárásokban való részvétel. Az államtitkár véleménye szerint ezekhez a rendelkezésekhez ad *kiegészítő, speciális szabályt* az Eütv. 102. §-a. E rendelkezés rögzíti, hogy a gyógyszerellátás az egészségügyi ellátás része, amelynek célja biztosítani a gyógyító és megelőző tevékenységhez a gyógyszerek hivatalos jegyzékében szereplő megfelelő minőségű, biztonságos, hatásos és költséghatékony gyógyszereket.

Az államtitkár összegzése szerint a fentieket együttesen értelmezve megállapítható, hogy a közforgalmú, valamint a közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti *gyógyszertárak az egészségügyi ellátórendszer olyan szerves részei*, amelyek – függetlenül attól, hogy milyen társasági formában működnek – hasonlóan az alapellátásban működő, jelentős részt szintén gazdasági társaság formában működő háziiorvosi praxisokhoz az egészséghez való jogot az ügyeleti ellátás részeként is hivatottak biztosítani.

Az államtitkár válaszában kiemelte, hogy *a szabályozás nem sérti a garanciális alkotmányi rendelkezéseket, az EüM rendelet álláspontja szerint nem terjeszkedik túl a Gyftv. 77. § (2) bekezdés d) pontjában adott felhatalmazáson*, mivel az ügyelet, illetve készenlét alapvető szabályait az Eütv. és a Gyftv. tartalmazzák, a miniszteri rendeletben csupán azok részletezése, egy-egy ágazatra való lebontása történik. Leszögezi, hogy a Gyftv. által adott felhatalmazás *csak a törvényi rendelkezéseket kiegészítő szabályok megalkotására vonatkozik*, alapvető jog közvetlen és jelentős korlátozására nem terjedhet ki. A Gyftv. 77. § (2) bekezdésének d) pontjában szereplő szolgálati rend fogalmának az EüM rendeletben történő részletezését az államtitkár nem találta aggályosnak. Válaszában egyebek mellett utalt a Jat. 2. § (1) bekezdésére, amely szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Az államtitkár szakmai véleménye szerint a szolgálati rend gyűjtőfogalma a gyógyszerészek, gyógyszertárat üzemeltetők számára egyértelműen értelmezhető: köztudottan azt az időtartamot jelöli, amely alatt a gyógyszertár gyógyszerkiadási és gyógyszerkészítési tevékenységet végez, ideértve a nyitvatartási, ügyeleti és készenléti időt is.

Az államtitkári válasz kitér arra is, hogy a vállalkozás szabadsága korlátozásának arányosságával kapcsolatban, hogy az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerek rendeléséről és kiadásáról szóló 44/2004. (IV. 28.) ESzCsM rendelet 19. § (1) bekezdése szerint a gyógyszertárak az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat alatt a gyógyszerek és egyéb termékek kiadásáért esetenként *legfeljebb háromszáz forintos ügyeleti díjat számolhatnak fel*. Az államtitkár ebben a körben azt is megjegyezte, hogy gyógyszertárak a költségvetési források terhére *egyéb jogcímenek ellentételezésben részesülnek*. Véleménye szerint az egészségügyi szolgáltatók gyógyszerrendelésének és kiszolgáltatásának értékeléséről, valamint a háziiorvosi és a gyógyszertári érdekeltségi rendszer kialakításáról szóló a 364/2010. (XII. 30.) Korm. rendelet előírásán (8/A. §) alapuló, a vényköteles gyógyszerek kiváltásához, valamint a magisztrális gyógyszerkészítéshez kapcsolódó gyógyszerbiztonsági ellenőrzésért járó díj, továbbá a generikus gyógyszerek kiadásáért jutott ellentételezés az elmúlt két évben jelentősen javították a gyógyszertárak működési feltételeit.

Végül utalt rá, hogy a szabályozás az EüM rendelet kiadása, 2007 óta lényegi elemeit tekintve változatlan, *alkotmányossági kifogások azzal összefüggésben nem merültek fel*.

**4.** A vizsgálat előzményei körében indokolt utalnom arra, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egy a jelenlegihez hasonló tartalmú panasz nyomán 2002-ben vizsgálta a gyógyszertári ügyelet akkor hatályos szabályozását. A biztos a vizsgálatot lezáró, OBH-4231/2002. számon kiadott jelentésében visszasságot állapított meg, és felkérte az egészségügyért felelős minisztert, hogy a gyógyszertárak működési rendjét szabályozó rendeletét a jelentésben foglalt megállapítások figyelembevételével módosítsa.

Az ombudsman által több mint egy évtizede kért módosításra sem akkor, sem a későbbiekben nem került sor. A jelenleg hatályos EüM rendeleti szabályozás a korábbi, a biztos által aggályosnak talált miniszteri rendelet struktúráját követi. A biztos már korábbi jelentésében is megállapította, hogy a jogalkotó nem gondoskodott megfelelően a kötelezően ellátandó ügyeleti szolgálat anyagi ellentételezéséről, és ezzel az egészséghez való joggal és a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő. A gyógyszerári ügyelet, illetve készenlét jelenleg is rendezésre váró jogi helyzetére gyógyszerész szakma is már hosszú ideje és rendszeresen felhívja a figyelmet.<sup>1</sup>

## **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 bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosára által vizsgálható hatóságnak minősülnek. A beadvánnyal érintett valamennyi egészségügyi szakigazgatási szerv az Ajbt. szerint egyaránt közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik. A közszolgáltatás a lakosság nagy részét érinti, vagyis a közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás.

A beadvány alapjául szolgáló ügyben hozott hatósági határozattal szemben a panaszos bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett, így a konkrét hatósági tevékenység vizsgálatára az Ajbt. 18. § (7) bekezdése értelmében – hatáskör hiányában – nincs lehetőségem. A jogi szabályozás absztrakt jellegű vizsgálatára azonban az Ajbt. 2. § (3) bekezdése felhatalmaz. E rendelkezés értelmében az ombudsman indokolt esetben közvetlenül is kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat. A vizsgálat lefolytatása különösen azért indokolt, mivel a panaszos beadványából kitűnik, hogy jogsérelmét az alkalmazott jogszabályok okozzák.

### **II. Az alapvető jogok és alkotmányos 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.

---

<sup>1</sup>Lásd: <http://www.mgyk.hu/index.php?id=miniszimpozum-a-gyogyszeritari-ugyeletrol-2014-09-24-mgyk-hu>

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege 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 határozat értelmében „az Alkotmánybíróság a hatályát veszett alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának lételapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az AB mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, XII. cikk (1) bekezdésében, valamint a XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 9. § (2) bekezdésének, illetve 70/B. § (1) bekezdésének, valamint 70/D. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**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.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való

felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A jogállamokkal szemben támasztott garanciális követelmény, hogy *az alapvető jogok szabályozására, illetve korlátozására előre rögzített, formalizált, garanciákkal övezett és nyilvános eljárást követően kerüljön sor*. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének első fordulata – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének szövegével csaknem azonos módon – rögzíti, hogy az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Az Alkotmánybíróság pedig már a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában kijelentette, hogy valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is. Ha nem így lenne, mindent törvényben kellene szabályozni. Ebből az következik, hogy mindig csak a konkrét szabályozásról állapítható meg, hogy – az alapjoggal való kapcsolata intenzitásától függően – törvénybe kell-e foglalni vagy sem.

**2.** Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Az Alkotmánybíróság már az 1994-es határozatában kifejtette, hogy a korlátozások alkotmányossága 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 foglalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Az Alkotmánybíróság szerint a tárgyi jellegű korlátok alkotmányosságát, elsősorban azok szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív), ezért a jogalkotó mozgástere ebben az esetben *némileg* nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak.

Az Alkotmánybíróság 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában megerősítette a korábbi gyakorlatát, amely szerint a *vállalkozáshoz való jog alapjog*, mely azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútizálható, és 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. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta.

**3.** Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország – mások mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő.

Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás olyan intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetőek le. Az Alkotmánybíróság a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában kifejtett értelmezésekor abból indult ki, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése az egészséghez való jognak az alanyi oldalát, a XX. cikk (2) bekezdése pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korábbi Alkotmányban elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi az élet és emberi méltóság jogával: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eszerint “az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jognak az alanyi oldalát tartalommal. Az Alkotmánybíróság ennek alapján továbbra is fenntarthatónak tartotta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybírósági értelmezését. (Az AB egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatát összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, emellett lásd különösen 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, 37/2000. (X. 31.) AB határozat indokolását]

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 igénybevételi 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.

### **III. Az ügy érdemében**

**1.** Mindenekelőtt ki kell emelni, hogy egy gyógyszerár működtetése *kétarcú tevékenység*: egyrészt egy *kiskereskedelmi vállalkozás*, amely a nagykereskedőktől megvásárolt gyógyszereket, illetve gyógyhatású készítményeket közvetlenül a lakosság számára értékesíti, másrészt egy rendkívül magas szintű szaktudást igénylő *élethivatás*, amely célját tekintve az orvoshoz áll a legközelebb.

Ezt igazolja, hogy a gyógyszerészet évszázadokig nem vált el az orvoslástól, a gyógyszerkészítést és a betegek gyógyszerrel való ellátását is orvosok végezték. Régióinkban hivatásos, képzett gyógyszerészek csak I. Lipót korától tevékenykednek.<sup>2</sup>

Ha a patikák alapítására és működtetésére vonatkozó hazai és külföldi szabályozást nézzük, akkor két modellt különböztethetünk meg. Az egyik rendszerben a gyógyszertár vállalkozás jellege dominál, a másik a gyógyszerési tevékenységet elsősorban hivatásnak tekinti. A *reáljogon* alapuló *merkantilista modell*ben bárkinek jogában áll gyógyszertárat alapítani, ha ő maga nem gyógyszerész, alkalmazottjának kell szakképesítéssel rendelkeznie. Ez a megoldás az angolszász területeken és leginkább az Amerikai Egyesült Államokban terjedt el. A patikák jövedelmezőségét e modellben az üzlet profiljának szabad bővíthetősége szavatolja. (Az amerikai drugstore-ok gyógyszereken, illetve gyógyhatású készítményeken kívül számos egyéb terméket: kozmetikai cikkeket, vegyi árukat is forgalmaznak.) A rendszer ezen előnye egyben annak hátrányát is jelenti: ha a drágább gyógyszerekre alacsony kereslet mutatkozik, akkor a piaci logika alapján az üzlet tulajdonosa más termékek forgalmazásával fogja pótolni az elmaradt jövedelmét. Így pedig akár veszélybe is kerülhet a gyógyszertári tevékenység és a szegényebb vagy kisebb népsűrűségű települések gyógyszerellátása.

A másik, ún. *etikus modellnek* az a lényege, hogy a gyógyszertár tulajdonosa csak szakember, azaz gyógyszerész lehet, a patika működtetésének joga a patikus személyéhez kötött, ha azzal valamilyen okból felhagy, akkor ez a *személyi jog* visszaszáll az államra. Ebben a modellben nagyobb hangsúly van a szakértelmen, könnyebben megvalósítható az egészségügyi ellenőrzés. Korlátozottan érvényesülnek ezzel szemben a piaci szempontok, ezért a jövedelmezőség biztosítása külön intézkedéseket követel, hiszen egyébként – ebben a rendszerben is – veszélybe kerülhet a patika működése és a lakosság gyógyszerrel való ellátása. Európa legtöbb államában a személyi jogon alapuló modellt alkalmazzák, Magyarországon is ez a rendszer működött Mária Teréziától egészen 1950-es évekig.<sup>3</sup>

Az 1950. évi 25. tvr. államosította a gyógyszertárakat, és ebben az évben alakultak meg a megyei gyógyszertári központok. Ezek ugyan termelői funkciót is elláttak, de legfőbb feladatuk a gyógyszerek területi elosztása és a patikák szakmai irányítása – és ezen belül az ügyeleti szolgálat megszervezése – volt. A rendszer csúcán a Gyógyért nagykereskedelmi cég állt, a megyei gyógyszertári központokat egyedül ő látta el gyógyszerrel. A rendszer felügyeletéért kezdetben a Népjóléti Minisztérium volt felelős, majd 1957-ben a megyei és a fővárosi tanácsokra ruházták a felügyeleti jogosítványokat. A legtöbb patika így gyakorlatilag tanácsai bérleményként működött. A rendszer szinte változatlan formában állt fent 1990-ig, amikor is egy miniszteri rendelet engedélyezte a magángyógyszertárak alapítását.<sup>4</sup>

A jogalkotó az 1990-es évek elején az állami gyógyszertárak privatizációja mellett döntött. 1994-ben a gyógyszertárak létesítéséről és működésük egyes szabályairól szóló 1994. évi LIV. törvény a személyi jogon alapuló, régi-új modellt vezette be. A privatizáció folyamata során a gyógyszerészek a gyógyszertár működtetésének jogát szerezték meg, amely nem volt örökölhető, tehát a személyi jogos gyógyszerész halála esetén visszaszállt az államra. A patikák jövedelmezőségét biztosítandó a törvény úgy rendelkezett, hogy közforgalmú gyógyszertár bizonyos kivételektől eltekintve csak azokon a településeken alapítható, amelyek lakossága eléri az 5000 főt. A jogalkotó 2006-ban úgy döntött, hogy a lakosság jobb hozzáférése érdekében új alapokra helyezi a gyógyszertár-alapítás szabályait.

<sup>2</sup> Lásd Fazekas Marianna – Koncz József: Egészségügyi jog és igazgatás *in*: Közigazgatási jog - Fejezetek szakismeretünk köréből Humán közszolgáltatások igazgatása (III. kötet) (Lapsánszky András szerk.) CompLex Budapest 2013. 58. o.

<sup>3</sup> Lásd Poszmik Erzsébet – Barta Györgyi: A gyógyszer-kereskedelem privatizációja *Tér és Társadalom* 1995. 1-2. szám 138-139. o.

<sup>4</sup> Lásd Poszmik Erzsébet – Barta Györgyi: A gyógyszer-kereskedelem privatizációja *Tér és Társadalom* 1995. 1-2. szám *passim*

A 2007. január 1-jétől hatályos Gyftv. a reáljogon alapuló merkantilista modellt honosította meg. A gyógyszer-kiskereskedelem jövedelmezősége a patikák liberalizációja után jelentősen romlott, a lakosság gyógyszerekhez való hozzájárása pedig elsősorban a nagyvárosokban lett egyszerűbb, új gyógyszertárakat leginkább a megfelelő keresletet biztosító városokban, nem pedig a kisebb településeken alapítottak.<sup>5</sup> A jogalkotó 2010-ben gyógyszertár-alapítási moratóriumot rendelt el, majd 2011-ben visszatért a személyi jogon alapuló modellhez. Mindeközben a szabályozás változása folytán jól érzékelhető, hogy a gyógyszerészi gondozás bevezetésével a gyógyszerészszakma inkább a gyógyító tevékenység felé mozdult el.

2. A magángyógyszertárak alapításának lehetővé válását, valamint az állami gyógyszertárak privatizációját követően – függetlenül attól, hogy melyik modell mellett kötelezte el magát a jogalkotó – a gyógyszertárak *nyereségorientált, a keresletnek kitett gazdasági vállalkozásokká váltak*. A kereskedelem általános szabályai azonban csak korlátozottan alkalmazhatóak rájuk, mivel a gyógyszer több szempontból is speciális árunak minősül. A gyógyszer fogyasztása ugyanis elsősorban nem a fogyasztó, illetve a beteg akaratától függ, hanem azt egy harmadik szereplő, *az orvos befolyásolja*.<sup>6</sup> A gyógyszert kiadó gyógyszerészt pedig nem csupán a polgári jogi és a fogyasztóvédelmi szabályok kötelezik a termék alkalmazásával, hatásával kapcsolatos tájékoztatásra. A gyógyszert vásárló beteg panaszainak meghallgatása, a számára legmegfelelőbb készítmény javasolása, valamint a megvásárolt gyógyszerről való tájékoztatás ugyanis nem csak az eladó szerződésből származó egyik mellékkötelezettsége, hanem a gyógyszerészi tevékenység legfőbb eleme, melyet a gyógyszerész elsődlegesen nem a saját, hanem a beteg érdekéit szem előtt tartva, eskü alatt végez. A gyógyszerész tehát egyszerre kereskedő és altruista gyógyító. Ez *a kettőség az alapjogi konfliktus szintjén is kimutatható*. A gyógyszerészt, mint vállalkozót egyfelől megilleti a vállalkozás szabadsága, amely az alapjogok többségéhez hasonlóan nem korlátozható. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korlátozás más megítélés alá esik aszerint, hogy a foglalkozás (vállalkozás) szabad gyakorlását vagy annak szabad megválasztását érinti-e. *A vállalkozás szabadságán belül a foglalkozás szabad megválasztásának korlátozásával jár* jelen esetben annak előírása, hogy egy gyógyszertár akkor is nyitva tartson, illetve rendelkezésre álljon, amikor az számára nem jövedelmező, sőt amikor az kifejezetten veszteséges. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során kikristályosodott, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében pedig immár tételesen is rögzített garanciális alapelv szerint egy alapjog korlátozására kizárólag egy másik alapvető jog érvényesülése vagy más alkotmányos érdek védelme érdekében kerülhet sor.

2.1 Az államtitkár megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy *a testi és lelki egészséghez való jog* érvényesülése a vállalkozás szabadságának korlátozásához vezethet. Kérdésként merülhet fel, hogy a gyógyszerhez való hozzájárás a testi és lelki egészséghez való jog egyik *tartalmi elemének* tekinthető-e, vagyis *a korlátozásnak van-e legitim célja*. A testi és lelki egészséghez való jog az Alkotmánybíróság már említett alaphatározata, az 56/1995.(IX.15.) AB határozat megszületése óta töretlenül vallott gyakorlata értelmében elsősorban nem alanyi alapjogként, hanem az államot terhelő kötelezettségként értelmezendő, és megvalósítása legfőképp megfelelő intézmények létrehozása és működtetése révén történik.

---

<sup>5</sup> Benyó Balázs – Molnár László (szerk.): A patikaliberalizáció hatása a gyógyszerfogyasztókra (A GKI-EKI Egészségügykutató Intézet Kft. tanulmánya) Budapest 2010. 7. o.  
<http://www.gki.hu/sites/default/files/users/admin/patikalib-201010.pdf>

<sup>6</sup> Fazekas Marianna – Koncz József: Egészségügyi jog és igazgatás *in*: Közigazgatási jog - Fejezetek szakigazgatásaink köréből Humán közszolgáltatások igazgatása (III. kötet) (Lapsánszky András szerk.) CompLex Budapest 2013. 58. o.

A testi és lelki egészséghez való jog megvalósulásának legfontosabb garanciáját az egészségügyi ellátórendszer és az általa nyújtott, közszolgáltatásként megszervezett ellátások jelentik. Az egészségügyi ellátások célja a beteg egészségének megőrzése vagy teljes helyreállítása, ha az nem lehetséges, akkor pedig állapotának javítása vagy stabilizálása, illetve fájdalmának, szenvedéseinek enyhítése. Ez a cél fűzi egybe azt a folyamatot, amely a beteg kikérdezéséből, az orvosi vizsgálatból, a diagnózis felállításából, a megfelelő kezelés meghatározásából és annak elvégzéséből áll. Külön igazolás nélkül is belátható, hogy a *megfelelő kezelés az esetek túlnyomó részében valamilyen gyógyszeres terápiát jelent, és csak az esetek kisebb hányadában kerül sor kizárólag műszeres vagy műtéti beavatkozásra. A folyamat végén tehát tipikusan a beteg gyógyszerrel történő ellátása, vagyis az azt végző gyógyszerész áll, a folyamat csak a közreműködése által válhat eredményessé. A gyógyszerellátás tehát – függetlenül attól, hogy azt állami vagy magántulajdonban álló intézmények biztosítják – az egészségügyi ellátás immanens részét képezi, vagyis az a testi és lelki egészséghez való jog megvalósulásának egyik eszközének tekinthető.*

Az alapjogok az állam és az egyén viszonyában értelmezhetőek, tiszteletben tartásuk, illetve érvényre juttatásuk – a ritka kivételektől eltekintve – az állam kötelezettsége. Ez a megállapítás érvényes a testi és lelki egészséghez való jogra is, vagyis megvalósításának kötelezettsége elsődlegesen az államra hárul. A gyógyszerellátás területén ennél némileg árnyaltabb a helyzet: a gyógyszerészek ugyanis – a legtöbb egészségügyi intézménnyel ellentétben – jellemzően nem az állam tulajdonában vannak. Az állami patikák privatizációja óta a *lakossági gyógyszerellátás a gyógyszerészek joga és egyben kötelezettsége. A lakosság gyógyszerrel való ellátása megszűnt tehát direkt állami feladat lenni, azonban a hozzáférés biztosítása továbbra is az állam felelősségébe tartozik. A gyógyszerellátás ugyanis – amint arra korábban már rámutattam – az egészségügyi ellátás folyamatának tipikus végállomása, a testi és lelki egészséghez való jog egyik fontos tartalmi eleme.*

Az állam a gyógyszerellátáshoz való hozzáférést biztosító eszközei közül kiemelten fontos a *gyógyszerek megvásárlásának társadalombiztosítás által történő támogatása, valamint egy meghatározott gyógyszerkör készleten tartásának előírása.* Ide sorolható emellett a patikaalapítás személyi jogon alapuló szabályozása is. A patika működtetési joga ugyanis továbbra sem örökölheto, azaz visszaszáll az államra, amely az újabb jogosult számára történő átengedésekor ismételtén érvényt tud szerezni a szakmai követelményeknek. Az ellátás biztosításának eszköze a Gyftv. 49. § (2) bekezdés b) pontja, amely értelmében az egészségügyi államigazgatási szerv hivatalból gyógyszerésztár létesítésére irányuló pályázatot ír ki abban az esetben, ha az adott település lakosság száma eléri a 4500 főt, és a településen még nem működik gyógyszerésztár. *Végül pedig a gyógyszerellátáshoz való hozzáférés biztosításának eszközének minősül a gyógyszerésztárak ügyeleti, illetve készenléti szolgáltatásra való kötelezése is. A korlátozás célja tehát a gyógyszerellátáshoz való hozzáférés és azon keresztül a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésének biztosítása.*

**2.2** Másodikként azt a kérdést kell feltenni, hogy a testi és lelki egészséghez való jog – azon belül pedig a gyógyszerhez való hozzáférés joga – érvényesülése érdekében *elkerülhetetlenül és elengedhetetlenül szükséges-e a vállalkozás szabadságának korlátozása.* Joga van-e így a betegnek a gyógyszerésztár számára még rentábilis nyitvatartási időn kívül a gyógyszerellátáshoz, vagy csak a rendes nyitva tartási időn belül veheti igénybe azt. A kérdés eldöntéséhez meg kell vizsgálnunk azokat *az esetsoportokat,* amikor a lakosság igénybe veszi az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátást, továbbá azt, hogy annak hiánya sértené-e a testi és lelki egészséghez való jog lényegét, azaz megakadályozná-e annak érvényesülését.

Az életveszéllyel, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodás veszélyével járó esetekben a gyógyszerésztár nagyon ritkán jut szerephez, hiszen a beteget tipikusan az őt ellátó egészségügyi intézmény, illetve azt megelőzve még a mentőszolgálat személyzete látja el a szükséges gyógyszerekkel.



Elméletileg nem zárható ki annak a lehetősége sem, hogy egy hétvégén vagy ünnepnapon bekövetkező, életveszéllyel vagy súlyos, illetve maradandó egészségkárosodás veszélyével járó esetben a veszélyt elhárító orvosi beavatkozás után a beteget hazaengedik az egészségügyi intézményből, illetve oda be sem szállítják. Így azokra a napokra, amíg a beteg alapos szakorvosi kivizsgálására és a kóreseeményt kiváltó ok megállapítására a munkaszünet okán nem kerülhet sor, valamilyen patikában kiváltható gyógyszert írnak fel a részére, azért, hogy az életveszéllyel, az egészségkárosodás veszélyével járó kóreseemény ne ismétlődhessen meg. Ebben az esetben tehát a gyógyszerellátás hiánya akár életveszéllyel vagy egészségkárosodás veszélyével járó állapotot is előidézhet, amely pedig ismételt orvosi beavatkozás hiányában akár halálhoz vagy súlyos, illetve maradandó egészségkárosodáshoz vezethet. A testi és lelki egészséghez való jog mellett ilyenkor az élethez való jog érvényesülése érdekében is szükséges a gyógyszerhez jutás: az *életveszélyes*, illetve a maradandó vagy súlyos *egészségkárosodással fenyegető állapot ilyenkor az állam által biztosítandó egészségügyi ellátás időszakos hiányára vezethető vissza*.

Az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerelési szolgálat igénybe vételére azonban nem csak ilyen súlyos helyzetekben kerülhet sor, nem ez a jellemző eset. A kérdés az, hogy a testi és lelki egészséghez való jog lényegének sérelmét jelenti-e, ha egy beteg, akinek *egészségi állapota* bizonyos gyógyszer kiváltását *indokolttá teszi*, és a gyógyszer árát ő vagy helyette a társadalombiztosítás *megfizetné*, ideiglenesen nem tudja igénybe venni a gyógyszerellátást csupán azért, mert a betegség vagy baleset nem a gyógyszeres kezelés nyitva tartási ideje alatt következett be. Ilyenkor az ellátásból való kizárás nem végleges, de még ez az *időleges elérhetetlensége* sem mentes a következményektől. Ha a beteg később fér hozzá a gyógyszerekhez *gyógyulása hosszabb időt vehet igénybe, az esetleges szövődmények is súlyosabbak lehetnek*. Emellett az *emberi méltósághoz való jog is sérülhet*: egy egészségügyi ellátásra egyébként jogosult beteg fájdalma, tünetei enyhíthetőek lennének, azonban azokat mégis kénytelen tovább elviselni, mert azok éjjel vagy munkaszüneti napon jelentkeznek.

A harmadik csoportba tartoznak azok az esetek, amikor az egyén egészségügyi állapota nem vagy nem feltétlenül indokolja a gyógyszer vásárlását, vagyis az ügyeleti gyógyszerellátást *kényelmi szolgáltatásnak* tekinti. Az ügyeleti szolgálat hiánya ebben az esetben nyilvánvalóan nem érinti a testi és lelki egészséghez való jogot.

Álláspontom szerint az első esetcsoportban az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat hiánya a testi és lelki egészséghez való jog súlyos sérelmét jelentené. Az alapjogsérelem az emberi méltósághoz való joggal való szoros kapcsolat miatt a második esetcsoportban is megállapítható lenne. *Mindebből az következik, hogy a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése érdekében szükséges a vállalkozás szabadságának korlátozása*.

A korlátozás szükségessége nem cáfolható meg azzal a – a gyógyszerészek által gyakran hangoztatott – ténnyel, hogy sokan úgy veszik igénybe az ügyeleti szolgáltatást, hogy azt egészségügyi állapotuk nem indokolja, illetve az ilyen esetek száma jelentősen meghaladja az orvosilag indokolt gyógyszervásárlásokét. Álláspontom szerint ugyanis az indokolatlan jellegű igénybevétel rendszerszinten nem akadályozható meg a fenti alapjogi jogsérelemek árán. Az indokolatlan igénybevétel orvoslása csak a lakosság megfelelő tájékoztatásával lehetséges. (Feltéve, hogy az indokolatlan igénybevételt valóban meg kell szüntetni, hiszen az ügyeleti órák jövedelmezőségét bizonyos településeken éppen ez biztosítja.)

Hangsúlyozandó továbbá, hogy ha valaki önhibájából kerül olyan helyzetbe, hogy a gyógyszeres kezelés nyitva tartási idején kívül szükséges gyógyszer vásárolnia, az *nem tekinthető automatikusan indokolatlan igénybevételnek*. Az ellátásnak a beteg önhibájára hivatkozó megtagadása nem egyeztethető össze az emberi méltósághoz való joggal. A testi és lelki egészséghez való jog sérelmének megítélésénél a gyógyszerellátás elérhetetlenségének objektív következménye irányadó: az, hogy milyen szubjektív okok vezettek ahhoz, hogy a beteg gyógyszerellátásra szorul, a szükségesség megítélése szempontjából irreleváns.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjog korlátozásnak elkerülhetetlennek, elengedhetetlenül és kényszerítően szükségesnek kell lennie, amely azt jelenti, hogy *a cél más módon nem, csak a korlátozás útján érhető el*. A cél jelen esetben a gyógyszerellátáshoz való folyamatos hozzáférés biztosítása. Az ügyeleti, illetve készenléti szolgálatra kötelezésen kívül az állam csak úgy tudná biztosítani a folyamatos hozzáférést, ha a magángyógyszertári intézményrendszerrel párhuzamosan állami gyógyszertárakat hozna létre, hogy éjjel, illetve a munkaszüneti napokon azok biztosítsák a lakosság gyógyszerellátását. Ez a megoldás olyan nagy terhet róna felesleges módon a nemzetgazdaságra, hogy csak elméletben lehetséges.

**3.** Az alapjog-korlátozás alkotmányosságának vizsgálata során feltétel, hogy arra kizárólag *törvényi formában kerülhet sor*. A törvényi szabályozási szint követelménye azt jelenti, hogy *valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is, közvetett és távoli összefüggés esetében pedig elegendő a rendeleti szint is*.

Az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszertári szolgálat elrendelése igazolható módon a vállalkozás szabadságának közvetlen és jelentős korlátozását valósítja meg, ezért annak lényegi elemeiről törvényben kell rendelkezni, rendeleti szintű szabályozására így csak szűk körben adható felhatalmazás. *Alkotmányossági szempontból az a minimális elvárás, hogy törvényben kell rögzíteni az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátási kötelezettség létét, annak pontos tartalmi elemeit, továbbá azt a szervet, amely a gyógyszertárakat az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátására kötelezheti és azokat a szempontokat, amelyeket a kijelölésre felhatalmazott szervnek eljárása során figyelembe kell vennie. Rendeleti szintre csak a korlátozással kapcsolatos technikai részletszabályok delegálhatóak*.

A hatályos Eütv. 102. §-a egészségügyi ellátásnak minősíti a gyógyszerellátást, azonban az ügyeleti, folyamatosan igénybe vehető egészségügyi ellátásokról rendelkező, az Eütv. 93. § (1) bekezdése – az alapellátással, a szakellátással és a fekvőbeteg ellátással ellentétben – *már nem említi*, valamint az Eütv. 93. § (2) bekezdésében szereplő felsorolásból is hiányzik a gyógyszerellátásra való utalás. Az ügyeleti, készenléti szolgálatra vonatkozó rendelkezéseket továbbá a Gyftv. sem tartalmaz. Ebből következik, hogy *a gyógyszertárakat terhelő ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátási kötelezettségnek nincs törvényi alapja*.

Az államtitkár szerint a korlátozás nem sérti az alkotmányos követelményeket, ezt alátámasztandó válaszában hivatkozott az Eütv. 7. § (1) bekezdésére, amely szerint minden betegnek joga van – a jogszabályokban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető, az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz. Álláspontja szerint az Eütv. 7. § (1) bekezdésének, a folyamatos hozzáférést definiáló Eütv. 7. § (3) bekezdésének, az ügyeleti rendszerről szóló Eütv. 93. § (1) és (2) bekezdéseinek és 102. §-ának, valamint a Gyftv. a gyógyszertárakat egészségügyi intézménynek nyilvánító 3. § 16. pontjának *együttes értelmezése* biztosítja az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátás kötelezettségének törvényi alapját.

Álláspontom szerint azonban – az államtitkár válaszával szemben – mindez nem tesz eleget a törvényi szabályozási szint követelménynek, valamint a jogállamiság elvéből következő garanciáknak sem. Az alapjog-korlátozásnak ugyanis *nem törvényi rendelkezések* egymásra vonatkoztatott *értelmezésén*, vagy törvényi rendelkezésekből logikailag levezethető következtetéseken, hanem *konkrét, világos és egyértelmű törvényi rendelkezéseken* kell alapulnia. Ennek rendeltetése, hogy alapjog korlátozására csak szabályozott, garanciákkal övezett, nyilvános eljárás eredményeként kerülhessen sor, továbbá a korlátozás előrelátható és egyértelmű legyen, amely jellemzők a *jogbiztonság követelményének* fontos kritériumai.

Hangsúlyoznom kell, hogy az *ügyeleti, illetve készenléti idő fogalmait* sem az Eütv. sem pedig a Gyftv. nem tartalmazzák. A Gyftv. 77. § (2) bekezdés d) pontja kizárólag a *gyógyszertárak szolgálati rendjét* említi.

A szolgálati idő nyitvatartási, készenléti, illetve ügyeleti időre történő felosztása az EüM rendelet 14. § (1) bekezdésében szerepel, az ügyelet és a készenlét pontos tartalmát pedig az EüM rendelet 15. § (4) és (5) bekezdései határozzák meg. Az EüM rendelet 14. § (2) bekezdése értelmében a közforgalmú és fiókgyógyszertár szolgálati rendjének – ideértve a készenlét és ügyelet formáját és időtartamát is – meghatározására a gyógyszertár működtetőjének javaslata alapján az ÁNTSZ jogosult.

Az ügyeleti, készenléti szolgálat ellátására való kötelezésre való felhatalmazást az EüM rendelet 15. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint készenléti és ügyeleti idő teljesítésére valamennyi működési engedéllyel rendelkező közforgalmú gyógyszertár és közvetlen lakossági gyógyszerellátást végző intézeti gyógyszertár kötelezhető. Az EüM rendelet 15. § (1) bekezdése szerint a kijelölés során a folyamatos betegellátás biztosításán túl az orvosi ügyelet helyét, idejét és a gyógyszertár elérhetőségét kell figyelembe venni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátási kötelezettség törvényi alapját és fogalomhasználatát érintő garanciális hiányosságok, valamint az a helyzet, hogy az ÁNTSZ kötelezésre vonatkozó felhatalmazása, valamint a kijelölés során figyelembe veendő szempontokat miniszteri rendeleti szinten határozták meg a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. A jelenlegi szabályozás ugyanis nem egyértelmű, illetve nem felel meg a törvényi szabályozási szint követelményének, így nincs összhangban az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésével.*

**4.** A Gyftv. 77. § (2) bekezdés d) pontjának és az EüM rendelet már idézett rendelkezéseinek egymáshoz való viszonya *további összefüggések vizsgálatát is szükségessé tette.* A Gyftv. 77. § (2) bekezdése szerint az egészségügyért felelős miniszter rendeletben szabályozza a gyógyszertárak szolgálati rendjét. A szolgálati rend fogalmának tartalmi elemeit az EüM rendelet 14. § (1) bekezdése határozza meg. Az államtitkár szerint ez nem aggályos, mivel *a Gyftv. idézett rendelkezésének címzettjei a gyógyszerészek, akik számára egyértelmű, hogy a szolgálati rend egy gyűjtőfogalom, amely a nyitvatartási időn kívül az ügyeleti, illetve készenléti időt is magában foglalja,* így a rendelkezés világos szabályozási tartalommal bír. Álláspontom szerint jelen esetben a jogalkotásra vonatkozó garanciális szabályok sérelmét nem az egyértelműség hiánya okozza. Ha a jogalkotó egy tárgykört törvényben szabályoz, akkor azt a jövőben csak törvény útján módosíthatja, függetlenül attól, hogy a tárgykör eredetileg a kötelező törvényhozási tárgykörök közé tartozott-e vagy sem. Ebből az következik, hogy *egy törvényben szereplő fogalom* – függetlenül attól, hogy annak tartalma a címzettek által egyébként mennyiben ismert – rendeleti szinten nem, *csak törvényben határozható meg.* Ellenkező esetben a jogállamiság elvét sértve kiüresedne a törvényi szint követelménye, ugyanis a rendelet határozhatná meg a törvényi rendelkezés tartalmát, illetve a rendelet módosításával módosíthatóvá válna ily módon a törvény tartalma is. Mindezek alapján megállapítható, hogy az EüM rendelet 14. § (1) bekezdése és a 15. § (4)-(5) bekezdései akkor sem tennének eleget a törvényi szabályozási szint követelményének, ha nem a vállalkozás szabadságának közvetlen és jelentős korlátozását valószínűsítik meg.

Rá kell mutatnom ebben a körben, hogy a Gyftv. 77. § (2) bekezdése *csak a szolgálati rend szabályozására hatalmazza fel a minisztert.* Az EüM rendelet a felhatalmazás alapján megalkotott 15. § (2) bekezdése azonban ezen túl az ügyeleti, illetve készenléti idő teljesítésének elrendelésére hatalmazza fel az ÁNTSZ-t. *A miniszter tehát tágran értelmezte a jogalkotótól kapott alkotmányossági szempontból aggályosnak tekinthető felhatalmazását, túlterjeszkedett azon, a kialakult jogi helyzet ezen eleme pedig ugyancsak alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozzon.*

**5.** A panaszbeadványban foglaltak nyomán szükséges kitérni arra is, hogy az ÁNTSZ-nek az EüM rendelet 15. § (1) bekezdése értelmében a készenléti és ügyeleti hely meghatározásakor egyedül *az orvosi ügyelet helyét és idejét, valamint a gyógyszertár elérhetőségét kell figyelembe vennie.*

E szempontok vizsgálata álláspontom szerint is indokolt, ugyanis a betegek érdekét szolgálja, hiszen biztosítja az állam számára, hogy az egészségügyi ellátási kötelezettségének megfelelő módon eleget tudjon tenni, ugyanis hiába szervezné meg az ügyeletes orvosi ellátást, ha a beteg az ott felírt gyógyszert nem tudja kiváltani.

Mindezzel együtt a szempontrendszer kialakítása egyoldalúnak tekinthető, mivel az ügyeleteset ellátó patikák *eltérő teherbíró képességének* és egyéb érdekeinek *figyelembe vételére nem ad módot*. Az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátása értelemszerűen különböző terheket ró a gyógyszertárakra attól függően, hogy hány lakost látnak el, vidéken vagy a fővárosban, kistelepülésen vagy nagyvárosban működnek-e, hány gyógyszerészt foglalkoztatnak, és hány gyógyszertár működik a településen. Ezen tényezők mérlegelésére azonban a szabályozás nem kötelezi az egészségügyi hatóságot, azok tekintetbe vétele kizárólag az illetékes tiszti főgyógyszerészek mérlegelésén múlik, amely okán az országban eltérő gyakorlat alakulhat ki. A konkrét panasz kapcsán a hatósági döntés, eljárás vizsgálatát kizárta az, hogy a panaszos az ügyben a bíróság eljárását kezdeményezte.

*Mindezen garanciális jellegű hiányosság ugyanakkor álláspontom szerint önmagában, az önkényes jogalkalmazás veszélye folytán a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, mivel az alapjogsérelem közvetlen veszélyét jelenti.*

Fontos hangsúlyozni, hogy *az ügyeleti, illetve készenléti gyógyszerellátás nem minősül piaci szolgáltatásnak*, amelyre csak akkor van szükség, ha arra lakossági kereslet mutatkozik. A szükségesség tehát ebben a vonatkozásban álláspontom szerint nem kereskedelmi, hanem *alapjogi kategória*. Az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat biztosítására azért van szükség, hogy a gyógyszerellátás hiánya miatt senki ne kerülhessen életveszélyes vagy egészségkárosodással fenyegető helyzetbe, illetve senkinek ne kelljen betegsége tüneteit a feltétlenül szükségesnél tovább elviselnie, vagyis ne sérüljön a testi és lelki egészséghez, méltóságához való joga. Mindaddig, amíg ennek akár a potenciális veszélye is fennáll, az ügyeleti, illetve készenléti szolgáltatásra szükség van, függetlenül attól, hogy korábban igénybe vette-e azt valaki. Álláspontom szerint a tény, hogy az ügyeleti, illetve készenléti szolgálatot egy bizonyos időszakban hányan vették igénybe, nem képezheti a kijelölés szempontját, *a puszta „igényfelmérések” nem szolgálhatnak a hatóság döntésének alapjául.*

Nem lehet figyelmen kívül hagyni emellett azt a tényt sem, hogy egyes gyógyszertárak a privatizáció során vételár-kedvezményben részesültek, ha vállalták az ügyeleti, készenléti szolgálat ellátását, emellett a Gyftv. 49. § (10) bekezdése szerint pályázatuk elbírálásakor előnyt élveznek azok a gyógyszerészek, akik ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátását is vállalják. Lényeges továbbá, hogy a *gyógyszerész szakma* hosszú ideje rendszeresen felhívta a figyelmet a szabályozás és különösen a kijelölés szempontrendszerének hiányosságaira.

Különösen fontos tehát, hogy a szolgálatra kötelezett gyógyszertár kijelölése milyen szempontok szerint történik, abba pedig mennyire csatornázzák be az érintett gyógyszerészek véleményét. Az ellátás jobb megszervezése érdekében ezért is indokolt volna, ha *az ügyeleti rend kialakításában a Magyar Gyógyszerészi Kamara területi szervei szerepet kaphatnának.*

**6.** Az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat szükségessége tehát igazolható, ugyanakkor legalább ennyire lényeges kérdés *az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat finanszírozása*. Abban az esetben, ha az ügyeleti, illetve készenléti szolgálatot teljesítő gyógyszertár jogilag igazolható módon közfeladatot látna el, akkor ezért az Áht. 3/A. § (3) bekezdése értelmében az államnak kellene biztosítania a szükséges pénzügyi fedezetet. Ahogyan arra már korábban utaltam, a magángyógyszertárak végzik a lakossági gyógyszerellátást, az állam feladata a gyógyszerellátáshoz való hozzáférés biztosítása. Mindezt az ÁNTSZ látja el oly módon, hogy ügyeleti, illetve készenléti idő teljesítésére kötelezi a gyógyszertárakat. Mindezek alapján *a gyógyszertár nem vállal át közfeladatot az államtól*: az ügyeleti-készenléti szolgálat teljesítése a személyi jog megszerzésével együtt járó jogilag kikényszeríthető kötelezettség, amely a jogszabályi rendelkezéseken kívül a gyógyszerészi hivatástudatból is fakad.

Az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat teljesítésével összefüggésben az a körülmény, hogy a kijelölt gyógyszertárak e szolgálatot jelenleg is ingyenesen, ellentételezés nélkül kötelesek ellátni, felveti az alapjog-korlátozás *arányosságának* kérdését. Az alkotmányossági kérdés nem a kompenzáció konkrét módjában, formájában, illetve mértékében jelenik meg, mivel ez a jogalkotó szakmapolitikai mérlegelésének körébe tartozik. Alapjogi szempontból a kompenzáció léte és funkciójának teljesítése a lényeges, alkalmas-e arra, hogy átlagosan ellentételezésül szolgáljon az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat ellátásáért.

Az államtitkár válasza szerint a gyógyszertárak az ügyeleti, illetve készenléti szolgálat alatt a gyógyszerek és egyéb termékek kiadásáért esetenként legfeljebb háromszáz forintos *ügyeleti díjat* számolhatnak fel. Emellett léteznek további olyan ellentételezések, díjak és kedvezmények – így például a *gyógyszerbiztonsági ellenőrzésért járó díj* –, amelyek ezt a célt szolgálhatják. A jelenlegi ellentételezési megoldások kapcsán álláspontom szerint a legnagyobb problémát az *eshetőlegesség és az átláthatatlanság* jelenti. Világosnak kellene lennie annak, hogy mely díjak, kedvezmények szolgálják célzottan ezt a kompenzációt.

Mindezzel szoros összefüggésben a kompenzációnak szükséges legalább minimálisan igazodnia a feladattal járó terhekhez. Ahogyan arra korábban már utaltam, az ügyelet és a készenlét önmagában nem igazodhat ahhoz, hogy milyen kereslet van a gyógyszerek iránt ezen időszakok alatt. Ennek értelmében viszont nem lehet pusztán a keresleten alapuló kompenzációs rendszert kialakítani: ha ugyanis a gyógyszertárat rendszeresen csak minimális számú beteg keresi fel, akkor az ügyeleti díj ilyen esetben nem alkalmas a cél elérésére. Megfontolás tárgyává szükséges tenni a jelenlegi szabályozás revíziója során, hogy mely jogi megoldás révén érhető el igazságosabb, a terhekhez igazodó kompenzációs mechanizmus.

Fel szeretném hívni arra is a figyelmet, hogy az alapvető jogok biztosa 2012-ben, az AJB-36/2012. számon kiadott jelentésében vizsgálta a gyógyszerész utánpótlás és képzés helyzetét. A biztos azt állapította meg, hogy Magyarországon nem áll rendelkezésre kellő számú gyógyszerész, asszisztens és szakasszisztens a szükségleteknek megfelelő ellátás biztosítására. A szakemberhiány, illetve az egészségügyi asszisztens-képzés egyenlőtlen színvonala pedig a gyógyszerfogyasztásra szorulóknak egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okoz. Álláspontom szerint az ügyeleti és készenléti rendszer garanciális jellegű lehetséges átalakítása elősegíthetné, hogy csökkenjen a gyógyszerészhiány az országban.

Megjegyezni kívánom végül, hogy a jogalkotó számára érdemes lehet tanulmányozni *a gyógyszertári ügyelet német szabályozásával kapcsolatos tapasztalatokat*. A 2010-es évek elején ugyanis a német állam hasonló problémákkal szembesült, és ezek megoldása érdekében – közel egy évig tartó előkészítő munka után – módosították a gyógyszertárakról szóló törvény harmadik fejezetét és a gyógyszerek áráról szóló rendeletet.<sup>7</sup> Az új, teljes lefedettséget biztosító ügyeleti kerületek megtervezésében kiemelkedő szerepet játszott a gyógyszerészek kamarája. A gyógyszertári ügyelet 0,16 euro centes átalánydíját beépítették a gyógyszerek árába, amelyet az állami betegbiztosító fizet. A 2013. augusztus 1-jén hatályba lépett törvénymódosítás létrehozott egy alapot, amelyet a Német Gyógyszerész Szövetség (DAV) kezel. A gyógyszertárak negyedévenként ebbe az alapba utalják át a gyógyszerek után beszedett átalánydíjat, amelyet a DAV az ügyeletet ellátó patikák között feloszt.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok mielőbbi orvoslása, jövőbeli bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy a jelentésben foglalt szempontok alapján – a Magyar Gyógyszerészi Kamarával való együttműködésben – kezdeményezze

<sup>7</sup> Lásd: <https://www.aok-gesundheitspartner.de/imperia/md/gpp/bund/apotheke/ansg.pdf>  
<http://www.gesetze-im-internet.de/apog/BJNR006970960.html#BJNR006970960BJNG000302116>

- 1) a közforgalmú, fiók- és kézigyógyszertárak, továbbá intézeti gyógyszertárak működési, szolgálati és nyilvántartási rendjéről szóló 41/2007. (IX. 19.) EüM rendelet alkotmányosan aggályos rendelkezéseinek a hatályon kívül helyezését, valamint
- 2) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, illetve – szükség szerint – más törvény és jogszabály rendelkezéseinek olyan tartalmú módosítását, amely a gyógyszerészek vállalkozáshoz való jogának szükséges szintű, illetve arányos mértékű korlátozása érdekében az ügyeleti, valamint a készenléti szolgálat teljesítésének valamennyi garanciális szabályát törvényben, kiszámítható szempontrendszer és átlátható rendszerű kompenzáció előírása mellett rendezi.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3988/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Ottrok Viktória

**Az eljárás megindítása**

A panaszos Gödöllői Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyelet és Térfelügyeleti Központjának (a továbbiakban: közterület-felügyelet) közigazgatási bírságot eljársát sérelmezve fordult a hivatalomhoz.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a közterület-felügyelet vezetőjétől.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- 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 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 közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Ktftv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (Postatv.)
- a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságotással összefüggő hatósági feladatokról szóló 159/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)
- a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

A panaszos előadta, hogy 2014. június 26-i keltezéssel levelet kapott Közterület-felügyeletről, miszerint 2014. június 20-án a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 20. § (1) bekezdésébe ütköző szabályszegést követett el, ezért 30 ezer forint közigazgatási bírságot szabtak ki vele szemben. Arról is tájékoztatták, hogy a szabályszegésről fénykép-, valamint videó felvétel is készült.

A panaszos sérelmezte, hogy a levélből nem derült ki számára, hogy milyen szabályszegést követett el, mert a levél nem tartalmazza a szabályszegés KRESZ szerinti megjelölését, csupán a Kkt-ben, valamint a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságotással összefüggő hatósági feladatokról szóló 159/2009. (VII. 29.) Korm. rendeletben szereplő jogszabályhelyeket, amelyekből nem világos, hogy az abban felsorolt szabályszegések közül, melyiket követte el.

Ezen túlmentően azt is kifogásolta, hogy a közterület-felügyelet – adatvédelmi szabályokra hivatkozva – nem látott lehetőséget a szabályszegésről készült felvételek postai vagy email útján történő megküldésére, kizárólag azt tette volna lehetővé, hogy azokat a polgármesteri hivatalban tekintse meg. Figyelemmel arra, hogy a panaszos nem gödöllői lakos, meglehetősen nagy költséggel járna neki a felvételek helyben történő megtekintése.

A panaszos véleménye szerint a tájékoztató levél homályosan fogalmaz a tekintetben, hogy amennyiben nem fizeti be a bírságot, hol és miként kezdeményeznek eljárást vele szemben. A közterület-felügyelet a Kkt. 20. § (2) bekezdésére hivatkozik, amely felsorolja a bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására jogosult szervezetet, de nem jelöli meg konkrétan, hogy mely hatóság indít eljárást vele szemben nemfizetés esetén.

Megkeresésemre a közterület-felügyelet vezetője tájékoztattott, hogy a panaszosnak küldött levélben a következő szöveg szerepelt: *"Értesítem, hogy 2014-06-20 napján 12:46 órakor Gödöllőn, a(z) Átrium Üzletház és az Evangélikus Templom közötti útszakaszon a Petőfi utcában, az Ön üzemeltetésében álló MLM569 frsz-ú gépjárművel elkövetett szabályszegést, a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. (a továbbiakban: Kkt.) 20. § (1) bekezdés kg) pontja szerint minősülő járművel történő behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó rendelkezések megsértése miatt az eljáró Közterület-felügyelet és Térfelügyeleti Központ a Kkt. 20. § (4b) bekezdése és a 156/2009. (VII.29.) Korm. rend. 12. § (1) bekezdése, valamint H/F. melléklete alapján 30.000 Ft összegű közigazgatási bírsággal sújtotta."*

A kapott tájékoztatás szerint a panaszos a szabályszegést úgy követte el, hogy az általa vezetett gépkocsival egyirányú utcába hajtott be, szemben a forgalommal, a behajtási tilalomra vonatkozó szabályok megsértésével. Az irodavezető véleménye szerint ezt a jogsértést, valamint az alkalmazandó szankciót és a szankció alkalmazására való felhatalmazást irták le a közigazgatásban egyébként alkalmazott szóhasználat, az ide vonatkozó jogszabály szövegezésének beidézésével, a jogszabályi hely pontos megjelölésével.

A közterület-felügyelethez eljuttatott levelére válaszul közölték a panaszossal, hogy *„Amennyiben a közigazgatási bírság a megjelölt határidőig nem kerül befizetésre, az ügyet – az 1988. évi I. tv. 20.§ (4c) bekezdése alapján – a Gödöllői Rendőrkapitányság Igazgatásrendészeti Osztályának, mint illetékességből eljáró hatóságnak továbbítjuk. Az ügygel kapcsolatos észrevételeit, vagy panaszát az illetékességgel rendelkező közigazgatási hatóságnál, a közigazgatási eljárás megindítását követően teheti meg, jogorvoslatra az ügy ezen szakaszában van lehetősége"*.

A panaszos azt is kifogásolta, hogy a közterület-felügyelet nem látott lehetőséget a szabályszegésről készült felvételek postai vagy e-mail útján történő megküldésére, kizárólag azt tette lehetővé, hogy azokat a polgármesteri hivatalban tekintse meg. Az irodavezető ezt azzal indokolta, hogy az Infotv. 7. § (1) bekezdése előírja az adatkezelőnek azt, hogy *„köteles az adatkezelési műveleteket úgy megtervezni és végrehajtani, hogy az e törvény és az adatkezelésre vonatkozó más szabályok alkalmazása során biztosítsa az érintettek magánszférájának védelmét"*.

A 7. § (3) bekezdése pedig azt, hogy *„az adatokat megfelelő intézkedésekkel védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés .... ellen"*.

A 7. § (6) bekezdése szerint *„az adatkezelőnek és az adatfeldolgozónak az adatok biztonságát szolgáló intézkedések meghatározásakor és alkalmazásakor tekintettel kell lenni a technika mindenkori fejlettségére. Több lehetséges adatkezelési megoldás közül azt kell választani, amely a személyes adatok magasabb szintű védelmét biztosítja, kivéve, ha az aránytalan nehézséget jelentene az adatkezelőnek"*.



Gödöllő Város Polgármesteri Hivatalának Integrált Irányítási Rendszeréről szóló dokumentum a Városüzemeltető és Vagyongazdálkodó Iroda folyamatait leíró részének 2.12. pontja szerint: „Az érintettek a rájuk vonatkozó adatokat (iratokat) csak a Térfelügyelet vezetője által megbízott személy jelenlétében tekinthetik meg, azt el nem vehetik, de azokról (térítés ellenében) másolatot vagy kivonatot kaphatnak, amennyiben a másolat vagy kivonat nem tartalmazza további személyek személyes adatait. A betekintéseket regisztrálni kell.”

Fentiek alapján az irodavezető meglátása szerint közterület-felügyelet helyesen döntött akkor, amikor arról tájékoztatta a panaszost, hogy adat-betekintési jogosultságával kizárólag helyben, ügyfélfogadási időben élhet. A közterület-felügyelet számára nem derült ki a panaszos leveléből, hogy azért igényli a postai vagy e-mail útján történő adatközlést, mert Gyulán él és jelentős többletköltséggel járna a felvételek személyes megtekintése. Azt feltételezték, hogy tartózkodási helye – mivel nem jelezte annak az ellenkezőjét – Gödöllő vagy legalábbis a környező települések egyike is lehet, ahonnan könnyen megközelíthető a polgármesteri hivatal. A – számomra is megküldött – felvételeken jól látható, hogy azok más személyek képmásait (tehát személyes adatait) is tartalmazzák. Az irodavezető szerint a közterület-felügyelet a jogszabály által előírt kötelezettségek betartása és a panaszos magánszférájának védelme érdekében jár el így, hiszen a postai vagy e-mailen történő adatközlés esetében az adatszolgáltató nem tudja biztosítani, hogy illetéktelen személyek ne tekinthessék meg a felvételeket. Ha ilyen esemény következne be, úgy az adatok biztonságáért felelős hatóság elmarasztható lenne.

Az irodavezető – a megkeresésemre tekintettel – felvette a kapcsolatot a gyulai önkormányzattal annak érdekében, hogy a panaszos a szabályszegésről készült felvételeket – amennyiben arra hivatalos megkeresés alapján igényt tart – a Ket. 26. § (1) bekezdésének a)-b) pontjaiban leírtak szerint a belföldi jogsegély intézményének keretén belül megtekinthesse, és erről a panaszost is értesítette.

Annak érdekében, hogy a továbbiakban az ilyen és ehhez hasonló félreértéseket elkerüljék, rendszerükben módosítást hajtottak végre, így ezentúl a szabályszegésekkel kapcsolatosan keletkezett iratokban a konkrét „KRESZ-hivatkozást” is szerepeltetik az ügyfelek teljes körű tájékoztatása érdekében.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv vagy hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy Budapest Főváros XII. kerület Hegyvidék Önkormányzatának Közterület-felügyelete hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

### **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.

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.<sup>1</sup> 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.

Alláspontom 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**

A szabálysértésről készült felvételek postai úton vagy email útján történő megküldésének adatvédelmi szempontú megítélése kapcsán megkerestem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot (a továbbiakban: Hatóság). Az elnök arról tájékoztatót, hogy a panaszos belföldi jogsegély útján, a lakóhelye szerinti polgármesteri hivatalban megismerhette a kérdéses felvételeket, vagyis az információs önrendelkezési joggal összefüggő jogsérelem, vagy annak közvetlen veszélye már nem áll fenn, illetve a jogsérelem orvoslásra került.

Így a konkrét ügyben a Hatóság vizsgálatának megindítása és lefolytatása is okafogyottá vált, felhívta azonban a figyelmemet a vonatkozó jogszabályok adatvédelmi szempontból releváns rendelkezéseire, amelyek alapján a következők állapíthatók meg.

A Kkt. 20. § (2) és (3) bekezdésében foglaltak alapján a közlekedési szabályszegésekkel kapcsolatos bírságolási eljárás lefolytatására a közlekedési hatóság, a rendőrség, a vámhatóság, a katasztrófavédelmi hatóság, a munkaügyi hatóság és a közterület-felügyelet jogosult.

A bírságolási eljárásra az eljáró hatóság ellenőrző tevékenységét szabályozó külön jogszabályban foglalt rendelkezéseket a Kkt. 20. §-ában meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

Tekintettel arra, hogy a Kkt. 20. §-a az eljáró hatóságok által készített fénykép- és videó felvételek kezelésével, illetve továbbításával összefüggő speciális adatvédelmi rendelkezéseket nem tartalmaz, ezért az Infotv. rendelkezései mellett Kftv. vonatkozó szabályozását kell alapul venni.

---

<sup>1</sup> 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

A Kftv. 7. §-ában foglalt rendelkezések szerint:

- „(2) A felügyelő az intézkedésével érintett személyről, az intézkedése vagy az eljárása szempontjából lényeges környezetről és körülményről, tárgyról képfelvételt, hangfelvételt, kép- és hangfelvételt (a továbbiakban együtt: felvétel) készíthet.
- (3) A felügyelet közterületen, közbiztonsági, illetve bűnmegelőzési célból, bárki számára nyilvánvalóan észlelhető módon képfeltevőt helyezhet el, és felvételt készíthet. A képfeltevő elhelyezéséről, valamint a képfeltevővel megfigyelt közterület kijelöléséről a felügyelet előterjesztésére a képviselő-testület dönt.
- (6) A (2) és (3) bekezdésben foglaltak alapján készített felvétel a rögzítés helyszínén
- a) elkövetett bűncselekmény vagy szabálysértés miatt indult eljárásban,
- b) elkövetett jogsértés miatt indított közigazgatási hatósági eljárásban,
- c) végzett felügyelői intézkedés jogszerűségének megállapítására irányuló közigazgatási hatósági eljárásban, továbbá
- d) a felvételen szereplő személy által, jogainak gyakorlása érdekében indított eljárásban használható fel.
- (9) Ha a felvételen szereplő személy a (6) bekezdés d) pontja szerint jogainak érvényesítésére eljárást indított, részére az adatkezelési határidőn belül benyújtott kérelemre a felvételt továbbítani kell.
- (10) Ha a rögzített felvételt a felügyelő az eljárásra jogosult szerv, hatóság megkeresésére vagy a felvételen szereplő személy kérelmére továbbította, a felvételt a továbbítással egyidejűleg törölni kell.”

A Kftv. 7/A. § (1) bekezdése szerint „a felügyelet a felvétel kezelése során köteles megtenni az ahhoz szükséges szervezési, technikai és egyéb adatbiztonsági intézkedéseket, hogy az érintett személy személyes adatait, így különösen magántitkait és magánéletének körülményeit illetéktelen személy tudomására jutásától megóvja. A felügyeletnek biztosítani kell továbbá, hogy a felvételen szereplő személy – a felvétel törlésének időpontjáig – megtekinthesse a róla készült felvételt.”

Az Infotv. 14. §-a szerint az érintett tájékoztatást kérhet az adatkezelőtől személyes adatai kezeléséről. Az Infotv. 15. § (1) bekezdése alapján „az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett általa kezelt, illetve az általa vagy rendelkezése szerint megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adatairól, azok forrásáról, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevéről, címéről és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, továbbá – az érintett személyes adatainak továbbítása esetén – az adattovábbítás jogalapjáról és címzettjéről”.

Tehát a Kftv. 7. § (9) bekezdése kizárólag abban az esetben írja elő kifejezetten a felvételen szereplő személy részére annak továbbítását, ha jogainak érvényesítése érdekében eljárást indított. Jelen esetben a panaszos nem külön eljárás indításához akarta felhasználni a felvételeket, csupán arról kívánt meggyőződni, hogy valóban elkövette-e a szabálysértést. A Kftv. 7/A. § (1) bekezdése egyéb esetekre (panaszos esetre) nézve csak azt követeli meg, hogy a Közterület-felügyeletnek a felvételen szereplő személynek a felvétel „megtekintését” biztosítani kell (a felvétel törlésének időpontjáig).

A Hatóság elnökének véleménye szerint a panaszos Infotv.-ben biztosított tájékoztatáshoz fűződő jogának érvényesülését azonban az szolgálja maradéktalanul, ha nem csupán személyes betekintés útján, hanem elektronikus vagy postai úton küldött másolatban is felvilágosítást kaphat arról, hogy a közterület-felügyelet milyen felvételeket készített a szabályszegéséről. Utóbbi tájékoztató jog biztosítása mellett természetesen a felügyeletnek figyelemmel kell lennie az Infotv. 7. §-ában, valamint a Kftv. 7/A. §-ában előírt adatbiztonsági követelményekre is, amelynek alapján meg kell tennie mindazon intézkedéseket, amelyekkel az érintett személyes adatait illetéktelen személy tudomására jutásától megóvja.

*A Hatóság elnökének álláspontja szerint a Közterület-felügyelet nem sérti meg azzal az adatbiztonsági rendelkezéseket, ha az érintett tájékozási jogának érvényesülése érdekében, az érintett kérésének megfelelően az általa megadott postai vagy elektronikus címre megküldi a – kizárólag az érintett személyes adatait tartalmazó – felvételeket.*

A felvételek e-mailen vagy postán történő továbbítása akkor lehetséges, ha az érintett egyértelműen és kifejezetten kéri azt, hogy a felvételt e-mailen vagy postán továbbítsák a részére – ezt a panaszos meg is tette. Az adatbiztonsági előírások megsértésének kérdése a Közterület-felügyelet részéről az érintett postai elérhetőségére történő tértivevényes kézbesítéskor fel sem merülhet. A postára vonatkozó jogszabályi rendelkezések, így különösen Postatv., valamint a postai szolgáltatások nyújtásának és a hivatalos iratokkal kapcsolatos postai szolgáltatás részletes szabályairól, valamint a postai szolgáltatók általános szerződési feltételeiről és a postai szolgáltatásból kizárt vagy feltételesen szállítható küldeményekről szóló 335/2012. (XII. 4.) Korm. rendelet részletes adatbiztonsági követelményeket írnak elő a posta számára.

Az elektronikus úton történő továbbításkor az adatbiztonsági rendelkezések kizárólag akkor sérülhetnek, ha véletlenül az ügyfél által megadott e-mail cím helyett más elektronikus elérhetőségre küldik ki a felvételeket.

Az adatbiztonsági előírásoknak továbbá olyan felvételek kiadásakor van relevanciája, amelyekben az érintetten kívül más személyek személyes adatai is szerepelnek. A Közterület-felügyelet vezetője a számomra megküldött válaszelevelében arra is hivatkozott, hogy a felvételek más személyek képmásait (tehát személyes adatait) is tartalmazza. A Hatóság tájékoztatása szerint ilyenkor a felvételen szereplő más személyek személyes adatait felismerhetetlenné kell tenni a másolatokon, és úgy már továbbíthatóak a panaszosnak.

Helytálló a Közterület-felügyelet arra való hivatkozása, hogy a panaszosnak küldött levélben pontosan megjelölték a közigazgatási bírság alapjául szolgáló jogszabályhelyet. A panaszosnak az volt a valódi kifogása, hogy a Kkt. idézett pontjából<sup>2</sup> nem volt világos számára, hogy a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre vagy a kötelező haladási irányra vonatkozó rendelkezések sértette-e meg. A Közterület-felügyelet vezetője tájékoztatott arról, hogy a jövőben a levelekben feltüntetik a szabályszegések KRESZ szerinti megjelölését, így bízom abban, hogy az ezzel kapcsolatos problémák a jövőben megszűnnek.

*Fentiek alapján megállapítom, hogy Gödöllői Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyelet és Térfelügyeleti Központja azzal, hogy nem küldte meg panaszosnak a szabályszegésről készült felvételeket, hanem kizárólag a helyben való megtekintést tette lehetővé, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy a panaszos ügye belföldi jogsegély eljárás keretén belül megoldódott, az Ajbt. 31. § alapján felkérem Gödöllői Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyeletének vezetőjét, hogy a jövőben a szabályszegésről készült felvételek megtekintését ne kizárólag helyben biztosítsa, hanem amennyiben az ügyfél kéri, küldjék meg akár postai-, akár elektronikus levélben, a megfelelő adatbiztonsági előírások szem előtt tartásával.

Budapest, 2015. március

Székely László

---

<sup>2</sup> 1988. évi I. törvény 20. § Az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban (...) kg) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezettek.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-4051/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Beadványa szerint a panaszos lakóhelyén a szemétszállítást önkormányzati rendelet alapján 2012. január 1-jétől új közszolgáltató látja el. A korábbi közszolgáltató azonban ennek ellenére követelte a panaszostól a hulladékszállítási díj megfizetését, holott közszolgáltatói tevékenységet már nem végzett, amit panaszos sérelmesnek érez.

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 a biztos vizsgálatot indított, amelyet az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján kiterjesztett Harkány Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről szóló 33/2011. (XII.13.) számú önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.) panasz által nem érintett rendelkezéseire is.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos 2004-ben kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést a Kaposvári Városgazdálkodási Zrt.-vel, (továbbiakban: korábbi közszolgáltató). 2012. január 1-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást az Ör. 2. § (3) bekezdése és a megkötött közszolgáltatási szerződés alapján az önkormányzat új közszolgáltató: a „Dél-Kom” Dunántúli Kommunális Szolgáltató Kft. (továbbiakban: új közszolgáltató) útján biztosítja.

A panaszos a közszolgáltatási díjat a 2012. január 1-jét követő időszakra az új közszolgáltatónak megfizette. A beadvány szerint ugyanakkor a korábbi közszolgáltató – jogosultsága hiánya ellenére – 2012. első, illetve második negyedévére szólóan a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat kiszámlázta a panaszos részére, amelyet a panaszos nem fizetett meg. A korábbi közszolgáltató a díjhátralék megfizetését fizetési felszólításban követelte panaszostól, majd követeléskezelési megbízást adott ki a Credit Controll Kft. részére. Az Ör. 17. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. Az Ör. 17. § (4) bekezdés rendelkezése szerint a települési önkormányzat jegyzője által a behajtás eredménytelenségéről kiadott igazolást követő 30 napon belül a közszolgáltató fizetésre felszólítja az ingatlan tulajdonosát, vagyonkezelőjét, melynek eredménytelensége esetén – a 17. § (3) bekezdésében meghatározott felelősség alapján – intézkedik a díjhátralék behajtásáról.

Vizsgálatunk során a panaszban foglaltakon túl az Ör. egyéb rendelkezéseivel kapcsolatosan is felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alábbiakban az Ör. érintett rendelkezéseit is ismertetjük. A preambulumban az Ör.-t Harkány Város Önkormányzatának képviselő-testülete a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. (a továbbiakban: Hgt.) 23. §-ában és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 16. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján alkotta meg.

Az Ör. 5. § (5) bekezdése szerint a választható szabványos tárolóedények felsorolását a 2. számú melléklet tartalmazza. Az Ör. 2. számú melléklete szerint a választható szabványos tárolóedények 2012. január 1-től: 80 literes, 110 literes, 120 literes, 240 literes, 770 literes, 1100 literes és 5000 literes edény, illetve 110 literes jelzett műanyag zsák.

Az Ör. 5. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 80 literes tárolóedény használatára jogosult az igazoltan egyszemélyes háztartásban élő ingatlantulajdonos (egyedülálló ingatlantulajdonos), aki Harkány közigazgatási területén belül közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik. A 80 literes edény használatára kötött szerződés feltétele az Önkormányzat népeesség-nyilvántartójának igazolása a jogosultságról, valamint az edény beszerzése.

Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a 80 literes tárolókapacitás igénybevételéhez szükséges adatokat a közszolgáltató tartja nyilván. A nyilvántartott adatok ellenőrzését a Közszolgáltató kérelmére a népeesség-nyilvántartó iroda látja el. Eltérő adat esetén a Közszolgáltató a *kedvezmény* megadását megtagadja, illetve a kedvezményt megvonja. A kedvezményre jogosító körülmény megszűnése esetén a szerződő köteles azt haladéktalanul bejelenteni, és a közszolgáltatási szerződés módosítását kezdeményezni.

Az Ör. 13. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatási díj*: „az egységnyi díjtétel és az ürítési gyakoriság átlagszámának szorzata.”

Az Ör. 20.§ 1. pontja szerint *ingatlan*: „a közszolgáltatásba bevont területen fekvő egy lakásos lakó- vagy lakás céljára használt épület, a több lakásos épület lakásonként, illetve a szövetkezeti, társasházi épületben lévő lakás, valamint a nem lakás céljára szolgáló azon helyiségek, amelyekben a fogyasztói tevékenység során hulladék képződik.”

Ugyanezen szakasz 2. pontja szerint a *települési szilárd hulladék*: „háztartási hulladék: az emberek mindennapi élete során a lakásokban, valamint a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező, közterületi hulladék: közforgalmú és zöldterületen keletkező, háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű hulladék: gazdasági vállalkozásoknál keletkező – külön jogszabályban meghatározott – veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék.” Az Ör. 20. § 12. pontja szerint *ingatlantulajdonos*: „az ingatlan tulajdonosa, birtokosa, használója.”

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) 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. ugyanezen szakaszának (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. 20. § (1) bekezdése alapján 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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső 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.”<sup>4</sup>

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 szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam köteleseinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.*

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>6</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>8</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat



Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>9</sup>.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>10</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

### **III. A vizsgálat érdemében**

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítsák.”

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>10</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely 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;
- f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az ehhez kapcsolódó, a Htv. 88. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazó rendelkezés szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

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.

A vizsgálattal érintett Ör. preambuluma szerint az Ör.-t a Képviselő-testület a Hgt. alapján alkotta meg, amelyet ugyanakkor hatálybalépésével egyidejűleg 2013. január 1-től a Htv. hatályon kívül helyezett.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> A preambulumban szerint az Ör.-t a Hgt. mellett a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 16. § (1)-ben kapott felhatalmazásán alapulóan is alkotta meg az önkormányzat képviselő-testülete, amely 2013. január 1-jétől ugyancsak hatályát veszítette

Tekintettel arra, hogy a Hgt. szabályozásától a Htv. szabályozása jelentősen eltér, tartalmi szempontból nem következik a felhatalmazást adó Htv.-ből az, hogy a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testületnek ne lenne jogalkotási kötelezettsége a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, vagyis a Htv. 2013. január 1-jei hatálybalépésétől kezdődően a képviselő-testület jogalkotási kötelezettsége a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján fennáll.

2. A hatályos Ör. számos rendelkezése ellentétes a Htv. rendelkezéseivel. Ehelyütt azokat a példákat emeljük ki, amelyek tartalmilag is rámutatnak a Jat. 5. § (4) bekezdés szerinti jogalkotási kötelezettség teljesítésének fontosságára.

A) A Htv.-ben foglalt értelmező rendelkezések szerint: *Háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot; *Háztartási hulladékhoz hasonló hulladék*: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló; *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.<sup>12</sup>

Az Ör. ezzel szemben a 20. § 2. pontjában a *települési szilárd hulladék* fogalmát eltérően határozza meg: háztartási hulladék: az emberek mindennapi élete során a lakásokban, valamint a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező, közterületi hulladék: közforgalmú és zöldterületen keletkező, háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű hulladék: gazdasági vállalkozásoknál keletkező – külön jogszabályban meghatározott – veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék.

*Megállapítható, hogy az Ör. 20. § 2. pontja ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 21., 22., és 43. pontjaiban foglalt rendelkezésekkel, ami a jogbiztonság szempontjából aggályos.*

B) Az Ör. 20. § 1. pontja szerint *ingatlan*: „a közszolgáltatásba bevont területen fekvő egy lakásos lakó- vagy lakás céljára használt épület, a több lakásos épület lakásonként, illetve a szövetkezeti, társasházi épületben lévő lakás, valamint a nem lakás céljára szolgáló azon helyiségek, amelyekben a fogyasztói tevékenység során hulladék képződik.”

Az Inyvtv. 12. §-a úgy rendelkezik, hogy a földrészleten kívül *önálló ingatlannak* kell tekinteni: *a)* az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona (a továbbiakban: önálló tulajdonú épület), *b)* a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (a továbbiakban: öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, *c)* a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget, *d)* a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől [*a)*-*d)* pontok szerinti ingatlanok együtt: egyéb önálló ingatlan].

Ahogy az alapvető jogok biztosa korábbi, AJB-2688/2013. számú jelentésében megállapította „Az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdésében, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozó adatként az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.”

*Megállapítható, hogy az Ör. 20. § 1. pontja a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, valamint az Inyvtv. 12. §-ával ellentétes, valamint a Jat. 3. §-a szerinti többszintű és párhuzamos szabályozás tilalmába ütköző szabályozást tartalmaz.*

<sup>12</sup> Ld. Htv. 2. § (1) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezések szerint 21., 22., 43.

C) A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyongekezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

Az Ör. 20. § 12. pontja szerint *ingatlantulajdonos*: „az ingatlan tulajdonosa, birtokosa, használója.”

A Jat. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

*Megállapítható, hogy az Ör. 20. § 12. pontja a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába ütköző módon tartalmaz a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával ellentétes rendelkezést.*

D) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozást a Htv. 21. fejezetének 46-52. §-ai tartalmazzák.

A Htv. 47. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.

Az Ör. 13. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatási díj*: az egységnyi díjtétel és az ürítési gyakoriság átlagszámának szorzata. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg. Ehhez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter részére a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja ad felhatalmazást. *Megállapítható, hogy az Ör. 13. § (2) bekezdése a Jat. 3. §-ában foglalt rendelkezéssel ellentétesen részben megismétli a Htv. 47. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezést, ami a jogbiztonság szempontjából aggályos.*

E) A közszolgáltatási díjhátralékkal kapcsolatosan a Htv. 52. §-a a következő rendelkezéseket tartalmazza: (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek. Az Ör. 17. § (1) bekezdése szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. *Megállapítható, hogy az Ör. 17. § (1) bekezdése a Jat. 3. §-ában foglalt rendelkezéssel ellentétesen részben megismétli a Htv. 52. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezést.*

F) A Htv. 52. §-a (2)-(4) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy (2) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató vagy a követelés egyéb jogosultja (a továbbiakban együtt: a követelés jogosultja) felhívja az ingatlanhasználó figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére. (3) A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék megfizetésének esedékességét követő 45. nap elteltével a követelés jogosultja – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) kezdeményezi. (4) A NAV – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül – jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, a késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a követelés jogosultjának ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a NAV 8 napon belül átutalja a követelés jogosultjának.

Az Ör. 17. § (4) bekezdés rendelkezése szerint a települési önkormányzat jegyzője által a behajtás eredménytelenségéről kiadott igazolást követő 30 napon belül a közszolgáltató fizetésre felszólítja az ingatlan tulajdonosát, vagyonkezelőjét, melynek eredménytelensége esetén – a 17. § (3) bekezdésében meghatározott felelősség alapján – intézkedik a díjhátralék behajtásáról.

A hulladékgyűjtésről szóló korábbi jogszabály (Hgt.) alapján 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat jegyzője volt az első fokú adóhatóság a közszolgáltatási díjhátralék behajtása tekintetében, azonban a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdése alapján az első fokú adóhatóság 2013. január 1-jétől hatályosan a NAV.

Fontos hangsúlyozni azt is, hogy az Art. 4. § (2) bekezdése szerint a végrehajtás és az ezzel összefüggő nyilvántartás tekintetében az Art. 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).

A vizsgálattal érintett Ör. 17. § (4) bekezdése a hulladékgyűjtési díjhátralék behajtását sajátos módon a Hgt.-vel és azt Art.-vel ellentétesen kivonta az Art. hatálya alól, így a panasszal érintett korábbi közszolgáltató eljárásának visszas voltát – túl a követelés jogosságának beadvány szerinti vitathatóságán – közvetlenül az Ör. 17. § (4) bekezdés jogszabályokkal ellentétes rendelkezése okozta. *Megállapítható, hogy az Ör. 17. § (4) bekezdése ellentétes a Htv. 52. § (2)-(4) bekezdéseivel, továbbá az Art. 4. (2) bekezdésével, ami a jogbiztonság szempontjából aggályos.*

*A II/1. pont megállapításaira, valamint a fenti, II/2. A)-F) pontokban foglaltakra is tekintettel megállapítottuk, hogy a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazásán alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a települési önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

3. Amint azt már korábban említettük, a Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgyűjtés helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgyűjtési közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes. A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelezettek a kötelezettek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik. Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Hvhr. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. (2) A választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közszolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, az érintett ingatlan használó természetes személyek számát, valamint a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében<sup>13</sup> is megállapította, hogy „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. 7. §-a alapján.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, a vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége, az ingatlan használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.”

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>14</sup> is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

<sup>13</sup> AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014;

<sup>14</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat; 12/2000. (III. 31.) AB határozat; 48/2000. (XII. 18.) AB határozat; 506/B/2001. AB határozat;

Amint azt több korábbi ombudsmani jelentés<sup>15</sup> is megállapította, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja. Az Ör. 5. § (5) bekezdése szerint a választható szabványos tárolóedények felsorolását a 2. számú melléklet tartalmazza. Az Ör. 2. számú melléklete szerint a választható szabványos tárolóedények 2012. január 1-től: 80 literes, 110 literes, 120 literes, 240 literes, 770 literes, 1100 literes és 5000 literes edény, illetve 110 literes jelzett műanyag zsák. Az Ör. 5. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 80 literes tárolóedény használatára jogosult az igazoltan egyszemélyes háztartásban élő ingatlantulajdonos (egyedülálló ingatlantulajdonos), aki Harkány közigazgatási területén belül közszolgáltatási szerződéssel rendelkezik. A 80 literes edény használatára kötött szerződés feltétele az Önkormányzat népszerűségi-nyilvántartójának igazolása a jogosultságról, valamint az edény beszerzése. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a 80 literes tárolókapacitás igénybevételéhez szükséges adatokat a közszolgáltató tartja nyilván. A nyilvántartott adatok ellenőrzését a Közszolgáltató kérelmére a népszerűségi-nyilvántartó iroda látja el. Eltérő adat esetén a Közszolgáltató a kedvezmény megadását megtagadja, illetve a kedvezményt megvonja. A kedvezményre jogosító körülmény megszűnése esetén a szerződő köteles azt haladéktalanul bejelenteni, és a közszolgáltatási szerződés módosítását kezdeményezni.

Fontos kiemelni, hogy 2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35. §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint „A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.” Ehhez kapcsolódóan a Htv. számos rendelkezése módosult<sup>16</sup> 2015. január 1-jétől hatályosan, valamint egyidejűleg hatályba lépett a Hvhr. is, amely mind az ingatlanhasználók kötelezettségei között, mind a közszolgáltatás ellátásának jogszabályi feltételei között előírja a műanyag, a papír, a fém és a vegyes hulladék elkülönített gyűjtését és elszállítását.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet. A Hvhr. 7. § (2) bekezdése a) pontja a különböző méretű hulladékgyűjtő edények közötti választás lehetőségével kapcsolatos szempontok között elsődlegesen határozza meg a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége figyelembevételének követelményét.

A Hvhr. 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékot szükség szerinti gyakorisággal, a vegyes hulladéktól elkülönítve szállítja el. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a közszolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználatól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el: a) műanyag hulladék, b) fémhulladék, c) papírhulladék, d) vegyes hulladék. Tekintettel arra, hogy az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Hvhr. általános érvénnyel kötelezően megállapítja, a Htv. 39. § (5) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletnek csak abban az esetben kell az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó szabályokat megállapítania, amennyiben a Hvhr. rendelkezésein túl további anyagfajta szerinti elkülönített gyűjtését kívánja a települési hulladékgazdálkodásra vonatkozóan előírni.

<sup>15</sup> OBH-2338/2007; OBH-1187/2010; AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014;

<sup>16</sup> A Htv. 39. § (1) Az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot *elkülönítetten* gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint „önkormányzati rendelet a közszolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendeletben meghatározottakon túl az ingatlanhasználatot kötelezheti a települési hulladék meghatározott további anyagfajta – így különösen a papír, fém, műanyag, építési-bontási, illetve üveg – vagy hulladéktípusok hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére.”

Ugyanakkor a települési önkormányzatok általános szabályozási kötelezettsége a választható hulladékgyűjtő edények méretének, és az igénybevétel feltételeinek megállapításakor 2015. január 1-jétől *kiegészült* az elkülönített hulladékgyűjtés és hulladékkezelés kötelezettsége nyomán a szelektív hulladékgyűjtésre és ezzel összefüggésben a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző szempontokkal is. Vagyis annak érdekében, hogy az önkormányzati rendeletek megfelelően érvényesítsék a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét a hulladékgazdálkodással összefüggően a választható hulladékgyűjtő edényekre vonatkozó rendelkezések megalkotásakor, a Hvhr. 7. § (2) bekezdésében foglalt szempontokra figyelemmel a szállítási gyakoriság-vegyes hulladék mennyisége-ingatlanhasználók száma *mellett* az anyagfajtánként elkülönítetten gyűjtendő hulladék fajlagos mennyiségét is figyelembe kell venni, és az edényhasználat feltételeit úgy kell megállapítani, hogy a hulladék környezettudatos, elkülönített gyűjtésére, és így a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön. A hulladékgazdálkodási tárgyú ombudsmani vizsgálatok<sup>17</sup> alapján megállapítható, hogy általában eddig az önkormányzati rendeletek a legfeljebb 2 fős háztartások számára tették lehetővé a kisebb edény használatát heti egyszeri szállítási gyakoriság mellett, azonban a 2015. január 1-jétől hatályos törvényi és kormányrendeleti szabályozás alapján már nem elégséges az önkormányzati rendeletekben a legkisebb hulladékgyűjtő edény választásának lehetőségét egyoldalúan az ingatlanhasználók számához kötni. A szelektív hulladékgyűjtés általános kötelezettsége alapján a kisebb edényhasználatot széles körben kell lehetővé tenni az önkormányzati rendeleti szabályozásban megállapított feltételeknek úgy, hogy az ingatlanhasználók nagyobb száma, családok, nagycsaládok esetén is az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön.

Így megállapítható, hogy a 110 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edény választásának és használatának biztosítása az önkormányzati rendeleti szabályozásban a 2015. január 1-jétől hatályba lépő, a hulladékgazdálkodásban a környezet és az emberi egészség védelmének szempontjait<sup>18</sup>, és a hulladékhierarchiát<sup>19</sup> a korábinál következetesebben érvényesítő szabályozás szerint az Alkotmánybíróság határozatai, valamint a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapítások alapján a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesítése mellett hangsúlyosan az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesítése érdekében is szükséges.

Megállapítható az is, hogy a különböző méretű edények használatához kapcsolódóan olyan feltételeket kell előírnia a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek, amelyek az ingatlanhasználókat megfelelőképpen ösztönzik a szelektív hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére.

A vizsgálattal érintett Ör. 5. § (7) bekezdéséhez kapcsolódóan azt is hangsúlyozni kell, hogy a 80 literes edény használata nem minősül a Htv. 35. § (1) bekezdés e) pontja szerinti kedvezménynek, hanem – a fentiek alapján – a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét érvényesítő, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatának.

A Hvhr. 7. § (2) bekezdésén alapuló feltételei megállapításával az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző, és így az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülését biztosító, kötelezően szabályozandó elem.

A vizsgálatunk idején kihirdetett Htvhr. ugyanakkor 2015. július 1-jétől hatályosan a 7. §-t kiegészítő bekezdésekben az alábbiak szerint rendezi a legkisebb gyűjtőedények választhatóságának biztosítását.

<sup>17</sup> AJB-4763/2013; AJB-5119/2013; AJB-5741/2013;

<sup>18</sup> Ld. Htv. 4-6. §-ait

<sup>19</sup> Htv. 7. §



A közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül – az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel – a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert, b) a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg. (1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja. (1c) A közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti. Vagyis a legkisebb gyűjtőedény biztosításának kérdését a jogszabályok közül a Htvhr. rendezi, ezért erre vonatkozóan e rendelkezések 2015. július 1-jei való hatálybalépését követően az önkormányzati rendeletek a továbbiakban nem tartalmazhatnak rendelkezéseket, illetve csak olyan rendelkezéseket tartalmazhatnak, amely a Htvhr. rendelkezéseinek megfelel.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 5. § (6) és (7) bekezdései azzal, hogy a 80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét kizárólag az egyedülálló ingatlanhasználók számára biztosítják, valamint azzal, hogy az Ör. a 80 literes edény használatával és a 2. melléklet szerinti további különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan hatékony feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, az Ör. e rendelkezései (illetve a rendelkezések hiánya) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az Ör. hiányossága miatti visszásságot a Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályos 7. § (1a)-(1c) bekezdései orvosolják, így ezzel kapcsolatosan a hatálybalépésig tartó átmeneti időre intézkedés tételére nincsen szükség.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy a 2013. január 1-jétől hatályos hulladékról szóló törvényben kapott felhatalmazása alapján Harkány Város Önkormányzatának Képviselő-testülete jogalkotási kötelezettségét nem teljesítette, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott. A hatályos törvényi szabályozásnak megfelelően megalkotott rendelet hiányában ezért a jelenleg hatályos önkormányzati rendelet számos rendelkezése ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal (pl.: a települési szilárd hulladék, az ingatlantulajdonos, a közszolgáltatási díj fogalmának meghatározásai, a díjhátralék behajtására vonatkozó rendelkezések tekintetében).

Megállapítottuk azt is, hogy a korábbi közszolgáltató eljárását az Ör. jogszabályokkal ellentétes 17. § (4) bekezdése alapján folytatta, így a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot közvetlenül az Ör. e jogszabályokkal ellentétes rendelkezése okozta.

Feltártuk, hogy a korábbi időszakhoz képest 2015. január 1-jétől lényeges változás, hogy a hatályos jogszabályok ettől az időponttól általánosan előírják a hulladék szelektív gyűjtésének és kezelésének kötelezettségét, amely a korábinál következetesebben érvényesíti a hulladékgazdálkodásban a környezet és az emberi egészség védelmének szempontjait és a hulladékhierarchia által meghatározott elsőbbségi sorrendet.

Megállapítottuk, hogy az Ör. azzal, hogy a 80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét kizárólag az egyedülálló ingatlanhasználók számára biztosítja, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az Ör. hiányossága miatti visszásságot a Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályos 7. § (1a)-(1c) bekezdései orvosolják, így ezzel kapcsolatosan a hatálybalépésig tartó átmeneti időre intézkedés tételére nincs szükség.

### **Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Harkány Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás megalkotását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően és maradéktalanul kiküszöböli, és elősegíti az anyagfajtként elkülönített hulladékgyűjtés ösztönzésével a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését.

Budapest, 2015. június

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4108/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Haidegger Marianna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesapa kiskorú gyermeke jogerős bírósági döntésen alapuló elhelyezése megváltoztatásának végrehajtása érdekében fordult hozzám és kérte a segítségemet.

A beadvány szerint az Ajkai Járásbíróság 2014. április 18-án jogerősen az édesapánál helyezte el a 7 éves kislányt, mert a bíróság megállapította, hogy az édesanya a gyermeket nem járattja iskolába, így erkölcsi és szellemi fejlődését veszélyezteti. Tekintettel arra, hogy az édesanya a bírósági ítéletben foglaltakat önként nem teljesítette, az édesapa végrehajtási eljárást kezdeményezett a gyermeke kiadása érdekében. A panaszos több alkalommal próbálta előmozdítani az ügyét és kért segítséget a végrehajtótól, a Veszprém Megyei Bíróság Gazdasági Hivatalától, valamint az Ajkai Járási Hivatal Járási Gyámhivatalától, hogy legalább a szeptemberi tanévkezdésre a gyermek elhelyezése megoldódjon. Mind a panaszos, mind a gyámhivatal feljelentést tett az édesanya ellen kiskorú veszélyeztetése miatt. Mivel a végrehajtási eljárás eredményre nem vezetett, a panaszos 2014. augusztus 12-én panaszbeadvánnyal fordult hozzám az eljárás elhúzódása és eredménytelensége miatt.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő jog sérelme, valamint a gyermekek legfőbb érdeke sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom sikeres lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és a (2) bekezdése alapján az Ajkai Rendőrkapitányságtól, valamint az önálló bírósági végrehajtótól (a továbbiakban: végrehajtó) tájékoztatást, továbbá az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő 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]
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Magyarország külön intézkedésekkel védi [...] a gyermekeket [...]”*[Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés] és *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.).

## **A megállapított tényállás**

A szülők közös megegyezése alapján a kiskorú gyermek 2012-ben az édesanya nevelésébe és gondozásába került, a különélő édesapát kapcsolattartási jog illette meg.

2014. március 4-én az Ajkai Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztály Vizsgálati Alosztály előtt eljárás indult kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt a Veszprém Megyei Kormányhivatal Ajkai Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) feljelentése alapján annak indokán, hogy az édesanya 2013. szeptember óta nem gondoskodott a tanköteles gyermeke iskolába járatásáról és ezzel veszélyeztette a fejlődését.

2014. április 16-án sor került az édesapa tanúkenti meghallgatására az édesanya ellen kiskorú veszélyeztetése miatt folyamatban lévő eljárásban.

A 2014. április 18-án jogerőre emelkedett járásbírósi végzés a kiskorú gyermek elhelyezését megváltoztatta és a gyermek nevelése és gondozása az édesapához került. A 2014. május 23-án kelt kiegészítő végzés kötelezte az édesanyát, hogy a gyermeket személyes ingóságaival együtt három napon belül adja át az édesapának.

2014. május 21-én az édesapa kérte a végrehajtás elrendelését. Az önkéntes teljesítés elmaradása miatt 2014. május 22-én az Ajkai Járásbíróság végrehajtási lapot állított ki meghatározott cselekmény végrehajtására. A végrehajtó a végrehajtási lapot 2014. július 29-én átvette. 2014. május 29-én sor került az édesapa folytatólagos tanúkenti meghallgatására.

2014. május 30-án rendőri intézkedésre került sor az édesanya lakásánál. A kiadás érdekében tett intézkedések eredményre nem vezettek. Az Ajkai Rendőrkapitányság még aznap gyanúsítottként hallgatta ki az édesanyát a kiskorú veszélyeztetése, valamint a kapcsolattartás akadályozásának vétsége miatt folyamatban lévő eljárásokban.

A 2014. július 15-én és július 18-án kelt határozataiban az ajkai rendőrkapitányság igazságügyi elmeorvos szakértőt rendelt ki az édesanya, mint gyanúsított, valamint a kiskorú gyermek, mint sértett elmeállapotának vizsgálatára.

2014. augusztus 11-én a gyámhivatal vezetője kérte a Veszprém Megyei Bíróság Gazdasági Hivatalától a végrehajtási előleg haladéktalan átutalását a végrehajtás mielőbbi foganatosítása érdekében. Ugyanezen a napon kérte a végrehajtót is, hogy mielőbb intézkedjen a gyermek kiadása megvalósulása érdekében.

2014. augusztus 14-én kelt határozatában a gyámhivatal a kiskorú gyermek védelembé vételét fenntartotta különös tekintettel arra, hogy az édesanya a gyermeket iskolába nem járatta, az édesapával való kapcsolattartását lehetővé nem tette.

2014. augusztus 15-én kelt átiratában a végrehajtó felhívta az édesanyát, hogy a gyermeket 8 napon belül adja át az édesapának, megkereste a gyámhivalt a környezettanulmány elkészítése érdekében, valamint felhívta arra, hogy mozdítsa elő az édesanya önkéntes teljesítését. 2014. augusztus 22-én a végrehajtó átiratában foglaltak szerint a gyámhivatal ügyintézője felkereste az édesanyát és megkísérelte elhozni a gyermeket. A kiadás eredményre nem vezetett. Az édesapa ismételten kérte a végrehajtót, hogy intézkedjen a meghatározott cselekmény végrehajtása érdekében.

2014. augusztus 25-én a gyámhivatal vezetője kérte a végrehajtótól a haladéktalan intézkedést különös tekintettel arra, hogy a gyermek életkörülményeiben változás nem történt, az édesanya részéről a tankötelezettség teljesítésének előmozdítása nem volt tapasztalható. 2014. augusztus 27-én a végrehajtó betérjesztette az iratokat az Ajkai Járásbíróságnak.

2014. szeptember 17-én kelt végzésében a bíróság felhívta a végrehajtót, hogy a helyszíni eljárásra tűzzön időpontot és folytassa le az eljárást.

2014. szeptember 22-én, majd módosító átiratában 2014. szeptember 29-én a végrehajtó kitűzte a cselekményt 2014. október 16-ára akként, hogy az eljárást rendőrségi és gyámhivatali jelenléttel foganatosítja. 2014. október 15-én az édesanya személyesen felkereste a végrehajtót és közölte, hogy a gyermeket nem fogja átadni.

2014. október 16-án nem került sor a cselekmény végrehajtására, mert a végrehajtó az átadást sikertelennek nyilvánította, mivel a gyermek láthatóan nem akart elmenni az édesanyjától, továbbá sokkolta őt a helyzet.

2014. november 17-én kelt megkeresésében a végrehajtó ismételt rendőri segítséget kért az aznapi cselekmény végrehajtásához. 2014. november 17-re tervezett cselekmény meghiúsult, mert az édesanya a gyermekkel együtt ismeretlen helyre távozott. A végrehajtó a gyermek és az édesanya személykörözését rendelte el.

2014. november 18-án a XIII. kerületi Rendőrkapitányság bejelentette, hogy a körözött személyeket előállították egy hajléktalan szállón. Az édesapa ekkor a gyermeket átvette, a személykörözést visszavonták. A végrehajtó 2014. december 16-i tájékoztatása szerint az eljárás a költségek behajtása végett folytatódik.

## **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 hatóság – *így például önálló bírósági végrehajtó* – tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül. A hivatkozott jogszabály alapján tehát az ügyben eljáró önálló bírósági végrehajtóra kiterjed vizsgálati hatásköröm. A vizsgálattal összefüggésben fontosnak tartom azt is kiemelni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület elvi éllel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket*.

*Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó 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.

3. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint *a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jog Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik, lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati lehetőség biztosítása nem pusztán formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

4. *A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

Lényeges rámutatnom emellett arra, hogy a gyermekek jogait, legfőbb érdekeit érintő hatósági eljárások vizsgálata során nem csupán az Alaptörvény és az ahhoz kapcsolódó, azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlatot tekintem mércének, hanem a Magyarország által aláírt nemzetközi egyezményekben – kiemelten az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében – deklarált jogokat és vállalt kötelezettségeket, továbbá az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának az Egyezményt értelmező állásfoglalásait, elvi véleményeit és kommentárjait is.

Az Egyezmény egyik alapvetésének tekinthető 3. cikke azt mondja ki, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb érdekét veszik figyelembe elsősorban. Az Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermekek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 14. számú, 2013-ban, a gyermekek legfőbb érdekével kapcsolatban kiadott Általános Kommentárjában kiemeli, hogy az alapelv vizsgálata három vezérelv mentén végezhető el:

1. Anyagi jogi értelemben a gyermeknek alapvető joga, hogy meghatározásra kerüljön a legfőbb érdeke és ezt elsődleges fontossággal vegyék figyelembe, amikor különböző érdekeket, szempontokat mérlegelnek valamennyi őt érintő döntés meghozatalakor.
2. Az alapvető és értelmező jogelvként, ha egy rendelkezésnek, vagy intézkedésnek több értelmezése is létezik, akkor azt az értelmezést kell figyelembe venni, amely a gyermek legfőbb érdekét legnagyobb mértékben figyelembe veszi.
3. Az eljárásjogi megközelítés alapján valahányszor olyan döntést hoznak, amely kifejezetten egy gyermekre vagy gyermekcsoportra, vagy általában a gyermekekre vonatkozik, a döntéshozatali folyamatnak tartalmaznia kell az érintett gyerekekre vonatkozó lehetséges pozitív és negatív hatások elemzését, azok értékelését.

Mindezek alapján tehát egy gyermek legfőbb érdekének meghatározása eljárásjogi garanciákat követel, továbbá a döntések indoklásának minden esetben rá kell mutatnia arra, hogy ezt a jogot kifejezetten figyelembe vették. Erre való tekintettel az állami döntéshozó szerveknek meg kell indokolniuk, hogy a döntés meghozatala során hogyan vették figyelembe ezt a jogot, mit tekintettek a gyermek legfőbb érdekének, milyen kritériumok alapján és hogyan súlyozták azokat akár egyéb általános kérdésekre vonatkozó, akár egyedi esetekre vonatkozó megfontolásokkal szemben.

### ***III. Az ügy érdemében***

1. A vizsgált hatósági eljárásra vonatkozó jogi keretszabályok közül kiemelendő a Vht. 182. § (2) bekezdése, amely alapján 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 Vht. 182. § (3) bekezdés értelmében 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. Végül a Vht. 182. § (4) bekezdése alapján, ha a teljesítés elmaradt, a végrehajtó a helyszíni eljárásra időpontot tűz, és erről értesíti a végrehajtást kérőt, a gyámhatóságot és a rendőrséget. Ha az eljárás eredménytelen, a végrehajtó a következő helyszíni eljárásra kitűzött időpontról rövid úton küld értesítést az előzőekben felsoroltaknak.

A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy az Ajkai Járásbíróság jogerős döntése alapján meghatározott cselekmény végrehajtására a végrehajtás iránti kérelem 2014. május 22-én érkezett a bíróságra.



A záradékolt végrehajtási lapot a végrehajtó 2014. július 29-én átvette, másnap pedig intézkedett az eljárás kezdetén megfizetendő költségek behajtása érdekében. 2014. augusztus 15-én megkereste a gyámhivatalt, valamint felszólította az adóst az önkéntes teljesítésre. Mindezen tények alapján nem felel meg a valóságnak a végrehajtó azon állítása, miszerint nyári szabadsága miatt nem tudott az ügyben intézkedést tenni.

A végrehajtó ezt követően 2014. augusztus 27-én ahelyett, hogy a Vht. 182. § (4) alapján a helyszíni eljárásra időpontot tűzött volna, a Vht. 173. §-a alkalmazásával betejesztette az iratokat a bíróság részére. Tette mindezt annak ellenére is, hogy a panaszos kérelmei (május 21. és augusztus 22.), valamint a gyámhivatal jelzései (augusztus 11. és augusztus 25.) alapján a gyermek veszélyeztetéséről hivatalos tudomással kellett bírnia. Az iratok bíróság részére történő betejesztését, majd a bíróság helyszíni eljárás lefolytatására való felhívását követően 2014. szeptember 22-én tűzte ki 2014. október 16-ára a végrehajtást.

2014. október 16-i cselekmény során a végrehajtón kívül jelen volt a végrehajtást kérő, a kötelezett, a rendőrség, valamint a gyámhivatal képviselője. A jegyzőkönyv tanúsága szerint a rendőrök eltávolították a kötelezettet a gyermekétől és a végrehajtást kérő átvette a gyermeket, mivel azonban a kislány sírt, remegett, az édesanyjához szeretett volna menni, sokkolta a helyzet, a gyermek érdekében a végrehajtó az átadást sikertelennek állapította meg.

2. Az iratok bírósági betejesztésével kapcsolatban megállapítható, hogy a végrehajtó tévesen alkalmazta a Vht. 173. § (2) bekezdését, mert a Vht. 180. § (4) bekezdése alapján az időpont kitűzésének lett volna helye.

A jogalkotó szándéka szerint, a Vht. 180. §-ának 2001. szeptember 1-jétől hatályos módosítása értelmében felgyorsult a gyermekek átadására irányuló végrehajtási eljárás azzal, hogy ha a gyermek átadása kérdésében korábban már bírósági döntés született (tehát nem lehet vitás, hogy a gyermeket át kell adni), az önkéntes teljesítés elmaradása esetére a rendőrség közreműködésével történő átadást rendeli el a törvény. Megjegyzem, hogy a Vht. Kommentár szerint mivel *erről a bíróság már a végrehajtható okirat kiállításakor dönt, a végrehajtónak külön nem kell betejeszteni az iratokat a bírósághoz a teljesítés elmaradása esetén, hanem minden további nélkül lefolytathatja a helyszíni eljárást.* A téves alkalmazás az eljárás elhúzódását eredményezte.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogszabály téves alkalmazásával a végrehajtó a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, valamint a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okozott.*

4. Az Egyezmény 3. cikkében foglaltak alapján *a végrehajtó az eljárása során köteles a gyermek legfőbb érdekét figyelembe venni.* Különösen fontos ennek szem előtt tartása a gyermek kiadására irányuló eljárás során.

5. A végrehajtási cselekmény sikertelenné nyilvánításával kapcsolatban megállapítható, hogy arra a végrehajtó nem volt felhatalmazva.

A végrehajtó a Vht. 10. §-a alapján a bíróság által kiállított végrehajtási lapot köteles végrehajtani, a végrehajtás során mérlegelési joggal nem rendelkezik. E körben tévesen hivatkozik a jegyzőkönyv a gyermek érdekére, ennek eldöntése egyfelől nem a végrehajtó kompetenciája, másfelől ilyen esetben a mielőbbi átadás szolgálja a gyermek legfőbb érdekét.

Utalnom kell itt ismételtén a Vht. Kommentárjára, amely szerint *a gyermek átadására irányuló végrehajtási eljárások nem indulnak nagy számban, foganatosításuk azonban rendkívüli nehézségekkel jár. A gyakorlat egyértelműen azt bizonyítja, hogy szinte kivétel nélkül a gyermekek sérülésével jár, az ő mentális, pszichikai, érzelmi fejlődésüket veti vissza az eljárások elhúzódása, a hatóságok előli hosszú időre történő elrejtőzés, a szülők közötti ellentétek mélyülése, az ilyen körülmények között lezajló rendőrségi átadás okozta sokk. Ezek a tényezők nemcsak az eljárások lezárását gátolják, hanem a gyermek számára meg is nehezítik az új – sok esetben egyben a korábbi – környezetbe való beilleszkedést.*

Nem hagyható figyelmen kívül a Legfelsőbb Bíróság 17. számú irányelve sem, amely elvi élel mutat rá arra, hogy *a bírósági határozat alapján a gyermeket kiadni köteles szülő súlyosan vét a gyermek érdekei ellen, ha – a törvényes rendelkezéseknek közvetve vagy közvetlenül ellenszegülve – a gyermeket magánál visszatartja. A szülőnek az említett mélyen elítélendő magatartása károsan befolyásolja a gyermek fejlődését, és alapot ad arra a következtetésre, hogy ez a szülő nem alkalmas a gyermek nevelésére.* A gyermek átadásának meghiúsításával a végrehajtó pontosan ezt az állapotot konzerválta.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a törvényi felhatalmazás hiányában, valamint a Gyermekjogi Egyezmény alapvető rendelkezésébe ütköző sikertelenné nyilvánított átadás, továbbá ennek következményeként az eljárás elhúzódása sértette a panaszos tisztességes eljáráshoz fűződő jogát, valamint a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, ezáltal a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézte elő.*

A konkrét ügygel összefüggésben hangsúlyozni kívánom azt, hogy a sikertelen végrehajtást követően, annak következményeként az édesanya tovább bujkált a gyermekkel, rejtőzött a hatóságok elől, ismeretlen helyre távozott. A 2014. november 17-i eredménytelen végrehajtást követően országos körözést adtak ki a gyermek és az édesanya ellen, aminek eredményeképpen végül csak 2014. november 18-án került a gyermek az édesapjához.

Megjegyezni kívánom továbbá, hogy az ombudsmani vizsgálat során több alkalommal is sor került az ombudsmani hivatal munkatársa és a végrehajtó, a gyámhivatal munkatársa, a rendőrségi nyomozó, a bírónő, illetve a panaszos közötti, rövid úton, telefonon történő konzultációra, melyekből – a becsatolt iratok által alátámasztott hivatalos értesülésen túlmenően is – egyértelműen kiderült, hogy az édesanya pszichiátriai szakember segítségére szorul.

Az eljárásban részt vevő valamennyi fél számára ismert volt tehát, hogy az édesanya a gyermekkel kerüli a külvilágot, elzárkózik a hatóságok elől, nem jelenik meg a szakértői vizsgálaton, nem viszi a gyermeket közösségbe. Több alkalommal saját maga és a gyermek megölésével is megfenyegette a közelítő, vagy a lakásba bejutni próbáló személyeket. Az eset összes körülményének alapos ismeretében tehát a végrehajtót fokozott felelősség terhelte a gyermek közvetlen veszélyeztetettségének mielőbbi megszüntetésében.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem*

- az önálló bírósági végrehajtót, hogy a jövőben a jogszabályi előírások helyes alkalmazásával, ésszerű időn belül tegye meg a szükséges eljárási cselekményeket, valamint, hogy eljárásai és döntései során fordítson kiemelt figyelmet a gyermekek legfőbb érdekeinek érvényesülésére,
- valamint a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökét, hogy gondoskodjon arról, hogy a jelentés szövege elektronikus formában a kamarai tagokhoz eljusson, a kamara honlapján elérhető legyen.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-4138/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Csink Lóránt

**Az eljárás megindítása**

Több magánszemély fordult hozzám az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvénynek (a továbbiakban: Gpt.) a 2010. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv1.) 1. §-ával kiegészített, 2013. december 30-ig hatályban volt 10. §-ában meghatározott különadó visszaigénylésének gyakorlatával összefüggésben. A panaszosok arra hivatkoztak, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) az Európai Jogok Emberi Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) és az Alkotmánybíróság döntéseivel ellentétesen nem fizeti vissza a levont különadót, sőt, „markáns szankciókat” foganatosít a különadót visszaigénylőkkel szemben. Az ügyben felmerült a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásság, ezért vizsgálatot indítottam, mely során megkerestem a NAV elnökét.

**Megállapított tényállás**

1. Az Országgyűlés 2010. július 22-én fogadta el a Gpt.-t, amely 2010. augusztus 14-én (a kihirdetését követő napon) hatályba lépett. A Gpt. II. fejezete magánszemélyek egyes, munkaviszony megszűnéséhez kapcsolódó juttatásai után fizetendő, 98%-os mértékű különadó megfizetéséről rendelkezett. A Gpt. 133. §-a értelmében e fejezet 2010. október 1-jén lépett hatályba, azonban a különadót előíró rendelkezéseket az Alkotmánybíróság a 184/2010. (X. 28.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) a hatályba lépésükre visszaható hatállyal megsemmisítette. Az Abh1. rámutatott: „a kifizetésre okot adó konkrét tényállástól függően előfordulhat, hogy a különadót olyan bevételekre is alkalmazni kell, amelyeket ugyanúgy törvény határoz meg, mint ahogyan a különadó szabályait. Ebben az esetben a jogállási törvények feltétlen alkalmazást kívánó szabályai és a különadó kötelező előírásai között sajátos ellentét feszül: a különadó alkalmazásához vezető körülmények megvalósulása, vagyis a [Gpt.-ben] rögzített különadó alapot meghaladó összeg kifizetése – ha a jogviszony megszűnik – lényegében elkerülhetetlen. (...) Az olyan törvény, amely más törvények végrehajtásához kapcsolódó bevételhez fűz a [Gpt.] szerinti adófizetési kötelezettséget, nyilvánvalóan eltúlzott mértékű, aránytalan.” Erre tekintettel az Abh1. a Gpt. vonatkozó rendelkezéseit a közteherviselési kötelezettséget előíró alkotmányi rendelkezéssel ellentétesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság döntését követően a Módtv1. módosította a Gpt.-t, újraszabályozva a különadót. Ezzel párhuzamosan az Országgyűlés módosította az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó szabályokat és a közteherviselési kötelezettséget meghatározó alkotmányi rendelkezést. A Módtv1. felemelte a különadó alól mentes bevétel összeghatárát, bizonyos körben mentesítette a saját jogú nyugellátásban részesülő személyeket és az örökösöket. Kimondta, hogy a korábbi évek adó- és járulékbevallásainak a különadóval összefüggő helyesbítései nem érintik a már megállapított nyugellátásokat. Ugyanakkor nemcsak az adott adóévre, hanem az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően írt elő adókötelezettséget. A Módtv1.-nek ez olyan új eleme, amely lényeges változást hoz a különadó hatálya alá tartozó adóalanyokat illetően.

A 37/2011. (V. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.) megsemmisítette a jogszabálynak azt a rendelkezését, amely szerint a különadót a 2005. január 1-jét követően megszerzett jövedelmekre kell alkalmazni. Az Abh2. hangsúlyozta, hogy az emberi méltóságnak az illetéktelen állami beavatkozást elhárító funkciója van.

Az emberi méltóság védelme megköveteli azt, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása – a jogszabályi környezetből felismerhetően – súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését. A már lezárt adóévek (2005-2009) esetében ugyanis a különadó az érintettek vagyonát, jogszerűen szerzett tulajdonát, vagyis cselekvési autonómiájuk anyagi alapját is megterhelte. A különadó visszaható szabálya nem volt tekintettel olyan személyi, családi, vagyoni körülményekre, amelyek a 2005. január 1-je óta eltelt idő alatt jelentősen megváltoztathatták az emberek teherviselő képességét.

A különadó-fizetési kötelezettséget azonban nem csupán az Alkotmánybíróság, hanem a Bíróság is vizsgálta. A Bíróság Kamarája a 66529/11. számú ügyben (N.K.M. kontra Magyarország) 2013. május 14-én, a 49570/11. számú ügyben (GÁLL kontra Magyarország) 2013. június 25-én, valamint a 41838/11. számú ügyben (R. Sz. kontra Magyarország) 2013. július 2-án, megállapította, hogy a törvényes végkielégítéseknél a Gpt. szerinti 98%-os adómérték az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) I. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkével (tulajdon védelme) ellentétes. A magyar állam a Kamara 41838/11. és 49570/11. számú döntését követően kérte az ügyeknek a Nagykamara elé terjesztését. A Nagykamara 2013. november 4-i ülésén ezt a kérelmet nem fogadta el, a határozatok véglegessé váltak. Az Egyezmény 6. Cikk 1. pontja szerint „a Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek”. A döntéseket követően a Gpt. 2013. december 31-én hatályba lépett módosítása 98%-ról 75%-ra csökkentette a különadó mértékét.

Ezt követően az Alkotmánybíróság a 6/2014. (II. 26.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh3.) bírói kezdeményezésre – konkrét normakontroll keretében – vizsgálta, hogy a Gpt. akkor már hatályát veszített, 98%-os mértékű különadót előíró rendelkezései összhangban vannak-e Egyezménnyel, mint Magyarországra kötelező nemzetközi szerződéssel. A Bíróság esetjogát segítségül hívva az Abh3. megállapította, hogy a Gpt. 2013. december 30-áig hatályban volt 10. §-a nemzetközi szerződésbe ütközik, ezért az sem az indítványra okot adó folyamatban lévő eljárásban, *sem bármely más, bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen ügyben* nem alkalmazható.

2. A panasz megalapozott kivizsgálása érdekében megkerestem a NAV elnökét az alábbi kérdésekben:

- milyen formában van mód a 2013. december 31-e előtt befizetett különadó visszaigénylésére?
- hány adózó igényelt vissza különadót, illetve hány adózó számára utalták azt vissza?
- a visszaigényelt adót teljes egészében visszatérítik, vagy terheli annak összegét valamely levonás? Amennyiben igen, milyen jogcímen?
- hány adózó kérelmét utasították el és azt milyen okokkal indokolták? Éltek e döntésekkel szemben az adózók jogorvoslattal, és ha igen, az eljárások milyen eredménnyel zárultak?
- van-e összefüggés a különadó visszaigénylése és az ellenőrzés között? Hány esetben rendelték el a különadót visszaigénylő adózó ellenőrzését?
- hány esetben szabtak ki bírságot a különadót visszaigénylő adózók terhére és annak mi volt az oka?
- átlagosan hány nap telik el a kérelem benyújtása (érkeztetése) és a különadó visszautalása között?

Válaszlevelében a NAV elnöke arról tájékoztatót, hogy a különadó visszautalására az adóhatóság kötelezett, ugyanakkor az Abh3. a visszautalásra vonatkozó eljárási kérdéseket nem rendezte, ezért a gyakorlat kialakítása érdekében állásfoglalást kért a Nemzetgazdasági Minisztériumtól.

Tájékoztatott továbbá, hogy az adózó az adókötelezettséget a keletkezésekor hatályos jogszabály alapján teljesítette, és e rendelkezés alkalmazhatóságát az *adóhatóság eljárására nézve* az Abh3. nem zárta ki, így „az önellenőrzés vonatkozásában az ellenőrzés elrendelése a jogszabálysértésre tekintettel nem mellőzhető”.

A befizetett különadó visszaiigénylésével összefüggő kérdésekre a NAV elnöke a következő választ adta: „Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 26. § (1) bekezdése szerint az adózó önadózás útján köteles megállapítani, bevallani és megfizetni az adót, és annak helyesbítésére is önadózás (önellenőrzés) keretében van lehetősége az Art. 49. §-a alapján. Az adózó tehát a befizetett különadó kiutalását, más adónemre történő átvezetését, a visszaiigényelhető különadót tartalmazó önellenőrzési bevallásban kérheti. Abban az esetben, ha az adózó a korábban bevallott és befizetett 98%-os különadó összegét egyedi kérelem útján, vagy a kiutalási és átvezetési kérelmek benyújtására rendszeresített 17. számú nyomtatványon kívánja visszaiigényelni, úgy az állami adóhatóság levélben tájékoztatja arról, hogy erre az Art. rendelkezései szerint csak önellenőrzés keretében van lehetősége.”

A NAV elnökéhez intézett egyéb kérdéseimmel kapcsolatban azt a tájékoztatást kaptam, hogy 2013. december 31. és 2014. augusztus 31 között 955 visszaiigénylési kérelem érkezett a NAV-hoz; az önellenőrzéssel módosított beadványokat a NAV az Art. 87. §-a alapján ellenőrzés keretében vizsgálja. Kiutalás csak akkor valósulhat meg, ha a NAV azt állapítja meg, hogy a visszaiigényelt adó jogszerűen jár az adózónak vissza. A vizsgálatok során adóbírság kiszabására nem került sor. A visszaiigényelt adót a jövedelemszerzőkor hatályos közterhek levonása terheli.

3. A NAV elnökének válaszát követően lépett hatályba az egyes törvényeknek a költségvetési tervezéssel, valamint a pénzüpiaci és a közüzemi szolgáltatások hatékonyabb nyújtásával összefüggő módosításáról szóló 2014. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Módtv2.).

A Módtv2. a Gpt.-t új, 12/D. §-szal egészítette ki. Ennek értelmében, ha a magánszemély olyan jövedelmet szerzett, amelyre a 2013. december 31-ét megelőzően a 98 százalékos adómértéket kellett alkalmazni, a magánszemély az állami adóhatósághoz intézett kérelmében az adó megállapításához való jog elévülési idején belül kezdeményezheti – akkor is, ha a kérelem ellenőrzéssel lezárt időszakot érint –, hogy az állami adóhatóság a kötelezettséget törölje. A Módtv2. rendelkezései folytán a visszaiigényelhető összeget meghatározott mértékű átalányadó terheli.

A visszaiigénylés eljárási kérdéseit tekintve a Gpt. 12/D. §-ából az következik, hogy a magánszemélynek nyilatkoznia kell arról, hogy mely jogviszonyára tekintettel vált jogosulttá a különadó alapjának minősülő bevételre, feltüntetve a bevételt juttató kifizető elnevezését, székhelyét, adószámát. A kérelemben a magánszemély nyilatkozik arról is a 98 százalékos adómértékkel megállapított különadó-fizetési kötelezettségével összefüggésben, hogy van-e folyamatban bármilyen, hazai vagy nemzetközi jogorvoslati eljárás, vagy lezárult-e már ilyen eljárás, valamint arról, hogy ennek eredményeként bármilyen kártérítés kifizetésére jogosulttá vált-e. A magánszemély kérelmében fel kell tüntetni azoknak a bevételeinek az összegét is, amelyek nem minősülnek jogszabály alapján megszerzettnek. Az adóhatóság a fizetési kötelezettség törléséről és az átalányközteher-megállapításról a kérelem kézhezvételét követő 120 napon belül határozattal dönt.

### **Érintett alapvető jogok**

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

- Közteherviselési kötelezettség [„*Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.*” Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdés].

### **Alkalmazott jogszabályok**

- egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény (Gpt.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagja és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés f) pontja, illetve (4) bekezdés f) pontja szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kormányhivatal, mely központi államigazgatási szerv, ebből fakadóan pedig az Ajbt. szerint hatóságnak minősül.

#### **II. Az ügy érdeme tekintetében**

1. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése értelmében teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az Alaptörvény rendszerében a közteherviselés alkotmányos kötelezettség. Az Alaptörvény a törvényhozó diszkrecionális döntési szabadságába utalja, hogy milyen jövedelmi és vagyoni típusú adókat határoz meg, és hasonlóan szabadon dönthet az adó tárgyáról és mértékéről. „A jogalkotó tehát széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának” (620/B/1992. AB határozat). „Az Alkotmány tehát nem azt határozza meg, hogy jövedelmet és vagyont kell, illetve lehet közteherviselési kötelezettség alapjává tenni, hanem azt írja elő, hogy a közteher viselésének a jövedelmi és vagyoni viszonyokhoz igazodóan, arányosan kell megtörténnie” [448/B/1994. AB határozat; 44/1997. (IX. 19.) AB határozat].

A közteherviseléssel összefüggésben is korlátozzák a törvényhozó döntési szabadságát az Alaptörvényből, valamint a Magyarország által vállalt nemzetközi szerződésekből – így különösen az Egyezményből – következő kötelezettségek. Amennyiben akár a Bíróság, akár az Alkotmánybíróság a hatásköre keretein belül arra a következtetésre jut, hogy valamely törvényben előírt adóteher nem felel meg az Egyezmény, illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek, akkor az adott adó jogalapját veszti.

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”. Ez a rendelkezés rendszertanilag is, tartalmában is elkülönül a polgári és büntető ügyek tisztességes intézésétől, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít.

A „tisztesseges” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998 (III. 11.) AB határozat].

A tisztességes eljárás követelménye tehát a hatósági ügyek intézése során nem pusztán az eljárás legalitását követeli meg. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ez az alapjog akkor érvényesül tehát, ha az ügyfelek a jogaikról és kötelezettségeikről, az igénybe vehető kedvezményekről kérésükre megfelelő időben szakszerű, pontos tájékoztatást kapnak. A jogállamiság megvalósulásának elengedhetetlen feltétele ugyanis, hogy az érintettek ténylegesen tájékozódhassanak arról, hogy a jogszabályok milyen magatartás tanúsítására kötelezik, illetve milyen jogosultságok, kedvezmények illetik meg őket a vonatkozó jogi normák alapján. Mindez különösen is igaz az adóhatósági eljárásokban, ahol az ügyfelek csak több jogszabály értelmezése útján tájékozódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről.

3. Mind a Bíróság fent hivatkozott döntéseiből, mind az Abh3. szövegszerű rendelkezéseiből az következik, hogy a Gpt. 2013. december 30-ig hatályos 10. §-a ellentétes volt az Egyezményvel. Az a körülmény, hogy az Abh3. formailag nem semmisítette meg a Gpt. vonatkozó rendelkezését, csupán alkalmazási tilalmat mondott ki a bíróságok előtt folyamatban lévő ügyekre, annak az eljárásjogi körülménynek tulajdonítható, hogy a Gpt. 10. §-a az Abh3. meghozatalának időpontjában már nem volt hatályban. A megsemmisítés hiánya nem értékelhető akként, hogy az Alkotmánybíróság a különadó mértékét igazolta volna.

A Bíróság és az Alkotmánybíróság ama döntései, amelyek értelmében a 98%-os adómérték az Egyezmény I. kiegészítő jegyzőkönyv I. cikkével (tulajdon védelme) ellentétes, a magyar államra kötelező. Ez következik az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből is, amely szerint Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Amint arra az Abh3. rámutatott: „Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdéséből egyebek között az következik, hogy a nemzetközi jog és magyar jog összhangjának biztosítása nemcsak jogalkotói feladat, hanem valamennyi állami szervnek kötelezettsége, amikor a jogszabályokat értelmezni kell. Ez azt jelenti, hogy az alkalmazandó jogszabályt a nemzetközi jogra is figyelemmel, azzal összhangban kell értelmezni”. A konkrét esetben az *Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a jogalkotó elvi szinten rendelkezik az egyezményesértő mértékű különadó visszautalásáról, hanem szükséges az is, hogy a jogalkotó ne támasson olyan jellegű adminisztratív terheket, amelyek visszatartják az érintett adóalanyokat valamely jogosultságuk gyakorlásától, jelen esetben a különadó visszaigénylésétől.*

A jelen vizsgálat során ezért arra kerestem a választ, hogy a Mód2. által bevezetett rendelkezés (Gpt. 12/D. §) megfelel-e az Alaptörvény XXIV. cikkéből levezethető követelményeknek.

3.1. A panaszosok hivatkoztak arra, hogy a különadó visszaigénylésének módját a NAV nem határozta meg egyértelműen, továbbá minden egyes visszaigénylést szigorú ellenőrzés, és jogsértés esetén szankció követett.

A vizsgálat eredményeként megállapítható volt, hogy a NAV nem vezetett be a különadó visszaigénylésére külön nyomtatványt, illetve nem volt fellelhető olyan részletes tájékoztatás, amely megbízható eligazítást adott volna az érintett adóalanyoknak, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvényt hogyan kell értelmezni a különadót visszaigénylésére. Ettől függetlenül segítené az érintett adóalanyok jogérvényesítését, ha a NAV megfelelő tartalmú tájékoztatókat, formanyomtatványt bocsátana ki az Art. helyes értelmezéséről a különadó visszaigénylése tárgyában.

E sérelmet azonban a Gpt. 12/D. § orvosolta: meghatározza, hogy az érintetteknek milyen nyilatkozatokat kell tenniük és milyen adatokat kell szolgáltatniuk az igényérvényesítés során, határidőhöz köti továbbá a NAV eljárását is. Erre tekintettel *megállapítottam, hogy a Mód2. által bevezetett jogszabályi környezet végső soron nem eredményezi a hatósági ügyek tisztességes eljárásához való jognak a sérelmét.*

Önmagában nem jelenti az Alaptörvény XXIV. cikkének a sérelmét, ha a NAV valamely kötelezettség teljesítését vagy valamely igény érvényesítésének jogszerűségét ellenőrzi. Az sem vet fel visszásságot, ha a jogszabályok valamilyen mulasztást, szabályszegést bírsággal fenyegetnek. Az azonban *következik a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogból, hogy az ellenőrzés nem lehet koncepciózus, nem irányulhat arra, hogy jogos igény érvényesítésétől visszatartson.* Ilyen esetekben a formálisan jogszerű ellenőrzés is alapjog-sértővé válik.

Megkeresésemre a NAV elnöke arról tájékoztattott, hogy a visszaigényléseket ellenőrzi ugyan, de az ellenőrzések során első fokú határozat kiadmányozására csak egyetlen esetben került sor, adóbírság alkalmazására pedig egyetlen esetben sem. Erre tekintettel általánosságban nem állapítható meg, hogy a különadó visszaigényléséhez kapcsolódó hatósági ellenőrzések az Alaptörvény XXIV. cikkével összefüggő visszásságot eredményeznek. Megjegyzem ugyanakkor, hogy visszásság gyanúja esetén a konkrét ellenőrzések – megfelelő panasz alapján – további ombudsmani vizsgálat tárgyai lehetnek.

3.2. Vizsgálandó kérdés továbbá, hogy megfelel-e az Alaptörvény XXX. cikkének, hogy a Gpt. 12/D. § (3) bekezdése alapján a különadó alapját az adóévre vonatkozóan meghatározott átalányközteher terheli.

Az Abh3. konkrét normakontroll jellegéből, az alkalmazási tilalomból az következik, hogy a különadó alanyait olyan jogi helyzetbe kell hozni, mintha a különadó nem terhelte volna őket. A Bíróság döntése értelmében a 98% mértékű különadó egyezményesértő, az azonban sem a Bíróság, sem az Alkotmánybíróság döntéséből nem következik, hogy a különadó alapját más, arányos mértékű közteherrel sem lehet sújtani. Az Alaptörvény és az Egyezmény szellemiségéből az következik, hogy a befizetett (levont) különadónak a befizetéskor (levonáskor) hatályos közterhekkkel csökkentett összegét kell az adózónak visszautalni.

Kétségtelen, hogy a Gpt. 12/D. § (3) bekezdése formálisan utólag (visszaható hatállyal) állapít meg adófizetési kötelezettséget korábbi adóévekre. Tartalmilag azonban ez az adóteher nem új adó, hanem az akkor hatályos adóterheket helyettesítő átalányadó, amit a jogszabály terminológiája is kifejez. Alkotmányossági álláspontom szerint, *ha az átalányadó mértéke nagyságrendileg nem haladja meg a korábbi adóévekre alkalmazott közterhek mértékét, akkor az Alaptörvény XXX. cikke nem sérül.* Erre tekintettel a közteherhivatali alkotmányos kötelezettségével összefüggésben sem állapítottam meg visszásságot.

### **Intézkedésem**

Tekintettel arra, hogy a panasz kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Megfontolásra ajánlom azonban, hogy a különadó visszaigénylésére jogosult személyek jogérvényesítésének elősegítése érdekében a NAV elnöke megfelelő tartalmú tájékoztatót tegyen közzé.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-4188/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

**Az eljárás megindítása**

Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala AJB-4061/2012. számon – részben állampolgári beadvány alapján, részben hivatalból – átfogó vizsgálatot folytatott a parlagfű elleni védekezéssel összefüggésben. A vizsgálat lezárásaként kiadott jelentést követően a parlagfű elleni fellépés társadalmi fontosságára tekintettel utóvizsgálat lefolytatását tartottuk szükségesnek. Az utóvizsgálat célja egyben a Magyarország Parlagfű Elleni Rövid és Középtávú Védekezési Akciótervéről szóló 1230/2012. (VII. 6.) Korm. határozat (a továbbiakban: Akcióterv) alapján a legutóbbi jelentés óta eltelt időre vonatkozó feladatokkal összefüggő állami intézkedések áttekintése.<sup>1</sup>

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- *az egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alapörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

**A megállapított tényállás**

A parlagfűvel kapcsolatos kormányzati intézkedések áttekintése érdekében tájékoztatást kértünk az Akcióterv szerint felelős miniszterektől a tervben meghatározott feladataik teljesítéséről, emellett pedig kikértem az Országos Környezetegészségügyi Intézet (a továbbiakban: OKI) szakvéleményét is.

**1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős államtitkárának (a továbbiakban: államtitkár) válasza<sup>2</sup>**

Az Akcióterv 1.2.3. pontja szerint *az elmúlt években gyakori, több napon keresztül jelentkező extrém magas parlagfű pollenkoncentrációt elérő pollencsúcsokat meg kell szüntetni, a pollenkoncentrációt drasztikusan csökkenteni kell.*

Az államtitkár válasza alapján a pollenterhelés eredetét és kimeneteit tekintve igen összetett probléma, amelynek tér- és időbeli eloszlását kiemelt fontosságú ismerni és követni, több tényezővel együtt elemezni és az összefüggéseket feltárni. Erre a célra véleménye szerint kiemelten alkalmas az aerobiológiai monitorozás objektív, műszeres módszerekkel történő adatgyűjtése és több éves adatsorai, mivel közvetlen összefüggés tételezhető fel a légtér pollentartalmára és a lakossági pollenexpozícióra vonatkozó aerobiológiai adatok és a lakosság veszélyeztetettsége között, ahogyan egyúttal a parlagfű elterjedése, tömegessége és fejlődésének szakaszai között is. A pollenmonitorozási vizsgálatok eredményeinek összevetése szoros kapcsolatot mutat a parlagfű-borítottsággal, tehát a pollenadatok ismeretében behatárolhatók azok a területek, ahol fokozott parlagfű-mentesítésre van szükség.

Az államtitkár tájékoztatása alapján az évtizedes aerobiológiai monitorozás erre vonatkozó előzetes eredményei egyértelműen rámutatnak arra, hogy a légtér pollenkoncentrációja szoros összefüggésben áll az időjárás változékonyságával és a helyi klimatikus viszonyokkal. A légtéri pollenterhelés monitorozásával a klímaváltozásra reagáló özöngyomok pollenterhelésének közvetlen hatása mellett közvetett módon a terjedési jellemzőket elsősorban meghatározó klímahatásokat is követni és térképezni lehet.

<sup>1</sup> A 2015. évi parlagfű-szezonra vonatkozó adatok és értékelések még nem állnak rendelkezésre.

<sup>2</sup> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős Államtitkárának 49210-4/2014/NÜF. iktatószámú levele. Az államtitkár és az OKI válasza részben azonos megállapításokat tartalmaz, így az ismétlések elkerülése végett az egyes tartalmi elemek csak egyszer szerepelnek a jelentésben.

A pollenmonitorozás információt adhat a parlagfű-visszaszorítás mezőgazdasági eredményeiről is abban az esetben, ha az jelentős, az időjárás-, illetve klíma hatásait felülmúló eredményt hoz. Ebben az esetben a pollenmonitorozási adatok felhasználhatók a parlagfű-mentesítési program hatékonyságának nyomon követésére, értékelésére is.

A folyamatos aerobiológiai adatgyűjtést az országos lefedettségű ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózat csapdaállomásai végzik. A parlagfű pollenmonitorozást 1992-2010 között az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózata végezte az OKI koordinálásával. 2011. január 1-től az ÁNTSZ területi intézményeinek szakmai irányítását továbbra is az ÁNTSZ országos szervei végzik, de szervezetileg és költségvetés szempontjából ezen intézmények átkerültek a megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szerveihez (a továbbiakban: NSZSZ). A szakmai felügyeletet az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (a továbbiakban: OTH) látja el. A parlagfű pollenkoncentrációjának folyamatos monitorozása a parlagfű elleni védekezés humán egészségügyi szempontból egyik alapvető információs forrása. A parlagfű pollenkoncentráció adatainak feldolgozása kisebb részben történik az Aerobiológiai Állomásokon, nagyobb részben az OKI-ban, együttműködésben más intézetekkel és szervekkel (FÖMI, Országos Meteorológia Szolgálat - a továbbiakban: OMSZ, földhivatalok, Növényvédelmi Kutatóintézet), illetve az OKI más osztályaival.

A parlagfű pollen aktuális, országos elterjedtségének felmérésében az aerobiológiai monitorozás a legköltséghatékonyabb eljárás. Az elsősorban külterületekről (mezőgazdasági táblákról, út menti mezsgyékről, stb.) származó pollenterhelés a városokban és vidéken élők egészségi állapotát egyaránt jelentősen meghatározza pollenszezon idején. Az ÁNTSZ kiemelt feladata a parlagfű légtéri koncentrációjának monitorozása és a lakosság korrekt tájékoztatása a „pollenhelyzetről”. Parlagfű szezonban az ÁNTSZ a tájékoztatást többféle módon teszi közzé honlapján, illetve egyéb internetes oldalakon. Az OTH 2014-ben – saját forrásból – 7 millió Ft-ot biztosított az OKI-nak mint a szakmai irányítónak az Aerobiológiai Hálózat (a továbbiakban: Hálózat) működtetésére. E forrás tette lehetővé, hogy a pollenmintákat a postai szállítás helyett (Veszprém, Kaposvár, Tatabánya, Székesfehérvár, Salgótarján, Szolnok, Debrecen, Nyíregyháza, Kecskemét, Békéscsaba állomásokról) futárszolgálat szállítsa az OKI-ba feldolgozásra. Lehetőséget adott továbbá arra, hogy szerdánként az általános (több allergén faj pollen koncentrációját tartalmazó) jelentés mellett parlagfű jelentés is kiadásra kerüljön, illetve az online Parlagfű Pollen Riasztási Rendszer (a továbbiakban: PPRR) heti rendszerességgel frissíthető legyen.

2014. évben öt városban (Budapest, Miskolc, Pécs, Szeged, Zalaegerszeg) az általános jelentés heti több alkalommal is frissült. Ezen öt állomás az ország különböző klímazónáiba tartozik, így közelítőleg reprezentatív képet ad az ország különböző területein mérhető pollenkoncentrációról. 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 OKI 2014-ben is vállalta pollenleolvasók képzését és továbbképzését a megfelelő biztonságú és gyorsaságú lakossági és betegtájékoztatás megalapozásának érdekében. Az NSZSZ-ekhez tartozó ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózat területi egysége működésének költségeit 2014-ben – monitorozás, pollenminták leolvasása, egyes esetekben a csapdaüzemeltetés, a pollenmintát tartalmazó doboz OKI-ba szállítása – a Vidékfejlesztési Minisztérium biztosította. Az OKI a PPRR-t 2011-ben kezdte fejleszteni. Ezen rendszer az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózat hivatalos állomásainak adatai alapján 2013-ban már megfelelő megbízhatósággal, a parlagfű szezon alatt heti rendszerességgel adta ki tájékoztató térképeit a parlagfű pollenkoncentráció becsült országos eloszlásáról olyan kategóriák használatával, amelyek segítségével az allergiások és érdeklődők könnyen képesek megítélni az adott hétre jellemző helyzet súlyosságát, jelentőségét adott régióra nézve.

Az aktuális pollenkoncentráció-értékek pontosabb és magasabb fejlettségi szintű közlése érdekében a PPRR éves térinformatikai korszerűsítése 2014-ben is eredménnyel zárult, a nyári szezonra egy fejlettebb modelleken alapuló térképi leképezési rendszer állt fel.

A PPRR 2014. évi fejlesztése szintén az OTH támogatásával valósult meg, amelynek eredményeként a rendszer hatékonysága és a parlagfű pollen légtéri koncentráció-eloszlás becslésének megbízhatósága tovább nőtt és nemzetközivé vált. A PPRR 2014-es fejlesztése egyrészt a tervezett új OKI honlapba történő integrációt, másrészt a rendszer határon túli bővítését és a nemzetközi trendeknek megfelelő módosításokat célozta. A fejlesztés jövő évre vonatkozó lépése a nemzetközi szintű parlagfű riasztás tesztelése, a partnerhálózat és a lefedettség bővítése, és a lakosság tájékoztatása a partnerek közreműködésével.

Az allergén parlagfű pollen légköri eloszlása országhatárokon átnyúló jelenség. A magas légköri pollenszám Európa parlagfűvel leginkább szennyezett térségében, a Kárpát-medencében élők egészségére nézve egyre súlyosbodó terhet jelent. Mivel a nevezett térségen belül a növény elsősorban azon területeken találja meg életfeltételeit, ahol a pannon klímajelleg dominál, így a PPRR-t 2014-től együttműködésben a szomszédos országok szakmai képviselőivel kiterjesztették a Pannon Biogeográfiai Régióra. E területek bevonásával a hazai előrejelzés is pontosabbá vált, mivel a határon túli pollenfonások adatai a határmenti értékeket pontosították. A rendszer 2014. év nyarától Ragweed Pollen Alarm System (R-PAS) néven működött. Ennek során a szomszédos országok pollenmonitorozó hálózatai együttműködési megállapodás keretében engedélyt adtak a határon túli parlagfű pollen adatok használatára, így jelenleg 27 város adatai állnak rendelkezésre heti rendszerességgel.<sup>3</sup> A 2014-es fejlesztés eredményeként a rendszer készen áll arra, hogy a partnerek számára hétről-hétre egy-egy angol és saját nyelvű térképet is generáljon és küldjön vissza. A nemzetközi bevezetéssel együtt a „parlagfű riasztásban” új, az Európai Aeroallergén Hálózat (EAN) térképeivel is összhangban levő színekategória-rendszer került bevezetésre, amely az egy hetes átlag koncentráció (pollenszem/m<sup>3</sup>) kategóriákra vonatkozik.<sup>4</sup>

A 2015-ös terv szerint, a rendszer által készített térképek Magyarországra és a Pannon Biogeográfiai Régióra vonatkozólag is elérhetővé válnak az OKI új, tervezett honlapjának egy külön aloldalán, magyar és angol nyelven, lehetőséget adva már archív térképek visszakeresésére is. A PPRR fejlesztés távlati célja a térkép nagyobb részletgazdagsággal, több és relevánsabb információ tartalommal való megjelenése, amely a parlagfű pollenjelentés használhatóságát, és egyúttal a lakosság PPRR tájékoztatását is szolgálja. Ennek érdekében az alábbi fejlesztések szükségesek:

– Felszínközeli pollenmérések és azok kiértékelése különböző művelési ágakban, illetve tájtypusokban és tájhasználat-kategóriákban (pl. erdők).

– Az Aerobiológiai Hálózat bővítése: egyes kiemelt térségek és régiók biológiai levegőtisztaságának, s ezen belül is elsősorban a parlagfű pollenterhelésének ismerete. E térségek közül fontossággal bírnak a kiemelt üdülőkörzetek, ezen belül is a feltételezhetően nagyon magas pollenterhelésnek kitett Balaton térsége, ahova feltétlenül szükséges egy aerobiológiai állomás létesítése (pl. Siófok, Fonyód, Balatonfenyves).

– A Duna Stratégia keretében fejlesztésre szorul az ország északi és keleti, valamint a szomszédos határon túli régiók pollenmonitorozó hálózata, annak érdekében, hogy pontosabban detektálható legyen a Nyíregyházán és Békéscsabán mért extrém magas pollenterhelés forrása. Ez alapján aerobiológiai állomás létesítése javasolt Vásárosnamény és Sátoraljaújhely területén.

A 2014. évi szezon ideje alatt hétről-hétre megjelenő PPRR térképek segítségével megállapítható a parlagfűpollen koncentrációjának megadott hétre jellemző országos eloszlása az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózatának 19 állomásán mért napi értékek egy hetes átlagainak felhasználásával. Az egyes PPRR színekategóriákhoz egészségre vonatkozó tartalom is társul, így az aktuális pollenterhelés alapján online riasztási rendszer működik.

<sup>3</sup> Ausztria: Bad Tatzmannsdorf, Freistadt, Graz, Gumpenstein-Raumberg, Klagenfurt, Oberpullendorf, Sankt Pölten, Wien; Bulgária: Sofia; Horvátország: Zadar, Zagreb, Osijek, Karlovac, Virovitica; Szerbia: Kikinda, Novi Sad, Sombor, Zrenjanin, Sremska Mitrovica, Vrbas; Szlovákia: Bratislava; Szlovénia: Catez ob Savi, Izola, Ljubljana, Maribor, Novo mesto.

<sup>4</sup> Fehér: „nincs pollen” (0); zöld: „nincs riasztás” (1-9); citromsárga: „figyelmeztető jelzés” (10-29); narancssárga: „I. fokú riasztás” (30-49); okker: „II. fokú riasztás” (50-99); piros: „III. fokú riasztás” (100-199); mélyvörös: „IV. fokú riasztás” (200-499); fekete: „V. fokú riasztás” (500-999); „Ambrosia” szín: „VI. fokú riasztás” (>1000).

A riasztás országosan kiadott szintjéről, valamint a probléma súlyosságának területi megoszlásáról a lakosság a térképről tájékozódhat. A pollenkoncentráció értékek heti átlagának figyelembevétele alapján az államtitkár szerint a 2014-es szezon kezdetének és végének hétről-hétre való alakulása nagyon hasonló volt a megelőző évben jellemzőhöz, annak ellenére, hogy a szezon kicsit később indult és korábban is ért véget. Míg azonban 2013-ban a parlagfű pollenkoncentráció az ország egyetlen területén sem érte el a PPRR szerinti V. fokozatú (fekete) riasztási szintet, még a csúc szezon alatt sem (köszönhetően a még a 2012-es nyárnál is súlyosabb országos aszálynak), addig a 2014-es parlagfű szezon 36. hetének csúcsidejében (a PPRR fennállásának történetében először) megjelent a legmagasabb, VI. fokozatú extrém magas pollenkoncentrációt jelző riasztási szint. A Nyíregyháza térségében adódó hatás annak ellenére jelentkezett, hogy a 2014-es parlagfű szezon alatt magas volt a csapadékhozam. A csapadék pár napos elmaradásával azonban, a felszáradó környezetből szél által felkavart parlagfű pollenszemek rövid időn belül komoly allergiás és asztmás tüneteket okoztak, a riasztási rendszer a teljes keleti országrészre 500 db pollen/m<sup>3</sup> fölötti pollenkoncentrációt becsült. Az államtitkár a kockázatsökkentést célzó intézkedések között kiemelte a lakosság tájékoztatása körébe tartozó lehetőségeket:

a) Pollennapló: Allergiás tünetek és pollenexpozíció kapcsolatának vizsgálata a pollennapló rendszerén keresztül. Az OKI és a Bécsi Egyetem közötti együttműködés keretében elkészített személyre szabott polleninformáció, a pollennapló első éves adatainak feldolgozására 2014-ben került sor (a pollennapló elérhető a <http://oki.antsz.hu> oldalon). A rendszert évtizedek óta hagyományos formában gyűjtött nemzetközi betegnapló adatok és statisztikai modellek alapozták meg. A tartalmak, az interaktív modulok és szolgáltatások célja nem az orvosi tanácsadás helyettesítése, és nem alkalmasak egyéni diagnózis felállítására vagy bármiféle kezelés megalapozására. A napló online, ingyenes, web alapú szolgáltatás, amely a pollenallergiában szenvedők számára nyújt segítséget tüneteik folyamatos monitorozásához. A felhasználók az online, anonim kérdőív segítségével megjelölik aznapi tartózkodási helyüket, allergiás tüneteiket és azok erősségi fokát, (orr, szem, bronchiális, és általános közérzet) illetve feltüntetik az adott napon használt gyógyszer típust. A napló felhasználóit a média és internetes eszközök bevonásával toborozták. Leíró statisztikai módszerekkel elemezték a 474 beteg demográfiai jellemzőit.<sup>5</sup> Szoros, statisztikailag bizonyított összefüggést tártak fel a napi parlagfű koncentráció és a tünetek erőssége, illetve a tünet-együttesek előfordulási gyakorisága között. Eredményeik hosszú távon hozzájárulnak ahhoz, hogy megállapíthassák a pollenallergiát kiváltó riasztási határértékeket, de ehhez még további adatgyűjtésre és elemzésre van szükség.

b) Az OKI honlapján (<http://oki.antsz.hu>) elérhető anyagok. Ajánlás a parlagfű-pollenriadó esetére ajánlott légzésvédő maszkok használatához.<sup>6</sup>

## 2. A Földművelésügyi Miniszter válasza<sup>7</sup>

A miniszter válasza alapján a parlagfű elleni állami szerepvállalás fő iránya a prevenció, a megelőzést elősegítő kommunikáció, az érintett társadalmi szervezetekkel, civilekkel való együttműködés. A parlagfű fertőzöttség visszaszorítását elsősorban a földhasználók jogkövető magatartása eredményezheti, de a folyamatos társadalmi szemléletformálás mellett fontos cél a hatósági eljárás erősítése, a hatósági rendszer hatékonyságának a növelése is.

<sup>5</sup> A 2013-ban országosan mért pollenkoncentrációkat összevetették a különböző tünetcsoportok előfordulásával, vizsgálták, melyek okoznak leginkább tüdő-, orr-, és szem panaszokat. A betegek 26%-a használta 14 napnál tovább a pollennaplót. 45%-uk férfi, és 55%-uk nő. Az általános közérzeti skálán mért legrosszabb közérzeti értékeket (7-10) a parlagfű időszaka alatt regisztrálták.

<sup>6</sup> Magas parlagfű pollenszám esetén már javasolt a légzésvédő maszkok viselése, elsősorban parlagfűvel fertőzött területek közelében, mezőgazdasági munkák végzése, szabadtéri sportolás esetén. A PPRR IV. (sötétbordó) riasztási szintje esetén (a héten átlagosan 200-499 db pollenszem/m<sup>3</sup>/nap), illetve e fölött 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.

<sup>7</sup> A Földművelésügyi Minisztérium ÉlfF-892-1-2014. iktatószámú levele.

A parlagfű-mentesítés kormányzati finanszírozásának két fő pillére a Földművelésügyi Minisztérium fejezetében a „parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának támogatása” című fejezeti kezelésű előirányzaton rendelkezésre álló közvetlen forrás, valamint a Belügyminisztérium kezelésében lévő közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatos forrás. Az Akciótervben rögzített feladatok ellátásához, és a fent említett törvényi kötelezettségek betartásához 2014-ben 46,1 millió forint állt rendelkezésre.

A parlagfű pollenszámának drasztikus visszaszorítása érdekében tett intézkedések hatásának bemutatására a földművelésügyi miniszter a parlagfű pollenszezon legmagasabb napi pollenkoncentráció értékeinek éves változását idézte: 2010-ben a legmagasabb napi koncentráció 1684 db/m<sup>3</sup> pollen volt, a 2010. évi legmagasabb pollenkoncentrációhoz képest a mért adatok 2011-ben 20,5%-kal, 2012-ben 48%-kal, 2013-ban 63,4%-kal csökkentek. A miniszter véleménye alapján az illetékes hatóságok mindent megtesznek annak érdekében, hogy minél többen az ellenőrzések előtt elvégezzék a területük mentesítését és minél kevesebb parlagfűvel szennyezett terület legyen. A válasz szerint közvetlen ezt a célt szolgálja a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal honlapján elérhető Parlagfű Bejelentő Rendszer, amely a beérkezett bejelentéseket az illetékes hatóságnak továbbítja. A hatóságok a parlagfű felderítést folyamatosan végzik, és azok a földtulajdonosok, akik nem tesznek eleget a jogszabályi kötelezettségüknek, növényvédelmi bírságot kötelesek fizetni.

A parlagfű elleni védekezést – az elmúlt évekhez hasonlóan – a 2014. évi közfoglalkoztatási program is segítette, a tervezett háromszori kaszálást követően az erős parlagfű fertőzöttség miatt sor került a negyedik kaszálási ütem elrendelésére is.<sup>8</sup>

A tájékoztatás alapján a parlagfű-mentesítést ösztönző rendszer kidolgozásának célja, hogy ne csak bírsággal, hanem a földtulajdonosokat, földhasználókat motiválva váljon elérhetővé, hogy elvégezzék a terület parlagfű-mentesítését. Ennek érdekében a minisztérium több főosztály és a háttérintézmények szakembereinek bevonásával egyeztetést kezdeményezett. Az ösztönző rendszer kidolgozásának eredményeképpen 2014 decemberében a minisztérium pályázatot<sup>9</sup> írt ki eszközvásárlásra civil szervezetek részére. A pályázatban támogatott civil szervezetek vállalták, hogy a támogatás által beszerzett eszközzel öt éven keresztül parlagfű-mentes állapotban tartják a működési területüket. A támogatás elnyerését követő öt éven keresztül a kedvezményezettek minden évben beszámolókat írnak. A pályázaton 164 civil szervezetet támogatott a minisztérium, az első évi beszámolók feldolgozása jelenleg is folyamatban van.

A 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 fontolni a parlagfű mentesítésre, a pollenkoncentráció csökkentésére közvetve vagy közvetlenül felhasználható források felhasználásának lehetőségét annak érdekében, hogy Magyarország parlagfű fertőzöttsége csökkenjen, ezáltal az allergiás, és asztmás megbetegedésben szenvedők életminősége javuljon.

### 3. A Belügyminiszter válasza<sup>10</sup>

Az önkormányzatok parlagfű-mentesítési tevékenységének segítése érdekében jelentős előrelépés történt az Önkormányzati Parlagfű Bejelentő Rendszer elindításával és működtetésével, amelynek kidolgozását még a 2013-as év folyamán a Vidékfejlesztési Minisztérium koordinációjában, a Belügyminisztérium részvételével kezdték meg. A rendszer célja, hogy a hatósági eljárásban részt vevő szervezetek és a lakosság közötti információáramlás gyorsabb és pontosabb legyen, továbbá az ügyintézési folyamat vezérlésével segítse a hatósági munkát.

<sup>8</sup> Erről a belügyminiszter válaszában ismertetése tartalmaz részletesebb leírást.

<sup>9</sup> <http://www.kormany.hu/download/3/46/30000/P%C3%81LY%C3%81ZATI%20KI%C3%8DR%C3%81S%20PARLAGF%C5%B0%20ELLENI%20V%C3%89DEKEZ%C3%89ST%20V%C3%89GZ%C5%90%20CIVIL%20SZERVEZETEK%20SZ%C3%81M%C3%81RA.pdf> (2015.11.02.)

<sup>10</sup> A Belügyminisztérium BM/11545-3/2014. iktatószámú levele

A közfoglalkoztatási programok keretében a parlagfű elleni védekezés 2014. évi I-IV ütemében a Vidékfejlesztési Minisztériummal egyeztetve a Belügyminisztérium háromszori kaszálást határozott meg. A megadott kaszálási időpontok: május 5-9., június 16-20., valamint július 21-25. A Belügyminisztérium a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamarával történt egyeztetés alapján elrendelte a IV. kaszálási ütemet is, amely 2014. augusztus 11-19. között zajlott. Ennek során felhívták a közfoglalkoztatók figyelmét, hogy a negyedik kaszálásnál különösen fontos a bolygatott területek, építkezési területek, föld depók, útépitési területek gyommentesítése.

Az önkormányzati területeken folyó kistérségi startmunka mintaprogramok mezőgazdasági programelemének keretében és a hagyományos hosszabb idejű önkormányzati közfoglalkoztatás keretében, valamint az állami tulajdonú területeken (vízügyi, erdészeti, nemzeti parkok, közút, MÁV) valósult meg a parlagfű-mentesítés a meghatározott négy időszakban. A közfoglalkoztatók által megadott adatok alapján a parlagfű-mentesítés I. ütemében 28 939 közfoglalkoztatott végezte a munkát, az általuk parlagfű-mentesített terület nagysága 46 400 711 m<sup>2</sup> azaz 4640 hektár volt. A parlagfű-mentesítés II. ütemében 54 899 közfoglalkoztatott végezte a munkát, az általuk parlagfű-mentesített terület nagysága 110 071 733 m<sup>2</sup> azaz 11 007 hektár volt. A parlagfű fertőzöttség csökkentésének III. ütemében 62 668 közfoglalkoztatott végezte a munkát, az általuk parlagfű-mentesített terület nagysága 92 970 188 m<sup>2</sup> azaz 9297 hektár volt. A parlagfű-fertőzöttség csökkentésének IV. ütemében 70 353 közfoglalkoztatott végezte a munkát, az általuk parlagfű-mentesített terület nagysága 13 201 ha azaz 132 010 176 m<sup>2</sup> volt.

Az önkormányzatok és állami vállalatok véleménye az, hogy döntően nem az állami és önkormányzati területeken burjánzik a parlagfű, azonban a rendelkezésükre álló kapacitással igyekeznek mindent megtenni a parlagfű terjedésének megakadályozásáért.

**4. Az Országos Környezetegészségügyi Intézet Aerobiológiai és Pollen Monitorozási Osztály válasza**

Az ürömlevelű parlagfű (*Ambrosia artemisiifolia* L.) által termelt pollen, magas allergenitása és légtéri koncentrációja révén hazánkban közegészségügyi veszélyt jelentő, népegészségügyi jelentőségű és környezet-egészségügyi természetű biológiai légszennyező ágens. Mint ilyet, környezeti teherként tartjuk számon azon okból, hogy allergiás és asztmás megbetegedések kialakulásának és súlyosbodásának kockázati tényezője.

A tájékoztatás szerint a parlagfüvet kettős környezet-egészségügyi kockázatot jelentő környezeti hatótényezőként tartják nyilván: egyrészt biológiai légszennyező forrásként mint humánegészségügyi veszélyforrást, másrészt nemzetgazdasági jelentőséggel bíró, agrárgazdasági és ökológiai kockázatot jelentő adventív özöngyomként. E minőségi besorolásra tömegessége és terjedését nagy hatékonysággal biztosító biológiája révén, továbbá nagy pollentermelése miatt szolgált rá. Mivel hazánkban nem őshonos és nem is gazdasági növény, így ellentétben az Észak-Európában problémát jelentő nyírfával, vagy a mediterráneumban ültetett olajfával, a kibocsátott pollen által okozott egészségügyi probléma felszámolása mentesítéssel (gyomirtással) történhet.

A termőföld – mint természeti elem, illetve mint ökológiai közeg és erőforrás – védelme és hosszú távú fenntartása az egészséges környezet fenntartásának egyik alapvető fontosságú pillére. A termőfölddel való nem megfelelő gazdálkodás a parlagfű által közvetetten a levegőminőség romlásához is hozzájárul. A parlagfű által okozott probléma kezelése kizárólag komplex válságkezelési terv részeként valósítható meg. A légtéri pollentartalom tér- és időbeli eloszlása a parlagfű elterjedésének, tömegességének, illetve virágzási idejének is függvénye, így ezekre vonatkozólag is információul szolgál. Mivel a pollenmonitorozási vizsgálatok eredményeinek összevetése szoros kapcsolatot mutat a parlagfű-borítottsággal, így a pollenadatok ismeretében behatárolhatók azok a területek, ahol fokozott parlagfű-mentesítésre van szükség. A parlagfű szezonokról szerzett sokéves tapasztalat alapján elmondható, hogy az időjárás jelentősen befolyásolja a parlagfű pollenszezon alakulását.

A tájékoztatás szerint az utóbbi hat évben az első tüneteket okozó nap (>10 db pollenszem/m<sup>3</sup>/nap koncentráció) legkorábbra 2009-ben (július 23.), legkésőbbre 2010-ben (július 31.) esett. Az első tüneteket okozó nap – az országos átlag tekintetében – augusztus 3-ára tehető. A városokban mért legmagasabb napi parlagfű pollen koncentrációérték ideje jellemzően augusztus 19. és szeptember 13. közé esik. A 2014-es parlagfű szezon 36. hetének csúcsidőszakában a Parlagfű Pollen Riasztási Rendszer (PPRR) fennállásának történetében először jelent meg a legmagasabb, VI. fokozatú, extrém magas pollenkoncentrációt (>1000 db pollenszem/m<sup>3</sup>/átlagos nap/hét) jelző riasztási szint (Nyíregyháza térsége). Ez az érték a heti átlagra vonatkozik, amely a riasztási rendszer szerint ez idő alatt a teljes keleti országrészben 500 db pollen/m<sup>3</sup> fölé esett, miközben 30 db pollen/m<sup>3</sup>/nap érték felett már magasnak minősül a koncentráció.

A 2014. évi parlagfű pollenszezon tetőzése során rendkívül magas koncentráció értékeket lehetett mérni. A súlyos helyzet kialakulásában az év átlagostól jelentősen eltérő időjárása kulcsszerepet játszhatott. A csapadékviszonyok alakulásának az év során kettős hatása van a nyári parlagfű pollenkoncentrációra: tavasszal a vegetációs periódusban az eső elősegíti a növény növekedését, ezzel fokozva a pollen termelődését, viszont a virágzás ideje alatt (július közepétől) a tartós csapadék csökkenti a légköri pollenkoncentrációt. A nagy szárazság magas hőmérséklettel párosulva a növényzet kiszáradásához és így a pollentermelés és kibocsátás csökkenéséhez vezet, ahogy ez a korábbi években, így 2013-ban is megfigyelhető volt. A 2014. évben több olyan időszak is volt, amikor az ország nagy részén a sokéves átlaghoz képest is jelentősen több csapadék hullott, ennek hatása tükröződik a parlagfű pollenszezon lefutásán is. A csapadékos május a parlagfű növekedésének kezdeten kedvező hatású lehetett a növény fejlődésére. Később a nyári időszakban a július, augusztus hónapok, illetve a szeptember is jóval esősebb volt a szokásosnál. A nyár közepén az átvonuló frontokat kísérő záporok, zivatarok késleltették, illetve időről időre visszavetették a parlagfű pollenkoncentráció emelkedését. Ugyanakkor már a rövid, csapadékmentes időszakokban is látható volt a koncentráció gyors emelkedése, ami mutatta, hogy jelentős parlagfű állomány virágzik.

Tüneteket okozó közepes koncentrációt az országban 2014-ben először július 26-án mértek Nyíregyházán, augusztus 2-ára pedig már az országos átlag is elérte ezt a szintet. A szezonkezdet ideje így hasonló volt a tavalyihoz, de a koncentráció gyorsabban emelkedett, bár az esőknek köszönhetően még viszonylag sokáig a sokéves átlagnak megfelelő tartományban maradt. 2014. év augusztus hónap második felétől az ország keleti részén az esők elmaradtak, aminek következtében a parlagfű pollenkoncentráció több mérőállomáson is rekord csúcokat ért el. A csúcsidőszak a 35. és a 36. hétre esett (augusztus utolsó, illetve szeptember első hete), az országos átlag szeptember 4-én érte el a csúcst 735 db/m<sup>3</sup>-es koncentrációval. A pollenszezon tetőzése így a 2013. évinél korábban, a sokéves átlaghoz képest azonban idén is később zajlott. A csapadék eloszlásában jelentkező különbség a parlagfű pollenkoncentráció eloszlásában is jelentős eltéréseket okozott. Ahol augusztus második felében továbbra is rendszeresen esett eső (a nyugati országrészben), ott a pollenterhelés az egész szezon alatt az átlagos tartományban maradt (pl. Zalaegerszeg, Szombathely). Ugyanakkor az Alföldön több állomáson is extrém magas csúcokat mértek. A legsúlyosabb helyzet Nyíregyháza térségében alakult ki, ahol szeptember elején 5 napon keresztül (szeptember 1-5.) tartósan extrém magas, 1000 db/m<sup>3</sup> feletti koncentrációban volt jelen a parlagfű pollenje, így a heti átlag szintén 1000 db/m<sup>3</sup> volt – ehhez hasonló állapotot a monitorozás során korábban még nem tapasztalt az OKI. 1000 db/m<sup>3</sup> feletti napi koncentrációt mértek még két napon keresztül Békéscsabán és Debrecenben, illetve egy napon keresztül Kecskeméten, Szolnokon és Székesfehérváron is. Országos szinten a napi maximumot Békéscsabán mérték, szeptember 3-án, 1883 db/m<sup>3</sup>-es értékkel. Az idei szezon erősségét mutatja az is, hogy a megelőző 5 évhez hasonlítva, a 2014. év mind az országos átlag maximuma, mind az egy adott állomáson mért, országos szintű napi maximum tekintetében is kiemelkedő volt.

Szeptember második felében érkezett ismét egy olyan hidegfront, amelyet országszerte heves esőzések kísértek, ennek köszönhetően a parlagfű pollenszezon csúcsidőszaka gyakorlatilag félbeszakadt. A pollenkoncentráció gyorsan csökkent és a következő hetekben már a lehülés, valamint az ismétlődő záporok, zivatarok hatására mérsékelt maradt. A szezon vége idén a szokásosnál kevésbé húzódtott el, az országos átlag szeptember 24-től már csak alacsony szintet ért el, míg tavaly a gyenge szezon ellenére is egészen október 2-ig a közepes tartományban alakult. A parlagfű pollenszezonja összességében is csaknem egy héttel rövidebb volt a tavalyinál, az országos átlag 53 napig volt tüneteket okozó szinten. A parlagfű pollenszezon erősségét mutatja az is, hogy a tüneteket okozó időszakban milyen tartományokban változott a pollenkoncentráció.

A pollenszennyezettség fokát növelő esetleges tényezők:

A parlagfű Magyarország területén megfelelő élőhelyére talál, amelynek okai többek között élőhely-preferenciája (pl. ruderália és szeptetális gyom), relatív nagy termőhelyi toleranciája, kevés természetes ellensége és kiváló életstratégiája (30-40 évig is életképes, jól terjedő mag, stb.). A számára megfelelő élőhelyeken – pl. a művelés alatt álló, vagy zavart területeken – agresszíven terjedő özöngyomként viselkedik. Elterjedési területe és borítása jól megfigyelhető iramban nő, tömegessége kezdeti megjelenési pontjain a legnagyobb. Pionír jellegű „menekülő” stratégiaként nem képes megjelenni és hosszabb távon megmaradni sem az olyan élőhelyeken, amelyeknek adottsága, illetve művelése, használata kedvező az őshonos növényközösségek fejlődésének és szerveződésének, sem a legtöbb jó növekedésű és nagy borítást képző, vagy megfelelő növényvédelem alatt álló kultúrában. A növényi közösségek ilyen esetekben tehát komoly versenytársai, így ha a növény meg is jelenik, nagyobb tömeg elérésére nem képes és fokozatosan visszaszorul. Igénytelensége révén átlagos időjárási körülmények között jól tűri a kevésbé optimális termőhelyi viszonyokat, azonban a 2007-es, vagy 2013-as szélsőségesen aszályos nyarak már tűréshatáron túli környezeti adottságokat és stresszhelyzetet okoztak. Jól kihasználja a talajbolygatást, ezért komolyabb versenytárs hiányában e területeken gyorsan meglelepszik, és magas produktivitást mutat. A folyamatos bolygatás alatt álló agrártáblák és főként azok permetezőszerezrel kevésbé érintett szegélyei és határmezsgyéi ezért a parlagfű legkiválóbb élőhelyeit jelentik.

Egy inváziós fajnál már egy-egy egyed esetében is beszélhetünk egészségügyi és gazdasági értelemben halmozott kockázati tényezőről. Magyarország elsőszámú gyomnövénye, a parlagfű olyan inváziós faj, amely ugyan se nem mérgező növény, se nem agresszív gyom (más fajok kiszorításával nem fenyeget), mégis tömeges megjelenése miatt jelentős mértékű egészségügyi és mezőgazdasági probléma okozója. A pollenmonitorozás sokéves eredményei, tapasztalatai, alapján kiemelhető, hogy az egészséget súlyosan veszélyeztető aerobiológiai probléma elsősorban a mezőgazdasági területekről (pl. a művelt és parlagon hagyott mezőgazdasági táblák szegélyzónájáról, mezsgyékről) származik, s nem a belterületekről, tekintetbe véve a nagy felszínborítást és zöldtömegeket elérő parlagfüves foltok jellemző megjelenési helyeit.

E földterületek gazdái, illetve használói, kezelői és művelői számára a pollenkibocsátás egyaránt jelentős egészségügyi kockázatot és terhet jelent, amely kockázat mérséklésének lehetősége is ugyanezen személyek kezében van. Bár a parlagfű tömeges szántóföldi megjelenése (amelynek oka legtöbb esetben a nem elégséges, vagy nem megfelelő módon történő parlagfű-mentesítés) közvetlen mezőgazdasági károkkal is jár, például terméshozam-, ill. terményminőség romlással, nem véletlen, hogy a nemzetközi aggodalmak tárgya mégis elsősorban egészségügyi vonatkozású, tekintettel arra, hogy a tömegesen előforduló növény által termelt pollen erős allergéntartalma és magas légköri koncentrációja révén okoz egészségügyi kockázatot.

Az OKI szerint a problémát nekünk magunknak, itt helyben kell felmérnünk, kidolgoznunk az ahhoz megfelelő módszertant és stratégiát és megoldanunk azt. Ennek oka az eltérő földrajzi környezetek szerinti jelentős eltérések, mind agrár-, táj- illetve geoökológiai jellemzők alapján, mind humán genetikai adottságok kapcsán.



A parlagfű növekedése, virágzása különböző klimatikus feltételek és táj használat mellett különböző eréllyel és tömegességgel jelentkezik; a légtérbe került pollenje a virágzás idején adódó meteorológiai események függvényében jelentős területi különbségeket mutathat; a pollennel szembeni érzékenység kialakulásának és súlyosságának az allergén forrás lokalitása és erőssége mellett a humán genetikai adottságok, az életmód és a környezetszennyezés is meghatározója. Magyarország, mind a parlagfűvel fertőzött területek kiterjedését, mind a parlagfű pollen légtéri koncentrációját illetően elmezőnyben jár a világ országai közt, ami alapján e probléma kiemelt figyelmet érdemel. Mindezek ellenére tudományosan igazolt ismereteink a parlagfű probléma témájával kapcsolatban, hazánkra vonatkozólag igen hiányosak. Esszenciális, fontos alap- és alkalmazott kutatási eredményeket nélkülöző kérdések maradtak a mai napig nyitva. Ezek közül kiemelendők az alábbi, civil szféra által legtöbbször hangoztatott problémák, egy-egy jellemző megoldási javaslattal:

A) A lakosság hány százaléka mutat allergiás, vagy asztmás tüneteket Magyarországon a parlagfű virágzás idején, illetve a betegség milyen súlyossággal, mely területeken, korosztályokban, foglalkozás esetén, stb. jelentkezik? Javasolt egy reprezentatív komplex (kérdőíves, beteglapos, online, stb.) lakossági felmérés, háziorvosok, allergológusok, kórházak, védőnő-hálózat, iskolák, önkormányzatok, cégek (pl. patikák), magánszemélyek (pl. gazdák, szálláskiadók), érdekvédelmi szervezetek (pl. mezőgazdasági kamarák), stb. bevonása által.

B) Mekkora a parlagfűvel fertőzött területek valós kiterjedése az országban évről-évre és a sokéves átlag szerint, illetve mely térségekben, kultúrákban, stb. milyen tömegességben jellemző a növény? Javasolt egy olyan, az országos gyomfelvételezés, a hivatalos terepbejárások és a lakossági bejelentések által adott eredmények kiegészítésére, pontosítására létrehozott, terepi felvételezésen alapuló program, amely a parlagfűves területek feltérképezését kb. 5 éven keresztül éves szinten, országosan vállalja, egy előre meghatározott módszertan szerint, jegyzőkönyvezett módon, minden települési közigazgatási egységre vonatkozólag, jellemzően kötelező érvényű elrendelt önkormányzati feladatként.

C) Miként jellemezhető a jelenleginél jelentősen nagyobb részletességgel és pontossággal Magyarország biológiai levegőminősége térben és időben a parlagfű szezon alatt? A PPRR által mutatott helyzetkép jelentős mértékben pontosítható, amelyre komoly lakossági igény mutatkozik; ehhez egy átfogó terepi mérési programra, illetve a Hálózat fejlesztésére van szükség.

D) Miben állapítható meg a parlagfű pollenkoncentráció azon határértéke, amely felett az allergia kialakulásának kockázata már jelentős? A fentiekben tárgyalt, a betegek és allergológusok sokéves tapasztalata alapján meghatározott irányadó célérték bevezetése mellett igény jelentkezik e tudományosan igazolt érték meghatározására is, illetve az ehhez szükséges tudományos program támogatására.

E) Milyen mező- és erdőgazdálkodási módok alkalmazásával lehet leginkább a közjóléti, illetve rekreációs célokat szolgálni az allergiás és asztmás megbetegedések kezelése szempontjából? Javasoltan szintén egy megfelelő kutatási célprogrammal.

F) Milyen eredménnyel járhatnak különböző mezőgazdasági kezelési módok, rekreációs szokások, védekezési módszerek, stb. a szezonális pollenterhelésben, az allergia gyógyításában és megelőzésében? A témának több hazai rész-kutatása is folyik jelenleg, de a téma komplexitása javaslat szerint további projektek támogatását kívánja.

A fenti és azokhoz hasonló kérdésekre adott megalapozott, bizonyítást nyert válaszok feltétele a kutatás-fejlesztés, illetve a tudományos eredményekről való megfelelő lakossági tájékoztatás fejlesztése, amelyek jelentékeny támogatása évek óta elmarad. A hazánkat érintő, nagy jelentőségű, nemzetközi kihatással is bíró probléma megoldása csak abban az esetben lehetséges, ha az megfelelő ismeretekre épül. Szükséges egy, a parlagfűvel, illetve pollenjével szemben nagy sebességű környezet- és egészségvédelmi reagáló- és magas hatásfokú védekezési rendszer kifejlesztése. Ehhez aerobiológiai, ill. allergológiai vonatkozásban többek között az alábbiakra van szükség:

– Egy távérzékelési és pollen-adatokra épített, terepi felmérési eredményekkel validált komplex, nagy részletességű, országos léptékű térképes parlagfű és parlagfű pollen detektáló és előrejelző rendszer kiépítésére és online elérésének biztosítására.

– Egy minden társadalmi szektort és réteget elérő komplex tematikájú, sokszínű s valós, hiteles (tudományosan igazolt) információkra alapozott nagyszabású tájékoztatási - felvilágosító programra, elsősorban szakintézetek, iskolai programok, kórházak és orvos-hálózatok (pl. allergológusok, házi orvosok, védőnő-hálózat), továbbá civil szervezetek és a vállalkozási szektor (pl. patikák) bevonása által.

– Megfelelő támogatási rendszerre, kiemelten: SZJA 1% felajánlhatóságának biztosítására és az ebből származó bevételnek a probléma detektálása és megoldása szempontjából kiemelt jelentőségű intézetek és szervek számára történő felajánlására, továbbá célorientált pályázat-kiírásokra, állami szerepvállalásra például a cél szerint irányított foglalkoztatás támogatásával.

Az OKI a fő kérdések megválaszolása érdekében támogatásra javasolt legfontosabb szektorokat és fejlesztési irányokat az alábbiakban foglalta össze:

1. Biológiai levegőminőség monitorozás (aerobiológiai monitoring) fejlesztés: A biológiai légszennyezők – elsősorban parlagfű pollen – légtéri koncentrációja nyomon követésének fejlesztését jelenti, beleértve a kiértékelést és tájékoztatást is, a kor igényeinek megfelelően, az új kérdések megválaszolására. Elsősorban a pollenadatok gyűjtéséért, illetve a pollenadatbázis építéséért és kiértékeléséért felelős ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózat és az OKI-AMO fejlesztését jelenti. Az aerobiológiai monitoring fejlesztésének legfőbb pontjai:

– Felszíni aerobiológiai mérések rendszeresítése, környezet- és állományadatok felvételével egybekötött módon (pl. parlagfű-borítás): parlagfűvel fertőzött mezőgazdasági kultúrákban (például FÖMI referencia területeken, vagy hatósági felmérések és intézkedések alkalmával parlagfű mentesítési kísérlet alatt álló mezőgazdasági területeken), települési környezet-típusokban (városokban, üdülő-területeken és gyógyhelyek közigazgatási területein, lehetővé téve a gyógyhely minősítés engedélykérelméhez szükséges aerobiológiai - környezetegészségügyi minősítés ellátását a szükséges elővizsgálatok elvégzése és a műszerpark bővítése által), erdős tájban, erdőtestekben (rekreációs célú, közjóléti rendeltetésű erdőkben, parkerdőkben, a folyamatos erdőborítást biztosító gazdálkodási módok által érintett üzemi, kísérleti területeken).

– Az ÁNTSZ Aerobiológiai Hálózat bővítése: egyes kiemelt térségek és régiók biológiai levegőminőségének, s ezen belül is elsősorban a parlagfű pollenterhelésének ismeretéhez. E térségek közül az alábbiak kiemelt fontossággal bírnak:

– Magyarország kiemelt üdülőkörzetei, s ezen belül is a becslések szerint jellemzően nagyon magas pollenterhelésnek kitett Balaton térsége. Ezen belül feltétlenül javasolják Aerobiológiai Állomás létesítését: Siófok, Fonyód, vagy Balatonfenyves körzetében;

– az ország nyári időszakban rendkívül rossz biológiai levegőminőséggel bíró, mégis alul reprezentált keleti vége. Aerobiológiai Állomást a következő városokba javasolnak telepíteni: Vásárosnamény és Sátoraljaújhely;

– a Hálózat hazai bővítése mellett párhuzamosan szükség van a nemzetközi hálózat fejlődését lehetővé tevő elvi támogatásra és közbenjárásokra is, elsősorban Románia és Ukrajna területén. Kiemelt városok: Temesvár, Munkács.

– Térinformatikai fejlesztés, amelynek legfőbb előfeltételét az előző pontok megvalósítása jelenti. Ez elsősorban a PPRR tovább fejlesztését érinti.

– Aerobiológiai előrejelző rendszer-fejlesztés statisztikai alapon.

– Online lakossági tájékoztatás-fejlesztés, amelynek előfeltételét részben az előző pontok megvalósítása jelenti: honlap fejlesztés, mobiltelefonos applikáció fejlesztése és bevezetése, nyomtatott tájékoztató könyvek, füzetek és tanulmánykötetek megjelentetése különböző célcsoportok számára. Ezek: betegek, gyerekek, diákok, tanárok, orvosok, mezőgazdaságban dolgozók, intézetek, alternatív gyógyászat iránt érdeklődők, stb.

– Az egyéni polleninformációs adatgyűjtő rendszer tovább fejlesztése, terjesztése és eredményeinek kiértékelése. A pollennapló azonban, mind egyéni, mind tudományos szinten, csak abban az esetben hozhat eredményt, ha nagy számban regisztrálnak rá és használják azt rendszeresen. Abban az esetben, ha a program nincs elégségesen meghirdetve, és ha a felhasználók nem kapnak folyamatosan visszajelzéseket (pl. kiértékelések részeredményeit), a felhasználók alacsony száma miatt befulladhat, komoly eredmény nélkül zárulhat.

2. Parlagfűvel fertőzött területek detektálása: A parlagfű szennyezés finomléptékű országos szintű éves térképezését jelenti 4-8 éven keresztül, egyrészt távérzékelési, másrészt terepi adatok gyűjtése által, térinformatikai feldolgozással, beleértve a feladatba a kiértékelést és tájékoztatást is, a kor igényeinek megfelelően, az új kérdések megválaszolására. A két adattípus felvétele elsősorban az alábbi szervek közreműködésével valósítható meg:

– a Földmérési és Távérzékelési Intézet Mezőgazdasági Távérzékelési Kutatási és Fejlesztési Osztály cél szerinti támogatása. A feladat ellátása elsősorban megfelelő minőségű, országos lefedettségű műholdfelvételek beszerzésével oldható meg.

– támogatási program civil szervezetek és önkormányzatok szervezésében történő, szakmabeliek és a növényt, illetve a felvételezési módszertant ismerők számára éves szinten meghirdetett terepi parlagfű felmérésre.

Az OKI álláspontja szerint e célok megfelelő szinten történő megvalósítása esetén, tudományos programok működtetésével és a tudományos értékű információk megfelelő lakossági megosztásával lehetséges biztosítani a jelenkor igényeinek megfelelő lakossági tájékoztatást, illetve a mezőgazdasági és egészségügyi védekezés, illetve megelőzés megtervezését és ellátását. A megvalósítás kiemelt támogatási célterületekké nyilvánítás útján, létszám (kapacitás) bővítéssel, célorientált pályázati kiírásokkal, eszközbeszerzés-támogatással, illetve több intézet (pl. OKI, FÖMI, OMSZ) – közös projektek keretében történő – szoros együttműködésével oldható meg. A szervek, intézetek és munkacsoportok egymást kiegészítve és erősítve, összehangoltan kell, hogy végezzék munkájukat egy központi szakmapolitikai koordinátor (kormánybiztos) és gesztor segítségével, amely egyben működtetésük megfelelő anyagi biztosítékát is jelenti. Az OKI-hoz működése, lakossági tájékoztatása során sok lakossági és szakmai javaslat jut el a „parlagfű probléma” megoldására vonatkozóan. Ezek egyik tanulsága szerint elvárás látszik megfogalmazódni egy olyan átfogó agrár- és földreformba illesztett komplex és integrált országos kiterjesztésű parlagfű-mentesítési programra, amely jogilag és finanszírozását tekintve is megalapozott módon, központilag van koordinálva és megvalósíthatósága felügyeleti rendszer által biztosított. Erre a problémát egészségügyi oldalon felmérő és annak megoldását kitűző környezetegészségügyi célprogram meghirdetéséhez szorosan kapcsolva lenne szükséges. Az elsősorban betegek és szakemberek felől érkező javaslatok közül a legfontosabbak:

– A feladatok irányítására kinevezett kormánybiztosi poszt szükségessége.

– Az SZJA 1% felajánlhatóságának ismételt biztosítása, illetve az ebből befolyó összegeknek – más források mellett – a probléma felszámolására (parlagfű-mentesítés, hatékonyabb bírság-rendszer) és másodsorban a helyzet-, ill. probléma-feltárására történő fordítása (pl. parlagfüves területek detektálása).

A probléma eredője kapcsán a mezőgazdasági területek parlagfű-szennyezettségének fokát leginkább növelő tényezők közül az alábbiakat emelik ki:

- Nem megfelelő (módban/hatékonyssággal történő) vegyszeres gyomirtás; a precíziós/integrált növényvédelmi megoldások (tesztelésének, terjesztésének és megfelelő támogatásának) hiánya, különös tekintettel a napraforgósok kezelésére.
- Annak hiánya, hogy a vegyszeres gyomirtást nem terjesztik ki (kötelező módon) a táblaszélekre, mezsgyékre, útszegélyekre a szomszédos földek tulajdonosai, kezelői.
- A szántással és vegyszeres gyomirtással egybekötött, meghatározott módon és ütemben történő ugaroltatás hiánya (amely módszer bevezetéséhez komplex szabadföldi kísérlet beállítása, illetve annak gyom- és terméshozamra vonatkozó ökológiai-ökonómiai és aerobiológiai kiértékelése, s ennek támogatása szükséges).

Az egyéb bolygatott területek, ruderáliák parlagfű-szennyezettségét növelő tényezők közül pedig az alábbiakat hangsúlyozzák:

- A bolygatás és zavarás magas fokának visszaszorítására és a megfelelő zöldfelület-, ill. zöldterület-fenntartásra tett törekvések hiányosságait (gyepfeltörések, túllegeltetés, nem megfelelő parkfenntartás, sít elhelyezés, kritikus területek - pl. közösségi közlekedési forgalom megállóhelyeinek, játszótereknek, stb. - nem megfelelő kaszálása, illetve a kötött és szabadpályás nyomvonalak nagyfokú elhanyagolása, stb.)
- A parlagfű alacsony kompetíciós képességének alacsony kihasználtságát (pl. szukcessziós folyamatok segítésének, vagy a gyepesítésnek a hiánya, vagy a rekultiváció, illetve egyéb ökológiai rekonstrukciók szükségessége).

A parlagfű elleni passzív védekezési módok bevezetése igen fontos elemét képezi egy megújult parlagfű mentesítési programnak, amely mellett az aktív védekezési formák újragondolása szintén szükségszerű, gondolva itt elsősorban az ökológiai és ökofiziológiai alapokra helyezett mechanikai és vegyszeres növényvédelmi eljárások továbbfejlesztésére és elterjesztésére. A helyzetfeltárás kapcsán meg kell említeni továbbá, hogy a balatoni üdülőkörzet aerobiológiai monitorozásának megoldására kiemelt igény jelentkezik.

#### **5. A nemzetgazdasági miniszter válasza<sup>11</sup>**

A nemzetgazdasági miniszter válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy az Akcióterv szerinti új mentesítő, szankcionáló rendszer kidolgozását követően a Nemzetgazdasági Minisztérium feladata a rendszer működési költségvetési forrásigényének vizsgálata és a szükséges források rendelkezésre bocsátása, azonban a minisztérium az ösztönző rendszer szakmai tartalmának kidolgozásában közvetlenül nem érintett.

#### **6. Az igazságügyi miniszter válasza**

Az igazságügyi miniszter álláspontja szerint a közigazgatási és igazságügyi (a továbbiakban: KIM) miniszter említése az Akcióterv 1.2.1. pontjában a KIM miniszter kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelőssége körében állt fenn. Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi statútum) 2. § (5) bekezdés c) pontja szerint *az átfogó megközelítést igénylő ügyekben javaslatot, illetve előterjesztést tesz a Kormánykabinet és a Kormány részére, kezdeményezi és szervezi az érintett miniszterek összehangolt tevékenységét, más minisztereknél kezdeményezi szakpolitikai előterjesztések és jelentések elkészítését, illetve javaslatot tesz összkormányzati projekt indítására.*

Ez a feladat a kormányzati szerkezetátalakítást, valamint a miniszteri feladat- és hatáskörök átstrukturálását<sup>12</sup> követően a Miniszterelnökséghez került. Szintén a Miniszterelnökséghez került a közigazgatás-szervezésért való felelősség, amelyen az Akcióterv 1.1.2. pontjában foglalt feladat vonatkozásában a KIM miniszter nevesítése alapult.<sup>13</sup> Mindezek alapján a miniszter álláspontja szerint a megkeresésben foglaltak megválaszolására az Igazságügyi Minisztériumnak nincs hatásköre.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

<sup>11</sup> A Nemzetgazdasági Minisztérium NGM/25389-8/2014. iktatószámú levele.

<sup>12</sup> A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: új statútum) 6. § (2) bekezdés c).

<sup>13</sup> A régi statútum 24. § c) pontja valamint az új statútum 10. § (2) bekezdés b) pontja.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy 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 és elvek 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.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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 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.<sup>14</sup> 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 kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

**2.** Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*.

<sup>14</sup> 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

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. A vizsgált ügy tekintetében**

Az Akcióterv a 2014-2015-ös évekre vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza: 1. Ki kell dolgozni a földtulajdonosok, mezőgazdasági termelők részére a parlagfű mentesítést ösztönző rendszert, amely a szankciók megtartása mellett segíti a parlagfű mentesség elérését.<sup>15</sup> 2. A 2012-2013-ban megkezdett munkát a teljes mentesség elérése érdekében folytatni kell, különös figyelemmel az állami és az önkormányzati mezőgazdasági területek, a vasútvonalak és a közutak mentén, továbbá egyéb, állami és önkormányzati kezelésben lévő területek vonatkozásában, kiegészítve a szerzett tapasztalatok alapján szükséges intézkedésekkel.<sup>16</sup> 3. Az elmúlt években gyakori, több napon keresztül jelentkező extrém magas parlagfű pollenkoncentrációt elérő pollencsúcsokat meg kell szüntetni, a pollenkoncentrációt drasztikusan csökkenteni kell.<sup>17</sup> Az ösztönző rendszer kialakítása pályázati támogatásokon keresztül valósult meg. A pályázók első évi beszámolójának feldolgozása a tényállásban leírtak szerint folyamatban van, azok értékelése a beszámolók feldolgozását követően lehetséges.

A földművelésügyi-, valamint a belügyminiszter beszámolói alapján az állami és önkormányzati területeken a közérdekű védekezés, valamint a közmunkaprogramok útján folytatódott a parlagfű kaszálása.

Az OKI, valamint az államtitkár tájékoztatása szerint ugyanakkor a pollenkoncentráció csökkentése a 2014. évi parlagfű-szezon kiértékelése alapján nem valósult meg, továbbá ennek elérése az OKI beszámolója szerint az ott megjelölt információhiány miatt az elkövetkező években is az időjárástól befolyásoltan bizonytalan.

<sup>15</sup> Akcióterv 1.2.1. pont

<sup>16</sup> Akcióterv 1.2.2. pont

<sup>17</sup> Akcióterv 1.2.3. pont

*Annak ellenére tehát, hogy 2014-2015. évekre vonatkozó feladatokat illetően az ösztönző rendszert kialakították, valamint a hatósági munka mellett az önkormányzati és állami területek parlagfűtől való mentesítése zajlott, a pollenkoncentrációban mérhető eredmény elmaradt a kívánt szinttől. Ezért amellet, hogy a miniszterek beszámolóí alapján alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottunk meg, le kell szögeznünk azt is, hogy a parlagfű elleni védekezés – a pollenkoncentráció adatainak ismeretében – nem működik hatékonyan.*

Az OKI – mint a parlagfű problémáját tudományos szempontú ismeretekkel megközelítő és azokkal rendelkező intézmény – tájékoztatása alapján a probléma megoldása a regionális ismeretek megszerzésén és alkalmazásán keresztül sikerülhet. Az OKI véleménye szerint azonban „mindezek ellenére tudományosan igazolt ismereteink a parlagfű probléma témájával kapcsolatban, hazánkra vonatkozóan igen hiányosak. Esszenciális, fontos alap- és alkalmazott kutatási eredményeket nélkülöző kérdések maradtak a mai napig nyitva.(...) A hazánkat érintő, nagy jelentőségű, nemzetközi kihatással is bíró probléma megoldása csak abban az esetben lehetséges, ha azt megfelelő ismeretekre alapozzuk.”

Mind a miniszterektől, mind pedig az OKI-tól kapott tájékoztatások alapján megállapítható, hogy az eddig elvégzett miniszteri intézkedések ellenére sem csökkent a parlagfű virágzásának ideje alatt a parlagfű pollen száma, a probléma hatékony kezelése érdekében az intézkedések nem tűnnek elegendőnek. Az Akciótervben foglalt célérték eléréséhez szükséges intézkedések nincsenek rögzítve, így az Akcióterv pontos tartalma, hogy miként lehetséges elérni a kívánt célértéket, bizonytalan. A parlagfű pollenszámának csökkenéséhez szükséges feladatok meghatározásához – az OKI véleményéből kiindulva – további, a kormányzat, a tudomány valamint a parlagfűvel érintett szereplők részvételével zajló folyamat szükséges.

### **Intézkedések**

Bár a vizsgálat alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel, az alapvető jogok biztosa felkéri Magyarország Kormányát, hogy az Akciótervben meghatározott pollenszám eléréséhez szükséges tudományos felmérések és intézkedések meghatározásához kezdeményezzen egyeztetést. Fontolja meg továbbá a parlagfűvel kapcsolatos intézkedések hatékony koordinálása érdekében kormánybiztos kinevezését.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4191/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

**Az eljárás megindítása**

Panaszos 2014. augusztus 27-én hulladékszállítási díjkedvezményének megvonásával kapcsolatban kérte segítséget. Előadta, hogy a korábban édesanyja nevére biztosított hulladékkezelési közszolgáltatási díjkedvezményt édesanyja halálát követően nem biztosította számára a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. (a továbbiakban: FKF Zrt.) Panaszos 2014. június 10-én megkereste Budapest Főváros Kormányhivatalának Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét (a továbbiakban: Felügyelőség) és kérte az FKF Zrt. eljárásának felülvizsgálatát, azonban választ 2014 augusztusáig nem kapott. Panaszos szerint mind az FKF Zrt. mind a fogyasztóvédelmi felügyelőség eljárása sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, illetve vitatja az FKF Zrt. jogértelmezésének helyességét.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének 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 a megkerestem az FKF Zrt.-t és a Felügyelőséget.

**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.”)

**Alkalmazott jogszabályok**

- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.)
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

**A megállapított tényállás**

Panaszos beadványában előadta, hogy 2013 októberében édesanyja elhunyt, és az addig közös lakóhelyül szolgáló budapesti ingatlan tulajdonjogában bekövetkező változást, azaz, hogy annak a 2014. január 22-én kelt hagyatékátadó végzés alapján panaszos az új tulajdonosa, 2014 februárjában jelentette be közszolgáltató felé. Az adatváltozást az FKF Zrt. 2014. március 1-jével rögzítette, erről panaszost 14751/2014. számú levél útján tájékoztatta is, egyúttal meghatározta a továbbiakban fizetendő hulladékkezelési közszolgáltatási díjat. A díj mértékével panaszos nem értett egyet, mivel abban nem jelent meg a korábban az édesanyjának megállapított díjkedvezmény, ezért annak folytatólagos biztosítását kérte írásban a szolgáltatótól. Többszöri levélváltást követően az FKF Zrt. végül 2014. június 20-án kelt levelében arról tájékoztatta panaszost, hogy a vonatkozó önkormányzati rendelet<sup>1</sup> alapján ő nem tartozik a jogosulti körbe. Az FKF Zrt. levelének utolsó bekezdésében a Felügyelőséget nevesíti, mint a további panasz kezelésére hatáskörrel bíró szervezetet.

---

<sup>1</sup> Budapest főváros területén végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló 26/2013. (IV. 18.) Föv. Kgy. rendelet



Panaszos 2014. június 10-én megkereste a Felügyelőséget és kérte az FKF. Zrt. eljárásának felülvizsgálatát, azonban választ 2014 augusztusáig nem kapott, ezért ombudsmani vizsgálat lefolytatását kérte.

Hivatalom 2014 októberében jelen ügyre vonatkozóan tájékoztatást kért a Felügyelőségtől, azonban válasz nem érkezett. A második, 2015. májusi megkeresés címzettje már Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottja volt, akinek BPB002/00021-2/2015. számú tájékoztatása alapján az állapítható meg, hogy a Felügyelőséget panaszos a hulladékkezelési közszolgáltatási díjának mértékével kapcsolatban kereste meg. Tekintettel arra, hogy a fizetendő díj mértékének felülvizsgálata nem fogyasztóvédelmi hatósági feladatkörbe tartozó kérdés, elutasításnak lett volna helye, ennek ellenére a Felügyelőség munkatársa – ezt alátámasztandó a tájékoztatáshoz a kormány megbízott két feljegyzést<sup>2</sup> csatolt – a helyzet rendezése érdekében felvette a kapcsolatot az FKF Zrt.-vel, valamint mind telefonon, mind személyesen tájékoztatást adott panaszos részére további jogérvényesítési lehetőségeiről.

Panaszos beadványát a vizsgálat során az Ajbt. 20. § (5) bekezdése alapján áttettem a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalhoz (a továbbiakban: Hivatal) elbírálás céljából arra vonatkozóan, helyesen állapította-e meg az FKF Zrt. a panaszos által fizetendő hulladékkezelési közszolgáltatási díjat. A hivatal vizsgálata jelenleg folyamatban van, ezért e jelentésben nem térek ki annak értékelésére, hogy az FKF Zrt. helyesen értelmezte-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, panaszos eljárási cselekményeit, vizsgálatom tárgyát kizárólag a fogyasztóvédelmi felügyelőségi eljárás képezi.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait 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. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

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

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló 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.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatálybalépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

<sup>2</sup> A 2014. július 24-én kelt feljegyzés szerint ügyintéző személyes tájékoztatást nyújtott panaszos részére.

A 2015. január 15-én kelt feljegyzés szerint az ügyintéző elektronikus úton ismételtén értesítette az FKF Zrt.-t panaszos ügyével kapcsolatban.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.<sup>3</sup>

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. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.<sup>4</sup> Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.<sup>5</sup> Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A 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.<sup>6</sup>

*A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzóda, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.*

### III. Az ügy érdemében

A Htv. 83. § (1) bekezdése alapján a közszolgáltató által az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban, illetve a díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedésekre, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő értesítési, tájékoztatási, szolgáltatásnyújtási kötelezettségre vonatkozó rendelkezések természetes személy ingatlanhasználókkal, társasházakkal, illetve lakásszövetkezetekkel szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására az Fgytv.-t kell alkalmazni.

Htv. 48. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó rendelkezések betartását a Hivatal ellenőrzi.

Az Fgytv. 46. § (1) bekezdése szerint a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

<sup>3</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>4</sup> Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

<sup>5</sup> 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>6</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot – valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. A (2) bekezdés kimondja, hogy 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. A Ket. 30. § b) pontja alapján a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a hatóságnak nincs hatásköre vagy nem illetékes, és a kérelem áttételének nincs helye. A 31. § (1) bekezdés a) pontja szerint 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. A Ket. 71. § (1) bekezdése nevesíti is, milyen alakban kell a hatóságnak döntését meghoznia<sup>7</sup>.

A kormányhivatali tájékoztatáshoz csatolt kettő darab az ügyintéző által aláírt feljegyzés arról tanúskodik, hogy történt ügyintézés a kérelemmel kapcsolatban, de annak pontos tartalma nem állapítható meg. Mindenképp értékelendő, ha a Felügyelőség hatáskörének hiányában is segítséget kívánt nyújtani a panaszosnak, de a Ket. szabályainak alkalmazásától nem tekinthet el. *A Felügyelőség azzal, hogy a panaszos által benyújtott kérelem ügyében a mai napig nem hozott döntést, jelen esetben arról, hogy hatáskörének hiányát megállapítja és az áttétel felől intézkedik, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

### **Intézkedésem**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottját, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

---

<sup>7</sup> A hatóság - az (5) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-4211/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos és felesége három kisgyermekükkel mogyoródi családi házukban élnek. Beadványukban Mogyoród Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének a települési hulladékkal kapcsolatos helyi közszolgáltatásról szóló 9/2014. (IV. 28.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.) kifogásolták, mert az álláspontjuk szerint egyoldalúan kizárólag az ingatlanban lakók számától teszi függővé azt, hogy milyen méretű hulladékgyűjtő edényben gyűjthetik a hulladékot. A szabályozás rugalmatlansága miatt nincsen arra lehetőségük, hogy az AHK Agglomerációs Hulladékkezelő Nonprofit Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) által számukra előírt 240 literes hulladékgyűjtő edénynél kisebbet vegyenek igénybe, ami aránytalanul nagy anyagi terhet jelent számukra, mert a hulladékot szelektíven gyűjtik, a keletkező vegyes hulladék gyűjtésére elegendő lenne a 110 literes hulladékgyűjtő edény. Ez rajtuk kívül számos mogyoródi nagycsaládnak hasonló nehézséget okoz. Kifejtették azt is, hogy álláspontjuk szerint az önkormányzat jogtalanul szolgáltatta ki adataikat az Ör. alapján arról, hogy egy ingatlanban hány bejelentett ingatlanhasználó tartózkodik.

A panasz alapján több korábbi jelentésre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

**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]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Htvhr.)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (KFH Kr.)
- A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet (VhKr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

## A megállapított tényállás

A panaszosok beadványukat megelőzően panaszukkal több ízben fordultak a Közszolgáltatóhoz, amelyben sérelmezték az Önkormányzat által a Közszolgáltató részére nyújtott, az ingatlanhasználók számára vonatkozó adatok alapján a 240 literes kuka megállapítását, és azt, hogy a szerződést a Közszolgáltató ennek megfelelően küldte meg részükre. A Közszolgáltató válaszában arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy az Ör. 7. § (4) bekezdése alapján az önkormányzat által kiállított lakcím-nyilvántartási igazolást kötelesek a Közszolgáltató részére bemutatni, ebben az esetben az Ör. rendelkezései alapján, az ebben meghatározott feltételek szerint van lehetőség esetlegesen kisebb ürmértékű edénnyel való szerződéskötésre. A Közszolgáltató tájékoztatta a panaszosokat a panaszkezeléssel kapcsolatos jogorvoslati lehetőségekről is, amely alapján a panaszosok beadványban adott tájékoztatásuk szerint a Pest Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (jelenleg: Pest Megyei Kormányhivatal Műszaki Engedélyezési és Fogyasztóvédelmi Főosztályához) fordultak.

Az alapvető jogok biztosának vizsgálatát azonban nem a közszolgáltató panaszkezelése, hanem az Ör. szabályozásával kapcsolatosan kérték. A panaszosok beadványában sérelmezett, vizsgálattal érintett Ör. az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: Az Ör. az ingatlanhasználó kötelezettségeire vonatkozó 4. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a vegyes hulladékot a többi települési hulladéktól elkülönítve, gyűjtőedényben gyűjti és azt a Közszolgáltató részére e rendeletben meghatározottak szerint átadja.” Ugyanezen szakasz (3) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy „A közterület-használati hozzájárulás jogosultja kivételével az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken* a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjti és a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a Közszolgáltató által rendelkezésére bocsátott zsákban elkülönítetten gyűjtött e hulladékokat a közszolgáltatás keretében külön díjazás nélkül átadja.”

Az Ör. 4. § (4) bekezdése szerint „A (3) bekezdésben nem szabályozott *egyéb esetekben* a természetes személy ingatlanhasználó az általa elkülönítetten gyűjtött hulladékait hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja és ott a jogosultnak átadhatja, vagy a hulladékgyűjtő szigeteken található gyűjtőedényben elhelyezheti, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyébként a Közszolgáltató részére megfizette.” Az (5) bekezdés szerint „Ha a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjtött kerti zöldhulladékát nem komposztálja, akkor azt *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken* a Közszolgáltató lógójával ellátott, kereskedelmi forgalomban kapható műanyag zsákban elkülönítetten gyűjti és a közszolgáltatás keretében a Közszolgáltató részére átadja.”

Az Ör. 4. § (6) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a veszélyes hulladékokat az egyéb települési hulladéktól elkülönítve gyűjti.”

Az Ör. 7. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a közszolgáltatás igénybevételéért köteles díjat fizetni a 2. sz. mellékletben meghatározottak szerint.”

Az Ör. 2. számú melléklete szerint „A települési hulladék (TH) gyűjtésének, szállításának és ártalmatlanításának díjtételei 2014. évre vonatkozóan a rezsicsökkentési törvény és a Ht. 91. § szerint a következők

- 60 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 94,78 Ft/ürítés
- 110/120 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 187,56 Ft/ürítés
- 240 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 374,38 Ft/ürítés
- 1100 l-es gyűjtőedény ürítésének díja, 2014. évben nettó 1716,54 Ft/ürítés
- Többlet vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 120 l-es gyűjtőzsák díja, 2014. évben nettó 452 Ft/db

- Zöld hulladék (nyesedék, lomb) gyűjtésére szolgáló 120 l-es gyűjtőzsák díja, 2014. évben nettó 250 Ft/db
- Szelektív hulladék gyűjtésére szolgáló 120 l-es gyűjtőzsák díja, 2014. évben nettó 55 Ft/db”

Az Ör. 7. § (4) bekezdésének a vizsgálatunk ideje alatt Mogyoród Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 27/2014 (XI.26.) önkormányzati rendeletével (Módr.) módosított szövege szerint „A természetes személy ingatlanhasználó a Közszolgáltatónak írásban bejelentést tesz az ingatlanon lakók vagy ott rendszeresen tartózkodók számának, az ingatlanon várhatóan keletkező települési vegyes hulladék mennyiségére kiható változása esetén. A bejelentés tartalmazza a természetes személy születési helyét és idejét, anyja nevét a lakcímét, a szolgáltatással érintett ingatlan címét és a változásra vonatkozó adatokat.”

Az Ör. 7. §-ának Módr.-rel beillesztett, (4a) bekezdése szerint „A természetes személy ingatlanhasználó a közszolgáltatási szerződésének megkötése előtt köteles a személyazonosságát igazoló okmányát, valamint a személyazonosítóját és lakcímet igazoló hatósági igazolványát bemutatni a Közszolgáltatónak, továbbá teljes bizonyító erejű magánokiratban nyilatkozni a közszolgáltatással érintett ingatlanon élő személyek számáról, a háztartásában élők számáról és a közszolgáltatással érintett ingatlan használatának jogcíméről.” Ugyanezen szakasz (5) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a közszolgáltatás kötelező igénybevételére vonatkozó egyedi szerződést köt, a mindenkor hatályos jogszabályok rendelkezései szerint.”

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint „Nem helyezhetőek el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken az alábbi újrahasznosítható hulladékok: a) papír, b) műanyag, c) fém.” A (3) bekezdés szerint „nem helyezhető el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken a kerti zöldhulladék.”

Az Ör. 10. § (1) bekezdésének Módr.-rel módosított szövege úgy rendelkezik, hogy „A Közszolgáltató által ellátandó területre rendszeresített, szabványos gyűjtőedények típusát, minimális térfogatát, darabszámát – a jelen önkormányzati rendeletben meghatározott keretek között az ingatlanhasználó igényeit is figyelembe véve – a Közszolgáltató állapítja meg, az ingatlanhasználó által bejelentett és az (1a) bekezdés szerint számított várható hulladékmennyiség, illetve ürítési gyakoriság alapján.” Az Ör. 10. §-ának Módr.-rel beillesztett (1a) bekezdése szerint „Vegyes települési hulladék esetén a gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor ingatlanonként a két ürítés közötti időszakban keletkezett hulladékot, de legkevesebb 27,3 liter/fő/ürítési alkalom hulladékmennyiséget kell figyelembe venni.”

Az Ör. 11. §-a tartalmazza a házhoz menő elkülönített hulladékgyűjtés szabályait. (1) Az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken együtt gyűjti úgy, hogy a papírhulladékot kötegelve, a műanyag, valamint a fém hulladékot együttesen a Közszolgáltató logójával ellátott hulladékgyűjtő zsákban helyezi ki. (2) Az elkülönítetten gyűjtött papír, műanyag és fém hulladékokat tartalmazó zsákok ürítésének minimális gyakorisága az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet szerinti kertvárosi és falusias lakóterületen havi egy alkalom a rendelet 1. számú mellékletének megfelelően. A Közszolgáltató az ürítések gyakoriságát az Önkormányzat igénye szerint közös megegyezést követően növelheti. (..) (4) Az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező kerti zöldhulladékot a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtési területeken külön gyűjti úgy, hogy a) a lombot, kaszálékot, nyesedéket, vékony gallyakat a Közszolgáltató logójával ellátott, kereskedelmi forgalomban kapható műanyag zsákba; b) a vastagabb faágakat legfeljebb 1 méteresre darabolva, összekötve a lakókörzetre érvényes zöldhulladék gyűjtés napján helyezi ki.

(5) Az elkülönítetten gyűjtött kerti zöldhulladék elszállítási gyakorisága az április 1-jétől november 15-ig tartó vegetációs időszakban havi egy alkalommal, minden hónap első péntekén 6-17 óra között történik. A gyűjtési időszakot a Közszolgáltató a kedvező őszi időjárás függvényében megváltoztathatja, melyről az érintetteket az Önkormányzat, illetve a Közszolgáltató honlapján közlemény útján tájékoztatja. A Közszolgáltató a kerti zöldhulladékok elszállításának gyakoriságát igény szerint növelheti.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése szerint 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. Megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzat és a Közszolgáltató az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján hatóságnak minősül, a panaszos kimerítette a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket, az Ör. szabályozásával kapcsolatosan pedig jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

### **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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

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.<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

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 szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>6</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat



Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>9</sup>.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>10</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.

Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

---

<sup>8</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>10</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

### III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely 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;

f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;

g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35 §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. A Htvhr. határozza meg az ingatlanhasználó és a közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtéssel kapcsolatos jogait és kötelezettségeit. A Htv. 39. § (5) bekezdése szerint önkormányzati rendelet a Htvhr.-ben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére. Fentiek alapján 2015. január 1-jétől hatályosan az elkülönített hulladékgyűjtésre a Htvhr. szabályai vonatkoznak, az önkormányzati rendeletben a települési önkormányzat képviselő-testülete kiegészítő szabályozást állapíthat meg abban az esetben, ha a Htvhr.-ben meghatározottakon túl további anyagfajta, vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésre kötelezi az ingatlanhasználókat.

A Htvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet.

A közszolgáltató elkülönített hulladékgyűjtéssel összefüggő feladatait a Htvhr. 9. §-a rögzíti. E szakasz (4) bekezdése szerint a közszolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználótól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el:

- a) műanyaghulladék,
- b) fémhulladék,
- c) papírhulladék,
- d) vegyes hulladék.

Ugyanezen szakasz (6) bekezdése állapítja meg a házhoz menő gyűjtési rendszerre vonatkozó ideiglenes kivétel esetét, amely szerint ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére ideiglenes jelleggel konténeres gyűjtést biztosít. Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani.

A Htvhr. 9. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a házhoz menő gyűjtési rendszer mellett a közszolgáltató az egyes hulladékgazdálkodási létesítmények kialakításának és üzemeltetésének szabályairól szóló 246/2014. (IX. 29.) Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározott műanyag-, fém- és papírhulladék elkülönített gyűjtését az általa üzemeltetett hulladékgyűjtő udvarban is biztosítja. Ha az üveghulladék elkülönített gyűjtését a közszolgáltató házhoz menő gyűjtési rendszer keretében nem biztosítja, az üveghulladékot legalább hulladékgyűjtő udvarban és hulladékgyűjtő szigeten veszi át.

A vizsgálatot érintett Ör. 4. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a vegyes hulladékot a többi települési hulladéktól elkülönítve, gyűjtőedényben gyűjti és azt a Közszolgáltató részére e rendeletben meghatározottak szerint átadja.”

Ugyanezen szakasz (3) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy „A közterület-használati hozzájárulás jogosultja kivételével az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken* a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjti és a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a Közszolgáltató által rendelkezésére bocsátott zsákban elkülönítetten gyűjtött e hulladékokat a közszolgáltatás keretében külön díjazás nélkül átadja.”

Az Ör. 4. § (4) bekezdése szerint „A (3) bekezdésben nem szabályozott egyéb esetekben a természetes személy ingatlanhasználó az általa elkülönítetten gyűjtött hulladékait hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja és ott a jogosultnak átadhatja, vagy a hulladékgyűjtő szigetekeken található gyűjtőedényben elhelyezheti, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat egyébként a Közszolgáltató részére megfizette.” Az (5) bekezdés szerint „Ha a gazdálkodó szervezetnek nem minősülő ingatlanhasználó a vegyes hulladéktól elkülönítetten gyűjtött kerti zöldhulladékát nem komposztálja, akkor azt a *házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken* a Közszolgáltató lógójával ellátott, kereskedelmi forgalomban kapható műanyag zsákban elkülönítetten gyűjti és a közszolgáltatás keretében a Közszolgáltató részére átadja.”

Az Ör. 9. § (2) bekezdése szerint „Nem helyezhetőek el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken az alábbi újrahasznosítható hulladékok: a) papír, b) műanyag, c) fém.”

A (3) bekezdés szerint nem helyezhető el a vegyes szilárd hulladék gyűjtésére szolgáló gyűjtőedénybe *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeken* a kerti zöldhulladék.”

Az Ör. 11. § (1) bekezdése részben megismétli az Ör. 4. § (3) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezést: Az ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező papír, műanyag és fém hulladékokat *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel érintett területeken* együtt gyűjti úgy, hogy a papírhulladékot kötegelve, a műanyag, valamint a fém hulladékot együttesen a Közszolgáltató logójával ellátott hulladékgyűjtő zsákban helyezi ki.

Az Ör. 11. § (4) bekezdése – megismételve az Ör. 4. § (5) bekezdésben foglalt rendelkezéseket – a kerti zöldhulladékok tekintetében az ingatlanhasználók gyűjtési kötelezettségét érintő további szabályokat állapít meg *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtési területek* vonatkozásában.

Az Ör. azonban nem határozza meg azt, hogy az Ör. 4. § (3) bekezdés a) pontja, (5) bekezdése, továbbá az Ör. 11. § (1) és (4) bekezdésekben foglalt kötelezettségek szempontjából mely területek minősülnek *a házhoz menő szelektív gyűjtéssel*, illetve *a házhoz menő kerti zöldhulladék gyűjtéssel érintett területeknek*, így e rendelkezések önmagukban aggályosak a jogbiztonság követelménye szempontjából.

*Megállapítható ugyanakkor, hogy az Ör. a Htv. 39. § (5) bekezdés alapján a Htvhr.-hez képest nem kötelezi az ingatlanhasználót a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére.*

A Jat. 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

2015. január 1-jétől hatályosan a műanyag, papír, fém, üveg és zöldhulladék anyagáramok szerinti elkülönített gyűjtésre vonatkozó szabályozást a Htvhr. tartalmazza. Tekintettel arra, hogy az Ör. ugyanezen anyagfajtákra illetve hulladéktípusokra vonatkozó szabályozást tartalmaz, az Ör. e vizsgált rendelkezései a Jat. 3. §-ában foglalt párhuzamos szabályozás tilalmába ütköznek.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. és 11. §-ai a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéből összefüggő visszásságot okoznak azzal, hogy a Htvhr. rendelkezéseivel párhuzamosan a hulladék anyagfajtákként elkülönített gyűjtésére és szállítására vonatkozó, a Htv.-vel és a Htvhr.-rel egyébként összhangban nem lévő rendelkezéseket tartalmaznak.*

2. A Htv. 59. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a háztartásban képződő veszélyes hulladékot a hulladéktermelő elkülönítve, a környezet veszélyeztetését kizáró módon gyűjti, és azt a gyűjtőnek, a kereskedőnek, a hulladékkezelőnek vagy a közszolgáltatónak átadja.

Az Ör. 4. § (6) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó a veszélyes hulladékokat az egyéb települési hulladéktól elkülönítve gyűjti.”

A veszélyes hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek és a veszélyes hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek végzésének feltételeit, valamint a Hulladékminősítő Bizottságra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó rendelet megalkotására a Htv. 88. § (1) bekezdés 3. pontja a Kormánynak ad felhatalmazást.

Jelenleg hatályosan a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeit a VhKr. szabályozza.

A települési önkormányzat képviselő-testületének a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott felhatalmazás nem terjed ki a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeire vonatkozó szabályozás megalkotására, mert az ezzel kapcsolatos felhatalmazás címzettje a Kormány.

Az Ör. 4. § (6) bekezdése azzal, hogy részben megismétli a Htv. 59. § (2) bekezdésben foglalt rendelkezést, a Jat. 3. §-a szerinti párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik. Egyidejűleg az Ör. 4. § (6) bekezdése tekintetében a települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazásán túlterjeszkedett, a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeinek megállapítására a részére adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. § (6) bekezdésében foglalt indokolatlanul megismételt rendelkezés a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz, mivel így a szabályozás párhuzamossá válik, amely sérti a jogbiztonságot.*

3. A Htv. 47/A. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért a KFH Kr. 109. §-a alapján a nemzeti fejlesztési miniszter a Kormány felelős tagja.

A Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja felhatalmazást ad a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter számára egyebek mellett arra, hogy rendeletben állapítsa meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjait, a díjalkalmazási feltételeket, a díjmegfizetés rendjét.

A tényállásban bemutatottak szerint az Ör. 7. § (2) bekezdése és 2. számú melléklete az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségére vonatkozó, ehhez kapcsolódóan a települési hulladék gyűjtésének, szállításának és ártalmatlanításának, közöttük veszélyes hulladékok gyűjtésére vonatkozó díjtételekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, ami ellentétes a Htv. rendelkezéseivel (a veszélyes hulladékokkal kapcsolatosan a fentebbi 2. pontban kifejtettekre is tekintettel) és amelynek szabályozására a települési önkormányzat képviselő-testületének a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki. *Megállapítottuk, hogy az Ör. 7. § (2) bekezdése és 2. számú mellékletének a Htv.-vel ellentétes, a települési önkormányzatnak adott törvényi felhatalmazáson túlmutató, közszolgáltatási díjtételeket megállapító rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.*

4. A panasz szerint az önkormányzat jogtalanul szolgáltatott adatot az ingatlanhasználók számára a közszolgáltató részére.

Az Infotv. 52. § (1) bekezdése szerint a Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll.

A panasz ezen része tekintetében a jogsértés vizsgálatára a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságnak (NAIH) van hatásköre, így a beadvány ezen vonatkozását nem vizsgáltuk. Megvizsgáltuk ugyanakkor azt, hogy az Ör. rendelkezéseivel kapcsolatosan nem állapítható-e meg a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásság, az Ajbt. 36. §-a szerint ugyanis, ha az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

A Htv. 38. § (3) bekezdése szerint a természetes személy ingatlanhasználó a személyes adatai közül a családi és utónevét, lakóhelyének, tartózkodási és értesítési helyének címét megadja. A Htv. 35. § (1) bekezdés g) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Megállapítható, hogy az Ör. adatszolgáltatásra vonatkozó hatályos szabályai (Ör. 7. § (4) és (4a) bekezdései, 10. § (1c) bekezdése) megfelelnek a Htv. erre vonatkozó rendelkezéseinek, illetve az ingatlanhasználók számára vonatkozó bejelentési kötelezettség az ingatlanhasználót terheli. *Megállapítottuk, hogy az erre vonatkozó jogszabályok alapján az Ör. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot okozna, ezért az alapvető jogok biztosja nem fordult bejelentéssel a NAIH-hoz.*

5. A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki. Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik. Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. Ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a közszolgáltatás ellátásának módját, az ingatlanhasználó által használt gyűjtőedény méretét a közszolgáltató akár az ingatlanhasználó bejelentése alapján, vagy akár írásbeli szerződésben rögzítse a jogszabályokban foglaltak alapján, mint ahogyan a vizsgálattal érintett Ör. 7. § (4)-(5) bekezdései szabályozzák.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

A Htvhr. 7. § (1) bekezdése szerint a vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében<sup>11</sup> is megállapította, hogy „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”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>12</sup> kimondta, hogy a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

A korábbi ombudsmani jelentések megállapítása szerint a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

Az Ör. vegyes hulladék gyűjtésére vonatkozó 10. § (1)-(1d) bekezdései megfelelnek az Alkotmánybíróság határozataiban és a korábbi ombudsmani jelentésekben foglalt megállapításoknak.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy 2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35. §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint „A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.” Ehhez kapcsolódóan a Htv. számos rendelkezése módosult 2015. január 1-jétől hatályosan, valamint egyidejűleg hatályba lépett a Hvhr. is, amely mind az ingatlanhasználók kötelezettségei, mind a közszolgáltatás ellátásának jogszabályi feltételei között előírja a műanyag, a papír, a fém és a vegyes hulladék elkülönített gyűjtését és elszállítását.

A Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályosan a 7. §-t kiegészítő bekezdésekben az alábbiak szerint rendezi a legkisebb gyűjtőedények választhatóságának biztosítását:

(1a) A közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül – az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel – a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert, b) a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg. (1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja. (1c) A közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény üritésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az üritéskor elektronikus úton rögzíti.

<sup>11</sup> AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014;<

<sup>12</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

Vagyis a legkisebb gyűjtőedény biztosításának kérdését a jogszabályok közül a Htvhr. rendezi, erre vonatkozóan az önkormányzati rendeletek a továbbiakban 2015. július 1-jétől így már nem tartalmazhatnak rendelkezéseket, illetve a hulladékgyűjtő edények választásának lehetőségét a Htvhr. rendelkezéseivel összhangban kell szabályozniuk.

Megállapítható a választható, szabványos edényméretekre vonatkozó szabályozás alapján ugyanakkor, hogy – tekintettel a Htvhr. 7. § (2) bekezdésében foglalt mérlegelési szempontokra – a közszolgáltatónak lehetősége van az ingatlanhasználók számára a vegyes hulladék gyűjtésére a különböző méretű edények kombinációját is felajánlani. Vagyis a vizsgált esetben a 2015. július 1-jétől hatályos szabályozás alapján lehetőség van arra is, hogy az ingatlanhasználók számára tekintettel a közszolgáltató például a 60 és a 80 literes hulladékgyűjtő edények együttes használatát ajánlja fel.

A jelen ügy tapasztalataihoz kapcsolódóan hangsúlyozni kívánjuk, hogy a szelektív hulladékgyűjtés ösztönzése érdekében szükséges és fontos az, hogy a vegyes hulladék gyűjtésére ne a szükségesnél jóval nagyobb méretű hulladékgyűjtő edény álljon az ingatlanhasználók rendelkezésére, mert az nem ösztönzi a szelektív hulladékgyűjtés gyakorlatát. *Megállapítottuk, hogy az a közszolgáltatói gyakorlat felel meg a hulladékgazdálkodás hierarchikus céljainak, illetve az érvényesíti az egészséges környezethez való alapvető jogot és a jogbiztonság követelményét, amely az ingatlanok használói számára a vegyes hulladék gyűjtésére a lehető legkisebb méretű edény, vagy edények kombinációjának használatát biztosítja. Ezért azon jogértelmezés szerinti közszolgáltatói gyakorlat, amely nem törekszik a hulladékhierarchia céljainak (a hulladékképződés megelőzése, a hulladék újrahasználatra előkészítése, a hulladék újrafeldolgozása, a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint a hulladék ártalmatlanítása) és szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének következetes érvényesítésére, és anélkül, hogy indokolt lenne, nem biztosítja a kisebb hulladékgyűjtő edény használatát az elkülönített hulladékgyűjtés mellett a vegyes hulladék gyűjtésére, sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való alapvető jogot, mert nem ösztönöz az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy az Ör. a Htvhr.-hez képest nem kötelezi az ingatlanhasználót a települési hulladék további anyagfajta vagy hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére a Htv. 39. § (5) bekezdése alapján, ugyanakkor a Htvhr. elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó rendelkezéseivel részben párhuzamos, részben ellentétes szabályokat is tartalmaz a műanyag, papír, fém, és zöldhulladék anyagáramok szerinti hulladék elkülönített gyűjtésére vonatkozólag. Az Ör. ezen felesleges rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 4. § (6) bekezdésében foglalt, a veszélyes hulladékok gyűjtésével kapcsolatos felesleges rendelkezése a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mert a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeire vonatkozó szabályozás megalkotására a települési önkormányzat képviselő-testülete számára adott törvényi felhatalmazás nem terjed ki.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 7. § (2) bekezdése és 2. számú mellékletének a Htv.-vel ellentétes, a települési önkormányzatnak adott törvényi felhatalmazáson túlmutató, közszolgáltatási díjtételeket megállapító rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

Megállapítottuk azt is, hogy az erre vonatkozó jogszabályok alapján az Ör. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszásságot okozna, ezért az alapvető jogok biztosa nem fordult bejelentéssel a NAIH-hoz.



A legkisebb 60 illetve 80 literes hulladékgyűjtő edény használatával kapcsolatos szabályokat 2015. július 1-jétől hatályosan a Htvhr. kötelezően megállapítja.

Az új szabályozás alapján azon ingatlanra vonatkozólag, amelynek használói – számukra tekintettel, közöttük pl. a nagycsaládok – csak nagyobb edény igénybevételére jogosultak, megállapítottuk, hogy az a közszolgáltatói gyakorlat felel meg a hulladékgazdálkodás hierarchikus céljainak, illetve az érvényesíti az egészséges környezethez való alapvető jogot és a jogbiztonság követelményét, amely az ingatlanok ingatlanhasználói számára a vegyes hulladék gyűjtésére a lehető legkisebb méretű edény, vagy *a kisebb űrmértékű edények esetleges kiegészítő kombinációinak* használatát biztosítja. Ezért azon jogértelmezés szerinti közszolgáltatói gyakorlat, amely nem törekszik a hulladékhierarchia céljainak (a hulladékképződés megelőzése, a hulladék újrahasználatra előkészítése, a hulladék újrafeldolgozása, a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint a hulladék ártalmatlanítása) és szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének következetes érvényesítésére, és anélkül, hogy indokolt lenne, nem biztosítja a kisebb hulladékgyűjtő edény használatát az elkülönített hulladékgyűjtés mellett a vegyes hulladék gyűjtésére, sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való alapvető jogot, mert nem ösztönöz az elkülönített hulladékgyűjtésre és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére.

### **Intézkedések**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Mogyoród Nagyközség Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását, amely a jelentésben megállapított jogbiztonsággal kapcsolatos visszasságokat maradéktalanul kiküszöböli.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri az AHK Agglomerációs Hulladékkezelő Nonprofit Kft. ügyvezetőjét, hogy a jövőben a jelentés megállapításainak megfelelően folytassa közszolgáltatói tevékenységét és ösztönözze a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését.

Budapest, 2015. június

Szabó Marcel

Székely László

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-4304/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadvánnyal fordult hozzám, melyben az UNIQA Biztosító Zrt. (a továbbiakban: Biztosító) kártérítés fizetési gyakorlatának kivizsgálást kérte. A beadvány szerint a Biztosító 2014 júliusában egy körlevelet tett közzé, melyben arról tájékoztatta a javító partnereit, hogy a gazdaságosan javítható gépjárművek esetében csak a Biztosítóval szerződéses kapcsolatban álló alkatrész forgalmazóktól rendelt alkatrészek esetén fizeti ki a teljes kalkulált értékcsökkenést, minden egyéb esetben az alkatrész-költség legfeljebb 70%-át téríti meg. A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, melyre tekintettel vizsgálatot indítottam.

**Érintett alapvető jogok**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény
- kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény

**Megállapított tényállás**

1. A panaszos előadta, hogy a Biztosító a gazdaságosan javítható gépjárművek esetében csak a vele szerződéses kapcsolatban álló alkatrész forgalmazóktól rendelt alkatrészek esetén fizeti ki a károsult teljes, számlával igazolt kárát. Minden egyéb esetben az alkatrész-költség legfeljebb hetven százalékát téríti meg. A panaszos álláspontja szerint a fenti gyakorlat sérti az Alaptörvényben rögzített a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, a kártérítés alapelveit, így ez többek között a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:522. § korlátozását jelenti, mely ellentétben áll a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Kgfbt.) 32/A. § rendelkezéseivel, valamint további versenyjogi és fogyasztóvédelmi rendelkezéseket is sérthet. A csatolt körlevél szerint, a gazdaságosan javítható gépjárművek esetében a Biztosítóval szerződéses kapcsolatban álló négy alkatrész forgalmazó kereskedőtől rendelt alkatrészek esetén fizeti ki a károsult teljes, számlával igazolt kárát, mivel az alkatrész forgalmazó kereskedők egységesen tíz százalékkal alacsonyabb kereskedelmi áron forgalmazzák a Biztosító által rendezett károkhoz vásárolt gépjármű gyári alkatrészeket, illetve tartozékokat, annál, mint azok az Audatex/Eurotax/DAT/stb. kalkulációs rendszerben mindenkor felkerülnek. Így a Biztosító a bejelentett károk esetében a kalkulációs rendszerekben meghatározott gyári alkatrészar legfeljebb kilencven százalékát fogadja el gyári alkatrészek elszámolható áráként. Ezzel szemben, amennyiben egy adott kárhoz megrendelt gyári alkatrész beszerzésének eredete nem a megnevezett kereskedőtől, vagy nem a meghatározottak szerint kerül igazolásra, úgy a Biztosító a javítási kalkulációban jóváhagyott alkatrészköltség legfeljebb hetven százalékát téríti meg.

2. A beadványban foglaltak alapján az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint felvilágosítás kérése céljából megkerestem a Biztosítót, a Gazdasági Versenyhivatalt valamint a Magyar Nemzeti Bankot.

2.1. A Biztosító válaszában a körlevél létét nem tagadta, hivatkozott azonban arra, hogy a panaszos félreértelmezte a kárrendezés eljárásrendjének módosítását és a számlás javításokat érintő tájékoztató levelét. A júliusban kiadott körlevélben foglaltakkal szemben arról adott tájékoztatást, hogy a Biztosító részére a gyári alkatrészekkel történő javítás esetén semmilyen szempontból nem releváns, hogy a javító partnerek mely beszerzési forrásból vásárolják meg a szükséges gyári alkatrészeket. A Biztosító szerint a tájékoztatóban felsorolt négy alkatrész-kereskedő semmilyen módon nem kizárólagos partnere a Biztosítónak, ezen kereskedőkön kívül bármely más piaci szereplőtől beszerezhető a javításához szükséges gyári alkatrész, azonban a Biztosító, mint végső soron helyállásra köteles, valamennyi alkatrész-felhasználással történt javítás során kéri az alkatrész új gyári eredetét igazoló okiratot, számlát, igazolást, vagy egyéb nyilatkozatot.

A Biztosító – állítása szerint – a gazdasági verseny adta lehetőségként, kizárólag felhívta a figyelmet ezen négy kereskedőre, amely minden piaci szereplő számára egyenértékű szolgáltatást nyújt azon más kereskedők szolgáltatásával, akik jelenleg az ismert kalkulációs rendszerek (Audatex/Eurotax/DAT. stb.) alkatrészár-meghatározását végzik. Ezen kereskedők azonos szolgáltatási színvonal mellett, a piaci verseny adta előnyöket kínálják, mind a javítók, mind pedig a javítási szolgáltatásokat igénybevevő és megfizető végfogyasztók, így az ügyfelek, károsultak, illetve biztosítótársaságok részére. A Biztosító szerint a kárrendezési eljárásrend módosítása az ügyfelek számára hátránnyal, vagy korlátozással nem jár, így nem érinti a Biztosító, biztosítási szerződésben vállalt helyállási kötelezettségét, megállapítása szerint a biztosítótársaság az ügyfelek felé továbbra is teljes mértékben a biztosítási szerződésben foglaltak szerint teljesíti a vállalt szolgáltatásait.

2.2. A Gazdasági Versenyhivatal tájékoztatása szerint a Biztosító kárrendezéssel kapcsolatos magatartása tárgyban több bejelentés is érkezett, melyek vizsgálata jelenleg is folyamatban van.

2.3 A Magyar Nemzeti Bank a következőket állapította meg.

A Kgfbt. a gépjármű helyreállításához szükséges anyagköltség megtérítése vonatkozásában, a 32/A. §-ában foglaltakon túl – mely szerint a biztosító a gépjárműkár helyreállításához szükséges költségek ÁFA-val növelt összegét a károsultnak kizárólag akkor térítheti meg, ha a károsult által bemutatott számla tartalmazza a gépjármű helyreállításához szükséges munkálatok megnevezését, anyagköltségét és munkadíját, valamint a fizetendő ÁFA összegét, egyéb esetben csak a nettó összeget, vagy az értékcsökkenés összegét térítheti meg – további feltételt nem tartalmaz. Továbbá a Kgfbt.-nek olyan rendelkezése sincs, ami esetlegesen eltérést engedne e körben a felelősségbiztosító számára.

A Kgfbt.-nek a biztosítási kötelezettség lényegét meghatározó 4. § (1) bekezdése alapján a magyarországi telephelyű gépjárművek üzemben tartói a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére a Kgfbt.-ben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződéssel kötelesek folyamatosan rendelkezni, a Kgfbt.-nek a biztosító szolgáltatási kötelezettségét meghatározó korábban hivatkozott szabályai, továbbá a Ptk.-nak a Kgfbt. rendelkezésein keresztül érvényesülő, a károsult teljes kárának megtérítését előíró rendelkezései alapján egyetlen kötelező gépjármű-felelősségbiztosítást művelő biztosítónak sincs jogi lehetősége arra, hogy akár a biztosítási szerződési feltételeiben, akár a tényleges gyakorlatában a károsult gépjármű megjavításához szükséges alkatrésznek a megfelelő számlával igazolt teljes árának megtérítését ahhoz a feltételhez kösse, hogy az alkatrész a vele szerződéses kapcsolatban álló alkatrész-forgalmazótól kerüljön megrendelésre. Az MNB álláspontja szerint az esetleges ilyen biztosítási szerződési feltétel vagy biztosítói gyakorlat jogszabályba ütközik. A biztosító a Ptk. 6:527. § (1) bekezdése alapján a kárt pénzben köteles megtéríteni, és a kifogásolt tevékenység egyebekben sem minősíthető természetbeni szolgáltatásnak, illetve az eredeti állapot helyreállításának.

A kár pénzbeli megtérítése esetében a biztosítónak lehetősége van arra, hogy a károsultat ért kárnak a károsult által állított és igazoltnak vélt összecszerűségét vitássá tegye, és ennek keretében arra is, hogy a piaci árszintek tükrében (Audatex, Eurotax) a javítás során felmerült és számlával igazolt alkatrészki költség nagyságát eltúlzottnak tartsa. Az avulás mértékét a biztosító egyebekben sem köteles kifizetni, nevezetesen amennyiben javítás során a károsult gépjárműbe a régebbi helyett új alkatrész kerül beépítésével, annak árából a gépjármű avultságának megfelelő összeget a kártérítés összegének megállapítása során le kell vonni, tekintettel arra, hogy a kár rendezése során nem az újkori, hanem a balesetet közvetlenül megelőző állapotot kell helyreállítani, így a használt helyett új alkatrész beépítésével a károsult gazdagodik. A Ptk. 6: 522. § (3) bekezdése pedig már kifejezetten ki is mondja, hogy a kártérítést csökkenteni kell a károsultnak a károkozásból származó vagyoni előnyével. Előbbiek alapján tehát nem szükségszerű, hogy a károsult gépjármű megjavítása esetében a biztosító a javítás során felhasznált alkatrészek számlával igazolt teljes árát kifizesse a károsult számára.

Az MNB fenti érvelése szerint, a fentiekkel nem igazolható jogszerűen a Biztosító gyakorlata, hiszen a Biztosító a számlával igazolt alkatrészki költség teljes megfizetését egy olyan feltételtől teszi függővé – ti. hogy a számlát ki állította ki – aminek nem lehet hatása a károsultat ért kár összecszerűségére. A megkeresés hatására az MNB 2014 novemberében átfogó ellenőrzési eljárást indított a Biztosítónál, amely kiterjed a Biztosító biztosítási szerződési feltételeinek, belső szabályzatainak, továbbá kötelező gépjármű felelősség biztosítás kárrendezési gyakorlatának vizsgálatára azért, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján az MNB szerződésszegés megállapítása esetében intézkedés alkalmazására nem jogosult.<sup>1</sup>

## **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 valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontja szerint közszolgáltatónak minősül a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A Kgfbt. 4. §-a szerint minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles a törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani. A biztosítási kötelezettség, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a mindenkori üzemben tartót a gépjármű hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátásának időpontjától – a szünetelés kivételével – a gépjármű forgalomból történő kivonásáig, illetve a külön jogszabályban meghatározott forgalomba helyezésre nem kötelezett gépjármű esetében a forgalomban történő részvétel kezdetétől a részvétel végleges megszüntetéséig terheli. A törvény 5. §-a szerint a biztosító a magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartójának, valamint azon gépjármű tulajdonosának, melynek rendeltetés helye szerinti tagállama Magyarország, *a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjtarifájának megfelelő – ajánlatát a törvényben meghatározott összecszerűségei szerint köteles elfogadni.*

---

<sup>1</sup> A jelentés lezárásakor az MNB eljárása még nem záródott le.

A fentiekre tekintettel – az alapvető jogok biztosának kialakult gyakorlatának megfelelően – a kötelező felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosítók e minőségükben közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. A vizsgálatot az Ajbt. 20. § (1) bekezdésre tekintettel indítottam meg.

## **2. Alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege 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 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.*”

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.*

### **3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján „az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.” A Ptk. 6:439. § (1) bekezdése értelmében biztosítási szerződés alapján a biztosító köteles a szerződésben meghatározott kockázatra fedezetet nyújtani, és a kockázatviselés kezdetét követően bekövetkező biztosítási esemény esetén a szerződésben meghatározott szolgáltatást teljesíteni; a biztosítóval szerződő fél díj fizetésére köteles. A Ptk. 6:439. § (2) bekezdése alapján a biztosítások egyik fő fajtája a kárbiztosítás, amikor is a biztosító szolgáltatása a biztosított kárának a szerződésben meghatározott módon és mértékben történő megtérítésében, a biztosított részére nyújtott más szolgáltatás teljesítésében áll. A kárbiztosítások közé tartozik a felelősségbiztosítási szerződés is, aminek alapján a biztosított követelheti, hogy a biztosító a szerződésben megállapított módon és mértékben mentesítse őt olyan kár megtérítése, illetve sérelemdíj megfizetése alól, amelyre jogszabály értelmében köteles [Ptk. 6:470. § (1) bek.]. Míg a kárbiztosítás egyéb eseteiben a biztosított által közvetlenül elszenvedett kárról van szó, addig a felelősségbiztosításnál valamely harmadik személy káráról, amely megtérítésének anyagi terhe alól a biztosítottat mentesíti a felelősségbiztosítási szerződés. Ilyenkor a biztosítási esemény az, hogy beáll a biztosított jogszabályon alapuló kártérítési kötelezettsége.

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerének elsődleges funkciója a károsultak személyi és vagyoni jogainak a védelme, kárigényeik biztonságos kielégítése. A károsultak jogainak fokozott védelmét juttatja érvényre a Kgfbt. 28. § (1) bekezdése, amely – eltérően a Ptk. 6:473. § (1) bekezdésének főszabályától, amely szerint a károsult nem érvényesítheti kárigényét közvetlenül a biztosítóval szemben – úgy rendelkezik, hogy a károsult kártérítési igényét a Kgfbt. alapján, a biztosítási szerződés keretei között a károkozó gépjármű üzemben tartójának biztosítójával szemben közvetlenül jogosult érvényesíteni. A Kgfbt. tehát a kár mielőbbi és teljes körű megtérítése érdekében lehetőséget ad arra, hogy a károsult a bizonytalan teljesítőképességgel rendelkező károkozóval szembeni igényérvényesítés helyett – a károkozót kihagyva – közvetlenül a vélelmezett tőkeerős, így kellő fedezettel rendelkező biztosítótól követelhesse kára megtérítését.

A Kgfbt.-ben meghatározott korlátokon túl a biztosító helytállási kötelezettsége a károsulttal szemben teljes körűen a biztosított kártérítési felelősségéhez igazodik: a Kgfbt. 27. §-a szerint a biztosító, a Kártalanítási Számla kezelője, a Nemzeti Iroda, a kárrendezési megbízott, valamint a Kártalanítási Szervezet a gépjármű üzemeltetése során okozott kárt a Kgfbt.-ben foglaltak szerint megtéríti, a Kgfbt. 32. § (1) bekezdése pedig kimondja, hogy a biztosító a kártérítési követelések jogosságát a biztosított felelősségre vonatkozó nyilatkozatában foglaltak és a rendelkezésre álló tények és adatok összevetése alapján, a biztosított kártérítési felelősségéhez mérten köteles megállapítani. A szerződésen kívül okozott károkért, azon belül a fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályait, valamint a kártérítési kötelezettség terjedelmére vonatkozó rendelkezéseket a Ptk. tartalmazza. Ez utóbbi tekintetében a Ptk. 6:522. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a károkozó a károsult teljes kárát – ennek körében a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést, az elmaradt vagyoni előnyt és a károsultat ért vagyoni hátrányok kiküszöböléséhez szükséges költségeket – köteles megtéríteni. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a biztosítók azon gyakorlata, mely szerint a káridőponti avultértéken történik a kár megállapítása összhangban van a Ptk. 6: 522. § (3) bekezdésével, mely alapján a kártérítést csökkenteni kell a károsultnak a károkozásból származó vagyoni előnyével.

A Ptk. tehát – a korábbi Polgári Törvénykönyvhöz képest már kifejezett módon is – a teljes kártérítés elvén áll, aminek megfelelően a károkozó köteles megtéríteni a károsultat ért minden olyan hátrányt, amely a károsító esemény folytán őt érte. Mindezekből az következik, hogy jelen esetben a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás esetén a Biztosító szolgáltatása a gépjárműjavító partnereknek a gépjárműkárokhoz vásárolt alkatrész, illetve tartozék teljes összegét köteles megtéríteni, ugyanis a Biztosító felelőssége a károsult teljes – esetleges vagyoni előnyének leszámításával megállapított – kárának megtérítésében áll, azaz a károsult vagyonában olyan helyzetet köteles teremteni, mintha a káresemény be sem következett volna.

A 83/2011. (XI. 10.) AB határozatban kifejtésre kerül, hogy a jogbiztonság követelményének ezen értelmezése a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerének esetében azt jelenti, hogy a biztosítás rendszerének kiszámíthatónak és előre láthatónak kell lennie. E határozatában az Alkotmánybíróság elvi éllel a következő megállapításokat tette a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási rendszer kapcsán. A kötelező gépjármű felelősségbiztosítás jogrendszerbeli elhelyezkedését tekintve a polgári jogon belül, a vagyonjog részeként a kötelmi jogban helyezkedik el, ez az egyik kártelepítési mód (kárelosztás), melynek alapja a károkozó és a károsult közötti kárkötelem. A felelősségbiztosítás egyaránt védi a károkozó és a károsult vagyoni érdekét. A biztosító szolgáltatása tipikus praestare (készenléti, helytállási) kötelezettségnek minősül. A biztosítási esemény bekövetkezése esetén olyan kár megtérítése alól mentesíti a biztosítottat, melyért jogszabály szerint a biztosított illetve a károkozó felelős. A kötelező felelősségbiztosítás tehát a károkozóra nehezedő kártérítési terhet (a kár megfizetését) telepíti át a biztosítóra. A biztosító a kárkötelembe nem lép a károkozó helyébe, hanem pusztán a kár megtérítését (az anyagi terhet) vállalja át az üzemben tartóktól. Ennek a tehernek az átvállalása sem teljes, hiszen a biztosítót a törvényben meghatározott esetekben a károkozóval szemben is viszontkereseti jog illeti meg, továbbá az üzemben tartó az okozott és a biztosító teljesítési kötelezettségét kiváltó káresemények számához igazodó díjtöbblet (malus) fizetésére köteles. A biztosítási szerződés lényege tehát a kártelepítés módja: a kár szétterítése, elosztása a biztosítottak között. A biztosító helytállása egyfelől kiküszöböli a károsultaknak a károkozók anyagi helyzetétől való függését, másfelől meggyorsítja a károsultnak a kártérítési összeghez való hozzájutását, és végül a károkozót is megóvja attól, hogy – magas, egyösszegű, vagy járadék jellegű kártérítés kifizetése esetén – anyagilag ellehetetlenüljön. A kötelező felelősségbiztosítás – kártelepítő feladatán túl – tehát veszély- és kockázatközösség is. Funkciója elsősorban a károsultak személyi és vagyoni jogainak a védelme, kárigényeik biztonságos kielégítése, másodsorban pedig a károkozók vagyoni érdekeinek a védelme, a kockázatok és terhek elviselhető mértékre (a biztosítási díjra) redukálásával.

Az Alkotmánybíróság megállapításai szerint, a gépjárművek esetén a veszélyes üzem működésében rejlő fokozott kockázatok miatt döntött úgy a jogalkotó, hogy a szerződés megkötését kötelezővé teszi. A kogencia azonban nem változtat azon, hogy továbbra is kárkötelmi igények szerződéses rendezéséről van szó, amelynek lényege az azonos kárveszélyek okozói és elszenvetői között egy – az érintettek kölcsönös és kiegyensúlyozott érdekein alapuló – kockázat- és kárközösség létrehozása. A felelősségbiztosítás tehát egy, a károkozó felelősségét meg nem szüntető, a károkozó és a károsult közötti kárkötelmet lebonyolító, törvényi alapú szerződéses megállapodás. A szerződéskötési kötelezettség, azaz a kogencia folytán lényeges kötelező elemei vannak e szerződéstípusnak, azonban annak helye továbbra is a magánjogban található, így az egész rendszernek – az alkotmányossági követelményeknek való megfelelés mellett – a magánjog követelményeit (érdekegyensúly fenntartása, a károkozó felelősség érvényesítése, a károsult közrehatás figyelembevétele, stb.) is ki kell elégítenie.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményéből, valamint az Alkotmánybíróság fentebb kifejtett álláspontjából megállapítható, hogy *a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás intézményrendszerében a biztosító és a biztosított egymással való jogviszonya nem hathat ki negatívan a károsultra, ez a szerződéses kapcsolat nem eredményezheti a károsult törvényi szinten biztosított kármegtérítési garanciáinak csökkenését. A fentiekre tekintettel a Biztosító kárfizetési gyakorlata, amely különbséget tesz az alapján, hogy a károsult, illetőleg a gépjárműjavító szerződéses vagy nem szerződéses forgalmazóktól rendelte-e az alkatrészt, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggő visszásságot eredményez.*

### **Intézkedésem**

A feltárt visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem, hogy a Biztosító jelen jelentésben meghatározott elvekkel hozza összhangba a kárfizetési gyakorlatát, és erről tájékoztassa ügyfeleit és partnereit a jogszabályoknak megfelelő tartalmú körlevélben.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-4371/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György  
dr. Pump Judit

**Az eljárás megindítása**

A Budapest XIII. kerületében élő panaszos azt sérelmezi, hogy a Vasas SC lakóházához közeli műfüves labdarúgó pályáin reggeltől késő estig mérkőzéseket, hétvégeken különféle rendezvényeket tartanak. A résztvevők zajongása és a rendezvények hangosítása rendkívül zavarja a környéken lakók nyugalmaát.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított.

Ennek során tájékoztatást kértünk Budapest Főváros XIII. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző), majd a Földművelésügyi Minisztérium Környezetügyért, agrárfejlesztésért és hungarikumokért felelős államtitkárához (a továbbiakban: Államtitkár) fordultunk.

**Az érintett alapvető jogok**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1)]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (HÖtv.);
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Ktv.);
- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.);
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet (BKr.);
- a zajvédelem helyi szabályairól szóló 8/2013. (III. 26.) önkormányzati rendelet(Ör.).

**A megállapított tényállás**

1. A panaszos lakóháza csendes, kis forgalmú utcában áll. A házak és a létesítmény között egy utca és a Rákos-patak által kettészelt fás zöldsáv helyezkedik el. Megjegyezzük, hogy a pályák közvetlen szomszédságában is állnak lakóházak.

A körülményekkel a TV2 Tények című műsora is foglalkozott.<sup>1</sup> A tudósításban az egyik lakás erkélyéről készített felvételek bemutatása mellett több lakó is megszólalt. A riportban elhangzik, hogy a sporttelepen reggeltől késő délutánig edzéseket tartanak, esténként pedig alkalmi amatőr focicsapatoknak adják bérbe a kivilágított focipályát. A hangoskodók miatt este 10-ig még az ablakot sem lehet kinyitni. A lakók azt kérték, hogy hétköznap este hét óra után ne legyenek meccsek és vasárnaponként semmilyen rendezvény ne legyen a telepen. A Vasast képviselő ügyvédi iroda úgy nyilatkozott, hogy az egyesület hivatalos mérést végeztetett, amelyet a kerületi önkormányzat megismételtetett független szakértő bevonásával, ezek az előírt határértékek betartását igazolták.

2. A tényállás tisztázása érdekében megkerestük a jegyzőt, aki arról tájékoztatott, hogy 2014. április 1-jén érkezett először panasz a hivatalba a Vasas sportpálya zajos működése miatt. A sportpályára mint szabadidős zajforrásra az üzemeltető nem kérte zajkibocsátási határérték megállapítását, ezért a Zr. 11. § (3) bekezdése alapján hivatalból indított eljárásban zajkibocsátási határértéket állapítottak meg és zajvédelmi szakvélemény benyújtására kötelezték az üzemeltetőt. A szakvélemény a határértékek teljesülését igazolta.

A polgármesteri hivatal által fenntartott éjszakai telefonos zajügyelet 2014-ben 6 alkalommal ellenőrizte a sportpálya használatából eredő zajt. 2014. június 12-én állapítottak meg először zavaró mértékű zajt, melynek forrása az edzésen résztvevők, illetve a mérkőzések szurkolóinak hangoskodása volt. A jegyző válaszában kifejtette, hogy erre a zajra – jellege, azonos körülmények között nem ismételtető volta miatt, a Zr. 2. § (jb) pontjára tekintettel – a határérték nem vonatkozik. A környezetvédelmi és iparkereskedelmi ügyintézők is több alkalommal tartottak éjszakai ellenőrzést. A zaj érzékszervi észleléssel megállapíthatóan zavarta a hatásterületen élők nyugalmát, ezért veszélyes mértékűnek minősült.

A jegyző zajvédelmi hatósági intézkedésre a jelenlegi jogszabályi környezetben nem lát lehetőséget és – mivel a zajforrás kereskedelmi hatósági szempontból nem minősül „üzlet”-nek – a működés korlátozására, megtiltására sincs mód. A birtokvédelmi eljárás lefolytatására – mivel a zavaró zaj forrása nem a sportpálya üzemeltetőjének tevékenysége, hanem az azt használó magánszemélyeké – szintén nincs lehetősége. Az üzemeltetővel a hatósági eljárással párhuzamosan folyamatosan tartották a kapcsolatot. Kezdeményezésükre jött létre személyes találkozó az üzemeltető és a környéken lakók képviselői között. A jegyzői válasz azzal zárul, hogy az ügy tanulságaira tekintettel vizsgálják annak lehetőségét, hogy a kerületi zajvédelmi rendelet módosításával kezelhető-e az ilyen – a jelenlegi jogszabályi környezetben jogsértőnek minősülő, de hatósági eszközökkel nem korlátozható működésű – zajforrások. A megkeresésben kértük a jegyzőt, hogy tájékoztasson a létesítmény nyitva tartási idejéről, továbbá a 2014-ben hétvégeken ott tartott rendezvények számáról és jellegéről is. A rendelkezésre álló adatok szerint a pálya a nyári időszakban 7 órától 22 óráig működött. A téli időszakra a sportpályákat sátorral fedték be, ilyenkor 7 órától 23 óráig tartott nyitva, de jellemzően 22 óráig folyt sporttevékenység. A létesítményt edzések vagy bajnoki mérkőzések megrendezésére hétköznap 7 és 19 óra között, illetve hétvégén délelőtt és kora délután a Vasas csapatai használják, míg a fennmaradó időszakban bérlők. 2014-ben 49 rendezvényt is tartottak a labdarúgó pályán, ezek közül 36-ot szabadtéren, a többit a sátor alatt. A 49 rendezvényből 42 esett hétvégére és 30%-án működött hangosító berendezés (zeneszolgáltatás vagy „hangsbemondó”).

3. Ezt követően – a panasz és a jegyzői válasz ismertetése mellett – az Ajbt. 26. §-a alapján az Államtitkárt kértük álláspontjának közlésére, aki kifejtette, hogy a Zr. a Ktv. 36. §-ában foglalt felhatalmazáson alapul, amelynek hatálya azonban a Ktv. 31. § (1) bekezdése szerint csak a mesterségesen keltett hang- és rezgésterhelésekre terjed ki.

---

<sup>1</sup> [http://tv2.hu/musoraink/tenyek/178290\\_csendet\\_akarnak\\_a\\_lakok.html](http://tv2.hu/musoraink/tenyek/178290_csendet_akarnak_a_lakok.html)

A közönség hangoskodása elsősorban nem mesterségesen keltett hangokból, hanem például kiabálásból, dobogásból, tapsolásból stb. tevődik össze, ezért álláspontja szerint a futballmérkőzések nézőközönségének hangoskodása nem környezetvédelmi probléma, így a környezetvédelmi tárcának ezzel kapcsolatban jogalkotási feladata nincs. Annak oka, hogy a Ktv. az ilyen jellegű zajforrásokat nem vonja hatálya alá az, hogy azok határértékkel nem jellemezhetőek, azaz méréssel nem vizsgálhatóak, tehát a jogbiztonság követelményét kielégítő objektív követelményrendszer sem állítható fel rájuk.

Mindez azt is jelenti, hogy a környezetvédelmi szabályozásban lefektetett, határértékeken alapuló megközelítés az ilyen jellegű problémák megfelelő kezelésére nem alkalmas. A hangosító berendezések használata esetén alkalmazhatóak a Zr. rendelkezései, azonban határérték túllépés hiányában a hatóságnak nincs lehetősége e jogszabály alapján a lakók által tapasztalt zavarás megszüntetését kikényszeríteni. Birtokvédelmi eljárás azonban a hangosítás zavaró hatása esetén alkalmazható, hiszen ez esetben a zavaró zajt nem a nézőközönség, hanem egyértelműen a sportpálya üzemeltetőjének tevékenysége okozza.

4. A XIII. kerületi önkormányzat 2015. május 28-án képviselő-testületi ülésén megvitatta és elfogadta a zajvédelem helyi szabályairól szóló 8/2013. (III. 26.) önkormányzati rendelet módosítására tett javaslatot. A módosítás előterjesztésében szerepel, hogy „[a]z elmúlt időszakban felmerült lakossági panaszok rávilágítottak arra, hogy több zajforrás-típus esetében a magasabb szintű jogszabályokban előírt követelmények betartására a kerületi jegyző hatósági hatásköreiben nincsenek megfelelő eszközök, azaz vagy jogszerűtlennek minősülő tevékenységek korlátozására, szankcionálására nincs lehetőség, vagy a rendelkezésre álló hatósági eszközök nem elég hatékonyak.”

Az Ör. módosításának kifejezett céljai között szerepelt a preventív jellegű szankciók megalkotása a környéken élők nyugalma zavaró, határértékkel ki nem fejezhető, de érzékszervi észleléssel megállapítható „veszélyes mértékű környezeti zaj”-nak minősülő zaj esetére. E körbe jellemzően a szabadidős zajforrások tartoznak.

Az előterjesztés hangsúlyozza, hogy a zaj elleni védelem esetén „[c]élszerűbb lenne olyan intézkedéseket hozni, melyek azonnali zajcsökkentést eredményezhetnek, mint például a működési idő korlátozása, vagy műszaki beavatkozásra kötelezés.” Az üzletnek nem minősülő zajforrások esetén ezek az eszközök nem álltak a jegyző rendelkezésére, ezért volt szükséges a zajvédelmi szabályok módosítása.

A 2015. június 15-e óta hatályos módosítás alapján a jegyző „a veszélyes mértékű zaj megszüntetésére alkalmas intézkedési terv benyújtására és végrehajtására kötelezheti”<sup>2</sup> a zajforrás üzemeltetőjét.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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 (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 28. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

---

<sup>2</sup> Ör. 7. § (2) bekezdés b) pont

## II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság az Alaptörvény alapján is elvégezte, és megállapította, hogy *„[a]z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők.”* [3068/2013. (III. 14.) AB hat. {indokolás [46]}]

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybírósági határozatokat áttekintő 16/2015. (VI. 5.) AB határozatban a 28/1994. (V. 20.) határozatot idézve kiemelte, hogy a *„környezetvédelemhez való 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.”* (ABH 1994, 134, 138.)

Az AB a korábbi határozatok közül hivatkozott a 27/1995. (V. 15.) AB határozatra is, mely az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközeként rögzítette, hogy az állam kötelezettsége az épített környezet védelme. Ez magában foglalja a település, azon belül a lakóterületek környezetének védelmét is. (ABH 1995, 129, 133) [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [83]}].

Az Alkotmánybíróság az állam kötelezettségének hangsúlyozása mellett megállapította, hogy a korábbi alkotmánybíróági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát.” [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [80]-[86]}]. S azt is megállapította, hogy [...] az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. [16/2015. (VI. 5.) AB hat. {indokolás [91]}]

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „[a] környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg. [...] A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. (ABH 1994, 134, 140.)

Az alapjogok biztosításának jogi feltételrendszerét a központi és a helyi jogszabályok együtt képesek biztosítani. Az Alkotmánybíróság több határozata is foglalkozott az önkormányzatok környezetvédelmi feladataival, illetve az azok végrehajtását szolgáló jogalkotásával és megállapította, hogy a törvényekben kapott felhatalmazások keretei között az önkormányzatok jogosultak helyi szabályokat alkotni. Ebbe a körbe tartozik a helyi zaj- és rezgésvédelem szabályozása is. [103/2008. (VII. 11.) AB határozat]

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat] Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

4. A vizsgálat során felmerült a *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal* összefüggő visszasság gyanúja 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.” Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „tisztesség” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [6/1998. (III. 11.) AB hat.]. Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként jelent meg a hatósági eljárások tisztességességének követelménye.

### III. Az ügy érdemében

1. A testi és lelki egészséghez való alapvető jog biztosítására az Alaptörvény egyszerre több eszközt is megjelöl, ezek közül a panasz szempontjából kiemelendő a sportolás és a rendszeres testmozgás támogatása, valamint a környezet védelmének biztosítása. Erre tekintettel vizsgáljuk, hogy az állam hogyan tesz eleget Alaptörvényből fakadó kötelezettségének.

Az Stv. 49. § c) pontja alapján a sport társadalmilag hasznos céljainak megvalósítása érdekében az állam elősegíti az egészséges életmód és a szabadidősport gyakorlása feltételeinek megteremtését.

A Nemzeti Sportstratégia<sup>3</sup> szerint „ideális esetben a sportolás kiemelt szerepet játszik a fizikai és mentális egészség megőrzésében, az egészségtudatos magatartás kialakításában. Kiváló életvezetési technikák és módszerek közvetítője, a nevelés egyik legfontosabb eszköze, mely játékos formában vérteli fel megoldási készletekkel az ifjúságot, illetve lehetőséget nyújt az egyén önmegvalósítására. A sport, a természeti környezetben történő időtöltés egyik eszközeként, nélkülözhetetlen szerepet tölthet be a környezetkímélő tudatformálásban. Mindezekon túl a sport, a sportolás lényeges szerepet tölthet be a családi és társadalmi kötelékek erősítésében kulturált szabadidő-eltöltési, szórakozási lehetőség biztosításával. Pihenést, örömforrást és élvezetet nyújtó hasznos időtöltés, amely gyakorlati eszköze is lehet a hátrányos helyzetű csoportok (hátrányos helyzetű településeken élő gyerekek és fiatalok, fogyatékosokkal élő emberek, nők, romák) felzárkóztatásának. Mindezek segítségével a sport jelentősen hozzájárul az életminőség javulásához. (...) A szabadidő eltöltésekor a sportolás nem élvez prioritást, szemben például az otthoni tv-nézéssel, amelyre a felnőtt lakosság 144 percet fordít naponta. Az emberek alacsony sportolási hajlandóságukat elsődlegesen a szabadidő hiányával magyarázzák. A felnőtt népesség csupán 16%-a végez sporttevékenységet, ha azonban szűkebb értelemben vesszük a sportolást (min. heti 2 alkalom és min. fél óra alkalmanként), akkor a felnőtt népesség mindössze 9%-a sportol. Egyes kutatási eredmények ennél alacsonyabb részvételi hányadot is mutatnak. A jelenleg nem sportolók 38%-a szeretne valamilyen formában sportolni. Ez egy minimum 900 ezer fős mozgósítható, megerősítésre és lehetőségre váró potenciális réteget jelent.”

A Magyar Labdarúgó Szövetség elnöksége és küldöttközgyűlése által 2011-ben elfogadott, tíz évre szóló stratégia egyik legfontosabb célkitűzése a tömegbázis szélesítése. A szövetség az elmúlt év elején a tömegesítés érdekében indította el pályaeépítési programját, melynek első eredményei mára kézzelfogható valósággá váltak. A program sikerét nemcsak az elkészült pályák növekvő száma mutatja, hanem az is, hogy egyre több település jelzi építési igényét, és kapcsolódik be a projektbe. A mai követelményeknek megfelelő futballpályák több funkciót is be tudnak tölteni, szabadidős sportolásra ugyanúgy alkalmasak, mint egyesületek vagy iskolák sportprogramjának segítésére. A Magyar Labdarúgó Szövetség sportfejlesztési programjában évente 100 pályához igényel TAO-támogatást. Az MLSZ-nél pályázó önkormányzatok és sportszervezetek ötféle pályatípus közül választhatnak. (12x24-es műfüves grundpálya, 20x40-es műfüves kispálya, 40x60-as műfüves félpálya, valamint 111x72-es műfüves és élőfüves nagypálya)<sup>4</sup>

2. A sportolási lehetőségek javítása, a létesítmények fejlesztése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható. Köztudomású tény ugyanakkor, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a játékosoktól és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése.

<sup>3</sup> A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

<sup>4</sup> MLSZ Országos Pályaeépítési Program <http://www.mlsz.hu/fejlesztések/?aloldal=palyaepites>

A beadvány szerint a lakók az önkormányzat segítségét kérték, és a rendőrséghez is fordultak. Nem áll(nak) rendelkezésünkre a Polgármesteri Hivatalnak küldött lakossági beadvány(ok), ezért nem ismert, hogy az aláírók konkrétan milyen eljárás megindítását szerették volna, de ez nem is volt szükséges. A Ket. 37. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. A jegyző részünkre küldött tájékoztatásából megállapítható, hogy 2014. április 1-jén a sportpálya zajos működése miatt érkezett panasz a hivatalba, amely alapján a Zr. szerinti eljárás indult. A hivatal munkatársai ellenőrzéseik során a Zr. alapján veszélyes mértékűnek ítélték a zajt<sup>5</sup>. Fontos hangsúlyozni, hogy ellentétben a minisztériumi állásfoglalással a Kormány rendelete szerint nem csupán olyan környezeti zaj minősül veszélyes mértékűnek, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség, illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét [2. § ja) pont], hanem az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj is, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismétlődő és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja [2. § jb) pont]. Erre tekintettel tehát az objektív követelményrendszert jelentő határértékek túllépése mellett az érzékszervi észlelés is alapot ad a veszélyes mértékű zaj megállapítására.

A Kúria egy vendéglátó egység működésével kapcsolatos döntésében megállapította, hogy a Ktv. 31. §-a környezeti zajként a mesterségesen keltett energia-kibocsátásokra vonatkozik. Viszont a Zr. a Ktv. 36. §-ában foglalt felhatalmazás keretében született, *tehát nem csak a Ktv. 31. §-ában rögzített zaj- és rezgésre vonatkozik, hanem szélesebb körre kiterjedő szabályokat rögzít. Konkrétan a környezeti elemek védelmére és a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat tartalmaz.*<sup>6</sup>

A Ktv. 48/E. § (1) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzat által megalkotandó települési környezetvédelmi program kötelező tartalmi eleme a zaj és rezgés elleni védelem. A Ktv. 46. § (1) bekezdés c) pontja a környezetvédelmi program végrehajtására az önkormányzatot rendeletalkotási és határozathozatali joggal ruházza föl. A HÖtv. 85. § (1) bekezdés e) pontja az önkormányzatokat kifejezetten a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok megalkotására hatalmazza fel. Az önkormányzati jogalkotás azonban nem korlátlan. A Ktv. 48. § (1) bekezdése szerint az csak a központi szabályokhoz képest szigorúbb szabályokat határozhat meg. Az Alkotmánybíróság már foglalkozott az általános (miniszteri rendeletben meghatározott) határértékek és az önkormányzati zajvédelmi rendeletalkotás viszonyával. Elismerte, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és a Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat) illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre a Ktv. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult. Ugyanakkor alkotmányossági szempontból nem tartotta aggályosnak, ha az önkormányzat a rendezvényeket időben, gyakoriságban korlátozza.<sup>7</sup>

*A fentiekre tekintettel mind a Kúria, mind az Alkotmánybíróság jogértelmezése alapján téves az a minisztériumi álláspont, mely szerint a Ktv. hatálya nem terjed ki a határértékkel nem jellemezhető zajforrások szabályozására.*

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNO-157/2010. számú állásfoglalásában kifejtette, hogy „a Zr. hatálya kiterjed a határértékkel nem jellemezhető zajt okozó szabadidős zajforrásokra is.

<sup>5</sup> Zr. 2. § j) pontja

<sup>6</sup> Kfv. III. 37.723/2012.

<sup>7</sup> 103/2008. (VII. 11.) AB határozat

Ezek vonatkozásában azonban a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalmán túl további szabályokat nem állapít meg. A kibocsátási határérték meghatározhatóságának hiányából ezen zajforrásokkal szemben nem alkalmazhatók a Zr. jogkövetkezményei, hiszen azok előfeltétele a határérték túllépése. A Zr. nem biztosítja azt a jogkört sem a hatóság részére, hogy kötelezést írjon elő az üzemeltetővel szemben a zajterhelés csökkentése érdekében, illetve a tevékenységet korlátozza, felfüggeszse, vagy megtiltsa. Ez azt eredményezi, hogy az ilyen zajforrásokkal szemben a hatóság nem tud fellépni, a veszélyes mértékű zaj okozásának megállapításán túl a tilalom érvényesítése érdekében nem tud eljárni.” Ezért szükségesnek tartotta a jogi szabályozás felülvizsgálatát.

Az Ör. módosítására az előterjesztés alapján hasonló megfontolások miatt került sor. Az önkormányzat jól ismerte fel, hogy a helyi szabályozáson keresztül biztosítható a konfliktus feloldása. Az új szabályozás lehetőséget biztosít a jegyzőnek arra, hogy az üzemeltetőt intézkedési terv készítésére és annak végrehajtására kötelezze. Fontos azonban megjegyezni, hogy ez a rendelkezés a szankciók között szerepel és ellentétben az előterjesztéssel nem preventív jellegű, hiszen alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha előzetesen megállapítható volt a veszélyes mértékű zaj léte. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítésében a megelőzést szolgáló eszközök a szankciókkal szemben elsőbbséget élveznek.<sup>8</sup>

Az AJB-8106/2013. számú közös jelentésünkben felhívtuk a figyelmet arra, hogy a környezeti zaj megfelelő szabályozása több alapvető jog érvényesülésének alapját képezi. Arra is rámutattunk, hogy a WHO a tudomány eredményeire támaszkodva több ajánlást is megfogalmazott különös tekintettel arra, hogy a zaj – az éjszakai zaj kiemelten is – milyen káros hatással lehet az ember egészségére, és a gyermekek esetében e károk akár visszafordíthatatlanokká is válhatnak.

A panasszal érintett ügyben rendelkezésünkre bocsátott 2014. évre vonatkozó adatok szerint a létesítmény területén rendszeresek voltak a szabadidős rendezvények (49), amelyek jelentős részét (42) hétvégeken tartották. A hétvége az emberek életében, egészségük megőrzésében kiemelt jelentőséggel bír. Ez az az időszak, amikor lehetőség van a fizikai és szellemi energiák pótlására, a regenerálódásra. Nem véletlen, hogy a szabadidős rendezvények közül is sok hétvégre esik. A hétvége a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítésében tehát kulcsszerepet betöltő időszak mindazok számára, akik sportolni, mozogni szeretnének és azoknak is, akik otthonuk zavartalan csendjében szeretnének pihenni. A panasz esetén a két csoport között jelentős különbség van abból a szempontból, hogy míg az egyik a felfrissülést az otthonán kívül meghatározott személy által üzemeltetett helyszínen keresi, addig a másik az otthonában. Önmagában ez a különbség azonban nem feltétlenül vezet a felek között vitához. A beadványból kiderül, hogy a konfliktust az okozta, hogy a felek – az üzemeltető és a helyi lakosság – nem tudott megegyezni. *A megegyezés elmaradásának következménye, hogy a helyi lakosság testi és lelki egészséghez való joga sérül.*

3. Fontos hangsúlyozni, hogy a sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez. Szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a tömegbázis szélesítését szolgáló pályaeépítési program mellett sajnálatosan megfigyelhető a zöldterületek vesztes fogyatkozása, a sportpályák megszűnése.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>9</sup> A <http://www.magyarfutball.hu/hu/stadionok/lebontott> oldalon megtekinthető a lebontott sportpályák, stadionok országos listája.



Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a 2001. évi tevékenységéről készült Beszámolójában megállapította, hogy jellemző a közterületek, parkok, zöldterületek, véderdők rohamos fogyása. A 2005. évi Beszámolójában pedig kifejtette, hogy egyre több zöldterület, a települések múltját dokumentáló érték tűnik el. Jellemzővé vált a sportpályák területére bevásárlóközpontok, intézmények, lakó-parkok építése, arra való hivatkozással, hogy már úgysem volt alkalmas sportolásra, a rossz levegő miatt. Mindezek okán a szabadidős sportolási lehetőségek színtere a megszűnt pályákról és felszámolt zöldfelületekről az újonnan épített, sok esetben a lakóterülethez közel lévő létesítményekre tevődött át, a helyi lakosság érdekegyeztető képessége megváltozott, mert a létesítményeket nemcsak a helyi közösség tagjai, hanem azokon kívüli személyek is használják. Ezek következményeként jelentős mértékben megnövekedett egyes területek környezeti terhelése úgy, hogy a helyi lakosság azt legjobb esetben is csak a közjogi engedélyezési rendszeren keresztül tudta befolyásolni. A felnőtt lakosság csekély sportolási hajlandóságára tekintettel<sup>10</sup> mindenképpen támogatandó, hogy a létesítményeket szabadidő sportra is igénybe lehessen venni. Hasonló az álláspontunk az iskolai udvarokon kialakított pályák tanítási időn kívüli használatával kapcsolatban is, ugyanakkor egy lakóterületen az ott élők védelme, nyugodt lakhatásuk biztosítása az elsődleges, ezért az egyébként hasznos és támogatandó sportolás sem járhat az érintettek szükségtelen zavarásával.

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa a 2008-2009. évi tevékenységéről készült Beszámolóban megállapította, hogy „Az újabb konfliktushelyzetek kialakulásának megelőzésében a településtervezésnek igen fontos szerepe van. Elsődleges cél, hogy a zajos ipari területek és a védendő területek egyre jobban és tartósan elkülönüljenek egymástól, és közöttük átmeneti zónák alakuljanak ki, illetve maradjanak meg. Rendkívül fontos az is, hogy az önkormányzat a környezetterhelő források telepítését lehetővé tevő döntéseinél, az ipari, stb. övezetek kijelölésénél ne pusztán a határértékek majdani teljesülését tartsa szem előtt, hanem legyen figyelemmel arra is, hogy az új funkciók ne eredményezzenek jelentős zajterhelés-növekedést a meglévő állapothoz képest.” Véleményünk szerint e szempontok érvényesítendőek az új sportlétesítmények esetén is.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint a jogalkotó alapvető jogot csak úgy korlátozhat más alapvető jog érdekében, ha az feltétlenül szükséges, és az elérni kívánt céllal arányos. Jelen esetben a helyi lakosság alapjogának korlátozása azon keresztül valósul meg, hogy a helyi építési szabályok úgy teszik lehetővé az új létesítmények megépítését és működtetését, hogy közben hiányoznak a veszélyes mértékű zaj megelőzését szolgáló korlátozó rendelkezések. Hangsúlyozandónak tartjuk, hogy a zajvédelmi szabályok az ember egészséges környezethez való jogát, valamint testi és lelki egészséghez való jogát hivatottak biztosítani. Az állam kötelessége, hogy olyan szabályokat hozzon, melyek ezt a célt képesek elérni.

Az alapjog érvényesítése az állam, és így az önkormányzat kötelezettsége is. Az Ör. módosítása ebbe az irányba tett lépésnek tekintendő. A szabályozást, a módosítás ellenére nem tartjuk még elégségesnek. Ahogy azt a módosítás előterjesztése is tartalmazza és azt az Alkotmánybíróság gyakorlata is megerősíti, az önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy a rendezvények számát, gyakoriságát, időpontját és idő tartamát korlátozza. Véleményünk szerint a helyi lakosságra nézve aránytalan terhet jelent az, ha pihenésének zavartalansága éves szinten a hétvégék 80 százalékában nem biztosított. Megjegyezzük, hogy alkotmányossági szempontból a rendezvények célja jelentőséggel bír, mert a fokozottabb tűrési kötelezettség véleményünk szerint csak a közösség érdekét szolgáló események tekintetében állapítható meg, de még ekkor sem korlátozhatja aránytalanul alapjog érvényesülését.

---

<sup>10</sup> Lásd: Nemzeti Sportstratégia

4. A rendelkezésünkre álló iratanyagban nincs említés arról, hogy a lakossági beadvány(ok) alapján született-e bármilyen döntés az ügyben. Mindenesetre le kell szögezni, hogy a Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki. *Döntés hiányában a jogorvoslathoz való jog sérül.* A panasz idején a Bkr. biztosította a jegyző számára birtokvédelmi eljárás megindítását. A jegyző tájékoztatása szerint birtokvédelmi eljárás lefolytatására nem került sor, mert véleménye szerint „a zavaró zaj forrása nem a sportpálya üzemeltetőjének tevékenysége, hanem az azt használó magánszemélyek”.

Nem kétséges, hogy a zavaró jelenségek a létesítmény területén sportoló, szórakozó személyektől és a hangosításból származnak. A 2014. március 15-től hatályos Ptk. 5:5. § (1) bekezdése szerint *a birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.* A birtokvédelem jogi személyekkel szemben is alkalmazható. Az 5:8. § (1) bekezdése alapján *a birtokos egy éven belül a jegyzőtől is kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését.* A (2) bekezdés értelmében *a jegyző elrendeli az eredeti birtokállapot helyreállítását és a birtoksértőt a birtoksértő magatartástól eltiltja; kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelmet kért, nem jogosult a birtoklásra vagy birtoklásának megzavarását túrni volt köteles.*

Számos esetben a zavarást a kérelmező által nem ismert személyek idézik elő, például a vendéglátóhelyen szórakozó, oda érkező, onnan távozó vendégek, vagy egy üzemben a munkafolyamatot végző alkalmazottak. Ilyenkor nem várható el, hogy a kérelmező megnevezze a zavarást ténylegesen előidéző személyt vagy személyeket, hiszen erre nem is lenne lehetősége. A korábbi Ptk-hoz fűzött kommentár szerint „a birtoksértő kilétének meghatározásánál általában abból kell kiindulni, hogy ki az, akinek magatartása a tilos önhatalmat megvalósítja. Ez a szempont azonban nem kizárólagos. Nem elegendő minden esetben a magatartás elkövetőjének pusztá azonossága, további ismérv, hogy a magatartás kinek az érdekkörében történt. Az esetek nagy többségében az elkövető személyazonossága és az érdekkör egybeesik, azaz a birtoksértő saját érdekében cselekszik. Előfordul azonban az elkövető személyének és az érdekkörnek az elkülönülése is. A magatartás elkövetőjének a személye és az érdekkör mindenekelőtt a jogi személy esetében válik el: a jogi személy minősül birtokháborítónak az érdekében eljáró személyek cselekményei által. A villogó reklámfény működtetésével pl. a jogi személy követ el birtokháborítást, nem pedig az igazgató, aki a készülék felszerelését elrendelte, vagy a szerelő, aki a munkát elvégezte. Hasonló szempontok érvényesülnek a magánszemélyek esetében is. Kerítésnek a térképi határvonaltól eltérő helyen való felállítása a munkát megrendelő személy érdekkörébe esik, a birtoksértő tehát ő lesz, nem pedig a munkát elvégző vállalkozó.”<sup>11</sup>

Az elkövető (birtoksértő) és az érdekkör elkülönülésére hívta fel a figyelmet a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is a JNO-1379/2009. számú állásfoglalásában.

Bár a vizsgált ügyben nem üzletről van szó, az üzemeltető felelőssége tekintetében fontos megjegyezni, hogy a bírói gyakorlat szerint az üzlet vezetője felel a vendégek érkezésével és távozásával keltett zajártalomért, valamint az üzlet nyitva tartása az érkező és távozó vendégek által okozott „utcai zaj” miatt is korlátozható.<sup>12</sup>

*Véleményünk szerint a sportpálya üzemeltetője felelős a sportpálya területén törtétekért.* A zavaró jelenségek és a létesítmény nyitva tartási ideje között nyilvánvaló összefüggés áll fenn; az utóbbi megállapítása, vagyis a sportolás időbeli határa az üzemeltető döntése. Az üzemeltető érdekkörébe tartozik a pályák hasznosítása és szintén rajta múlik, hogy mikor és milyen jellegű rendezvényeket tartanak. Megállapítható tehát, hogy a panaszos által sérelmezett tevékenységek az üzemeltető érdekkörébe tartoznak.

<sup>11</sup> Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényhez

<sup>12</sup> KGD. 2002. 23. és KGD 2004. 145.

A vizsgált ügyben a zajkibocsátás nem haladja meg a határértéket, a birtokháborítás azonban megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is. *Ha a jegyzőnek a Zr. szerinti intézkedésre nem is volt lehetősége, a kérelemben foglaltakra tekintettel (zajos működés) a birtokvédelmi eljárás lefolytatható lett volna,* amely során természetesen vizsgálandó, hogy a jegyzőnek az 1 éves szabályra tekintettel van-e hatásköre. Hasonló panaszok már korábban is érkeztek a Hivatalhoz. A BMTE Sporttelep működéséből eredő zajhatásokat sérelmező lakossági panaszt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához tette át. A már hivatkozott JNO-1379/2009. sz. állásfoglalás szerint a zajt előidéző tevékenységért felelős tulajdonosnak a zavarás megszüntetésére kötelezése és/vagy szankcionálása a jegyzőnek a zajvédelmi hatáskörében történt eljárásában nem volt biztosítható. Az ügy hatékony megoldása azt kívánta volna, hogy zajvédelmi hatásköre helyett a kérelem tartalma alapján birtokvédelmi hatáskörét állapítsa meg. A jegyző eljárási és döntéshozatali kötelezettségének elmulasztásával alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az AJB-1290/2012. számú ügyben a panaszos egy általános iskola udvarán lévő, műfüvessé alakított labdarúgó-pálya használatából eredő zajhatásokat, a pálya megvilágítását szolgáló lámpatestek beállítását, a pályát igénybevevők viselkedését, illetve azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a lakossági panaszok alapján nem tett érdemi intézkedéseket. A vizsgálatról készült jelentés szerint „a sportpálya 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 elsőrendű kötelezettsége.” A biztos már akkor felhívta a figyelmet arra, hogy a jegyzőnek, mint az állam képviselőjének kötelessége „[...] a pálya környékén lakók nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében intézkedni. Ha ezt elmulasztja, sérül az állam alapjogvédelmi kötelezettsége.” A vizsgálat feltárta, hogy sem birtokvédelmi, sem pedig zajvédelmi hatósági eljárás nem indult.

5. Figyelemre méltó a Legfelsőbb Bíróság diszkó és sportpálya működtetésével kapcsolatos zajhatás birtokháborításként való értékelése tárgyában hozott döntése, amely szerint „köztudomású tényként fogadható el az, hogy a labdarúgó-pálya üzemeltetésével jelentős hangzajhatás és egyéb zavaró áthatás jár együtt, ami az adott esetben szükségtelen zavarásnak minősülhet. A szükségtelen zavarás fennállása esetén az érdekek egyeztetésével lehet és kell keresni azt a megoldást, amely mellett ez a hangzaj- és más hatás már olyan mértékű, amelyet a szomszéd tűrni tartozik (1959. évi IV. törvény 100. §). A jelenlegi helyzet adott, vagyis a családi házas ingatlan szomszédságában az alperes labdarúgó-pályát üzemeltet. Mindkét fokú bíróságnak ehhez a meglévő állapothoz képest kellett volna keresnie azt a legcélszerűbb megoldást, amelytől a hangzajhatás a jelenlegi állapothoz képest csökkenthető. Amennyiben van ilyen gazdaságosan kivitelezhető megoldás, annak megvalósítására alappal tarthat igényt a felperes. Ennek a felderítése végett nélkülözhetetlen műszaki szakértő kirendelése, aki a helyszín és a helyszíni adottságok vizsgálata alapján adhat véleményt arra: van-e lehetőség és milyen módon a sportpálya üzemeltetésével együtt járó jelentős mértékű zavaró hatások csökkentésére.”<sup>13</sup>

Egy másik ügyben a Kúria azt vizsgálta, hogy az alperesek – figyelemmel a Ptk. 100. §-ában foglaltakra is – megsértették-e a felperesek magánlakáshoz fűződő jogát. Az első fokú bíróság elrendelte, hogy a sportpályát a tagságán kívüli személyek nem használhatják, míg a tagságába tartozó, 14 évesnél nem idősebb sportolók, valamint edzőik hétköznap 16 órától 18 óráig használhatják a sportpályát edzések lebonyolítására. Úgy rendelkezett, hogy hétvégén havonta egy alkalommal rendezhetnek mérkőzéseket a 7-11 éves korig terjedő korosztályok részére 9 órától 16 óráig.

---

<sup>13</sup> BH2000. 53.

Ezt meghaladóan a keresetet elutasította. Indokolása szerint az alperesek a műfüves pálya létesítésével, a II. rendű alperes pedig annak működtetésével jelentős mértékű zavaró hatást fejtett ki a felperesek vonatkozásában, amely a szükséges mértéket túllépte és indokolatlan volt. Emiatt megállapíthatónak találta, hogy az alperesek megsértették a felperesek magánlakáshoz fűződő személyiségi jogát.

A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintette, megfellebbezett részét helybenhagyta. Álláspontja szerint az elsőfokú bíróság helytállóan mérlegelte a felperesek magánlakás zavartalan használatához és pihenéshez fűződő érdekeit, valamint az alperesi oldalon a sportoláshoz, az ifjúság egészségneveléséhez kapcsolódó közösségi érdekeket. A Kúria a Fővárosi Ítéltábla jogerős ítéletét hatályában fenntartotta.<sup>14</sup>

6. A Ptk. 5:23. §-a értelmében „*a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.*” A Ptk. kommentár szerint a rendelkezés alkalmazásakor a tulajdonos és mások érdekeinek összemérésére és egyeztetésére van szükség, amelynek során a szükségképpen ellentétes érdekek kiegyenlítése mentén húzható meg a tulajdonos használati jogának korlátja. Ennek meghatározása az egyes esetek összes körülményeinek mérlegelése alapján történhet, és elsősorban a bíróság vagy más hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik.

Kétségtelen, hogy bizonyos mértékű zavarást többnyire mindenkinek el kell viselnie, a túrészi küszöb azonban esetenként eltérő lehet a zavarás jellegétől, a lakókörnyezet sajátosságaitól és a technikai fejlődés adott állásától függően. A szembenálló érdekek mérlegelése nyomán kialakított érdekegyensúly az a támpont, amelyhez képest a zavarás szükségessége vagy szükségtelensége megállapítható, és amelynek segítségével meghatározható, hogy mi a zavarásnak az a mértéke, amelyet a sérelmet szenvedett még tűrni tartozik.<sup>15</sup> A felek közötti érdekegyensúly megteremtése több bírósági döntésben is megjelenik.<sup>16</sup>

Mivel a Polgármesteri Hivatalba a zajos működés miatt érkezett bejelentés, lefolytatható lett volna a birtokvédelmi eljárás a létesítmény üzemeltetőjével szemben, hiszen ő felel a pályán törtétekért. Az érintett hatóság eljárását – vagy éppen annak elmaradását – vizsgálhatjuk, azaz annak megállapítására, hogy a konkrét esetben fennáll-e a birtokháborítás, nincs lehetőségünk, ebben a kérdésben a döntés a jegyző vagy a bíróság feladata. Kétségtelen, hogy *a polgármesteri hivatal igyekezett megoldást találni az általa is megalapozottnak tartott panaszra, ugyanakkor álláspontunk szerint a beadvánnyal kapcsolatos Ket. alapján történő döntés meghozatalának, valamint a birtokvédelmi eljárás lefolytatásának elmaradása az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének veszélyét idézte elő, továbbá a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

Az AJB-8106/2013. számú közös jelentésünkben felhívtuk arra a figyelmet, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését a jogrendszer egésze biztosítja, függetlenül attól, hogy valamely eszköz a közjog, vagy a magánjog területéhez tartozik. A zajvédelmi szabályozás kettős rendszerű, egyrészt az állam által jogszabályokban általánosan, illetve a hatósági határozatokban egyedi jelleggel meghatározott határértékeken keresztül alakítja ki azt a követelményrendszert, mely mindenki magatartását meghatározza.

---

<sup>14</sup> Pfv.I.20.285/2013/4. szám

<sup>15</sup> Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz 1. kötet Wolters Kluwer Budapest, 2014.

<sup>16</sup> Például: Vállalkozói tevékenységgel járó zajhatás elleni birtokvédelem módját a szembenálló érdekek összevetésének eredménye szabja meg; az érdekegyensúly helyes megteremtésével érhető el a zavarás szükségtelen mértékének megszüntetése. BH2002. 179.

Másrészt az állampolgárok közjog által megteremtett általános védelmét, mely a zajkibocsátó oldaláról fogalmazza meg a követelményeket, kiegészíti a polgári jog szomszédjogi és birtokjogi szabályaival, és a polgári jog eszköztárán keresztül a teherviselő oldaláról teszi lehetővé, hogy bírósági úton érvényesítse teherviselő képességét.

### **Összegzés**

A testi és lelki egészséghez való alapvető jog olyan sajátos alapjog, melynek érvényesítésére az Alaptörvény több eszközt is rendel, így többek között a sportolás és rendszeres mozgás támogatását, valamint a környezet védelmét. Megállapítottuk, hogy a sportpályák megszüntetésével és zöldfelületek felszámolásával a lakosság sportolási és mozgási lehetőségének színtere megváltozott, a településeken belül az új sportlétesítményekre tevődött át. Megállapítottuk azt is, hogy az új létesítmények üzemeltetése a helyi lakosság számára jelentős zajterhelés növekedéssel járhat. A testi és lelki egészséghez való jog érvényesüléséhez a lakosság egészsége szempontjából egyrészt kifejezetten kívánatos, hogy a sportolásra, és szabadidős mozgásra minél több létesítmény álljon rendelkezésre, másrészt szükséges, hogy otthonában zavartalan pihenése – különösen a hétvégén – biztosítva legyen. Felhívtuk a figyelmet arra, hogy a létesítmények üzemeltetése miatt helyi szinten jönnek létre konfliktusok, melyek nem megfelelő megoldása esetén az egyének alapjoga sérülhet. Az Alkotmánybíróság és a Kúria jogértelmezésére hivatkozva megállapítottuk, hogy a Ktv. és a HÖtv. felhatalmazása alapján a helyi önkormányzat rendelkezik olyan jogalkotási és jogalkalmazási eszközökkel, melyek a konfliktusok kialakulásának megelőzésére, illetve feloldására alkalmasak, így az önkormányzat jogosult olyan korlátozó szabályok meghozatalára, melyek a létesítmény üzemeltetésével együtt járó zajhatást a helyi lakosok számára elviselhetővé teszi.

A konkrét ügyben tényként fogadtuk el, hogy a panaszost a lakóházához közeli műfüves labdarúgó pályákon folyó sportolással együtt járó zajok és az ott tartott rendezvények zavarják. Megállapítottuk, hogy a létesítmény késő estig, időszaktól függően 22 vagy 23 óráig tart nyitva, továbbá a tavalyi évben jelentős számú rendezvénynek adott otthont, amelyeket jórészt hétvégén tartottak. Megállapítottuk, hogy a jegyző a panaszos beadványáról akkor is köteles döntést hozni, ha abban azt állapítja meg, hogy a jogi keretek között nincsen lehetősége fellépni. A döntés meghozatalának elmaradása miatt ugyanis sérül a beadványozó jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való joga. Megállapítottuk azt is, hogy az önkormányzat képviselő-testülete a zajvédelem helyi szabályairól szóló önkormányzati rendelet módosításával megteremtette a jegyző veszélyes mértékű zaj elleni fellépésének lehetőségét. Ugyanakkor a módosító rendelkezések nem preventív jellegűek, ezért véleményünk szerint a helyi szabályozás a településen belüli zajterhelés átrendeződése miatt még nem biztosítja a megfelelő szintű alapjog védelmet.

Kifejtettük, hogy a birtokvédelem jogi személyekkel szemben is alkalmazható, valamint azt is, hogy a sportpálya üzemeltetője felelős a sportpálya területén történtekért, a sérelmezett tevékenységek az ő érdekkörébe tartoznak. Álláspontunk szerint a kérelem alapján (zajos működés sérelmezése) a birtokvédelmi eljárás lefolytatható lett volna. Ennek elmaradása alapvető jogokkal összefüggő visszásság veszélyét és sérelmét idézte elő.

### **Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a XIII. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzőjét,

– hogy a panasz alapján folytassa le a birtokvédelmi eljárást a létesítmény üzemeltetőjével szemben;

– vizsgálja meg és szükség esetén az Ör. 7. § (2) bekezdés b) pontja alapján kötelezze az üzemeltetőt intézkedési terv készítésére, és gondoskodjon annak végrehajtásáról.

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

– a *XIII. kerületi önkormányzat képviselő-testületét*, hogy a jelentésben feltártakra tekintettel vizsgálja meg, hogy milyen korlátozó rendelkezések lennének alkalmasak a veszélyes mértékű zaj kialakulásának megelőzéséhez annak érdekében, hogy a létesítmények által kibocsátott zajterhelés miatt a helyi lakosok testi és lelki egészséghez való jog ne sérüljön,

– a *zaj- és rezgés elleni védelemért felelős földművelésügyi minisztert*, hogy a sportpolitikáért felelős emberi erőforrások miniszterével, valamint az építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért, valamint a közigazgatás-szervezéséért felelős miniszterelnökséget vezető miniszterrel együttműködve, a testi és lelki egészséghez fűződő alapvető jog érvényesítése érdekében a jelentésben feltártakra tekintettel dolgozzon ki az önkormányzatok számára a veszélyes mértékű zaj megelőzését szolgáló jogalkotási és jogalkalmazási útmutatót.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4454/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Sarbak Péter

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez (a továbbiakban: Felügyelőség) fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a megnevezett gyógyszerváltozatok megtévesztő termékfeliratát kifogásolta. Mivel a bejelentő nem kapott visszaigazolást beadványa befogadásáról, ezért először a bejelentés megtételét követő két hónappal, majd azt követően további négy alkalommal írásbeli megkeresést intézett a Felügyelőséghez, illetőleg telefonon is érdeklődött beadványa sorsa felől. Ez után a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz (a továbbiakban: NFH) fordult, és a Felügyelőség eljárásának mulasztása tárgyában felügyeleti eljárás lefolytatását kérte; e kérelme tárgyában két ízben érdeklődött telefonon. Mivel e beadványa is válasz nélkül maradt, 2014 szeptemberében Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárások kivizsgálását.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.) új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztososa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot.

**Az érintett alapvető jogok**

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

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

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

**Megállapított tényállás**

A bejelentő 2014. március 12-én, ügyfélkapun keresztül közérdekű bejelentést (bejelentés) terjesztett elő a Felügyelőségen, amelyben a megnevezett gyógyszerek hatóanyag-tartalmával kapcsolatos tájékoztatást kifogásolta. Válasz és értesítés hiányában a bejelentő május 28-án, július 1-jén és 15-én, augusztus 1-jén és 7-én e-mailben, majd ez utolsó alkalommal telefonon is tájékoztatást kért bejelentése sorsáról.

Mindennemű reakció híján a bejelentő augusztus 14-én a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz fordult, és a Felügyelőség eljárása elmaradására tekintettel felügyeleti eljárás lefolytatását kérte (kérelem). Mivel e kérelme is megválaszolatlan maradt, szeptember 16-án közérdekű bejelentés felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult hozzám. A tényállás tisztázása érdekében ezért október 6-án megkerestem az NFH-t, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Eleget tett-e a Felügyelőség a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Felügyeleti jogkörében eljárva kezdeményezett-e az NFH bármilyen intézkedést a hozzá augusztus 14-én benyújtott kérelem alapján?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

Október 28-án a bejelentő panaszának kiegészítéseként sérelmezte, hogy az NFH semmilyen módon nem reagált a kérelmére. E kiegészítésben panaszja alapjául hivatkozta a Ket-ben foglalt eljárási határidők elteltét. Ezen túlmenően beszámolt arról, hogy október 15-én és 22-én elérte az NFH ügyfélszolgálatát, ahol mindkét alkalommal ugyanaz az ügyintéző tett ígéretet arra, hogy ügyének utána néz, és később visszahívja – ez mindkét alkalommal elmaradt.

November 11-én az NFH tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy hivatalom október 10-én érkezett megkeresése nyomán felügyeleti vizsgálat keretében tájékoztatást kért a Felügyelőségtől. A vizsgálat alapján megállapította, hogy a Felügyelőség nem járt el határidőben és nem kezelte megfelelően a bejelentést. A Felügyelőség mindeközben, az NFH megkeresése nyomán október 28-án a gyógyszerekkel érintett gazdasági társaság ellen eljárást indított, és belföldi jogsegély keretében tájékoztatást kért a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézettől. Minderre tekintettel a Felügyelőség eljárás megindítására történő utasítását az NFH már nem tartotta indokoltnak, ugyanakkor felszólította, hogy fordítson fokozott figyelmet az ügyféli jogok és az ügyintézési határidők megtartására. Levelében továbbá az NFH sajnálatát fejezte ki a Felügyelőség mulasztása kapcsán.

Az NFH e tájékoztatására a bejelentő november 13-án, felháborodását kifejezve válaszolt, és ezt hivatalom felé is eljuttatta. November 17-i válaszlevelében az NFH ismételten kifejezte sajnálatát, valamint elismerte, hogy a bejelentő felháborodása megalapozott. Tájékoztatta egyúttal a bejelentőt, hogy az NFH nem iktatott az elektronikus rendszerében augusztus 14-én kérelmet; arról csak az AJBH megkereséséből volt tudomása, amelyet követően azzal kapcsolatban azonnal, határidőben intézkedett. A bejelentő november 17-i válaszában közölte, hogy augusztus 14-i kérelme kapcsán semmilyen jelzést nem kapott arra vonatkozóan, hogy a levél kézbesítetlen maradt, ezért felvetette, hogy esetlegesen rendszerhiba történhetett. Sérelmezte továbbá, hogy a Felügyelőség eljárásának elmaradása kapcsán nem történt semmilyen lépés az illetékes(ek) felelősségre vonása érdekében.

November 25-én az NFH tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy az NFH-nak a Felügyelőség felett csupán szakmai irányítási jogköre van, munkáltatói jogokat nem gyakorol, ezért kizárt a (fegyelmi) felelősségre vonás lehetősége. A bejelentő aznap válaszában ismételten megkérdezte, hogy nem került-e elő az augusztus 14-én e-mailen küldött kérelme, és felvetette az ehhez esetlegesen kapcsolódó mulasztás felelősségének a kérdését is.

Az NFH december 3-i válaszában arról értesítette a bejelentőt, hogy a hatóság a vitatott e-mailt az elektronikus rendszerben megtalálta, amelynek iktatása adminisztratív hiba miatt maradt el, és ezért nem történt határidőben intézkedés. Kitért arra is, hogy a szükséges intézkedést a mulasztásért való felelősség megállapítása érdekében megtette.



## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, valamint az ennek területi, és a Kormányhivatal szakigazgatási szerveként működő Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelősége, mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Tekintettel arra, hogy a panasz mindkét szerv eljárását kifogásolta, az NFH ugyanakkor a Felügyelőség felügyeleti szerveként is eljár, elegendő volt az NFH-hoz intézni a megkeresést.

### **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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi érveléssel 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.”

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az 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, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*

A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügyvel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésekre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem. A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi.

Az Ajbt. 38/A § alapján az alapvető jogok biztosja kérelemre vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentéseknek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)-k)* pontja szerinti hatóságok általi megfelelő intézését. A 38/C. § alapján a bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha *a)* az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, *b)* a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, *c)* a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Az NFH megkeresésemre adott tájékoztatása alátámasztotta a panaszban – a Felügyelőség hallgatása kapcsán – megfogalmazottakat. Erre tekintettel megállapítottam, hogy a Felügyelőség a Pkbt.-ben meghatározott eljárási, vizsgálati kötelezettsége elmulasztásával *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő*.

Megállapítottam továbbá, hogy az NFH adminisztrációs hiba okán fennálló mulasztása ugyancsak *a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal összefüggésben visszásságot okozott*.

Szükséges ugyanakkor leszögezni azt is, hogy a közérdekű bejelentések vonatkozásában, a Felügyelőség nem megfelelő eljárása kapcsán az NFH-nak felügyeleti intézkedés megtételére nincs lehetősége. Amint azt a korábbi (AJB-7891/2012., AJB-1333/2014.) jelentéseimben megállapítottam, a közérdekű bejelentések intézésének eljárása nem azonos, és nem vonható össze a Ket. alapján lefolytatott közigazgatási hatósági eljárással.

Az eljárás lefolytatására ebben az esetben nem a Ket. 33. § (1) bekezdésében szereplő 21, hanem a Pkbt. 2. § (1) bekezdésében előírt 30 napos határidő az irányadó. Az eljárási határidő megsértése, az eljárási kötelezettség elmulasztása esetén a jogsértés kiküszöbölésére tehát nem a Ket-ben foglalt jogorvoslati lehetőségek rendszere, hanem a Pkbt. 38/A-C. §-ban szabályozott – az alapvető jogok biztosa hatáskörébe utalt – a közérdekű bejelentés megfelelő intézésének felülvizsgálata szolgál.

### **Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Felügyelőség és az NFH vezetőjét, hogy a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése céljából intézkedjenek annak érdekében, hogy hivataluk a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4464/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Borza Beáta  
dr. Csikós Tímea

**A vizsgálat megindítása**

A Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának (a továbbiakban: Intézmény) lakói közül többen (nevüket elhallgatva, adataik zártan kezelését kérve) az Intézmény működési gyakorlatának néhány elemét kifogásoló panaszbeadvánnyal fordultak hozzám.

Panaszosok többször jelentkeztek telefonon: először az ombudsman mielőbb írásbeli válaszát, tájékoztatását, majd később kifejezetten a nevükre címzett levélküldemény feladásának mellőzését kérték, nem titkoltan intézményi retorzióktól és levéltitok-sértéstől tartva. Beadványukban kifogásolták az intézmény dolgozóinak munkáját, súlyos problémákat fogalmaznak meg az intézményi élet több elemével kapcsolatban is. Főként a gyógyszeradagolás gyakorlatát, a takarítás rendjét, az étellemezés mennyiségét és minőségét, az Intézmény pénzkezelési gyakorlatát (különösen a költőpénz összegét) és joggyakorlási lehetőségeik korlátozottságát kifogásolták. A dolgozók általi megfélemlítésről, a pénzügyi osztályon folyó gazdasági bűncselekményekről panaszkodnak és retorzióktól tartanak.

Az érintett, ágazati szempontból is stratégiai jelentőségű, nagy létszámú Intézményt több alkalommal és számos szempontból monitorozta már több korábbi ombudsmani vizsgálat is, a vizsgálatot végző munkatársak pedig élő, közvetlen munkakapcsolatot alakítottak ki az intézmény vezetőségével, így az itt folyó munka és az Intézmény működési gyakorlata nagymértékben ismert a biztosi gyakorlatban.

Ugyanakkor, a most beérkezett panasz alapján, a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában ellátott személyek helyzetét érintő, az Alaptörvényben deklarált, az emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a tisztességes eljáráshoz valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben ismét visszásság gyanúja merült fel.

Mindezekre tekintettel tehát, az újabb – az intézménnyel kapcsolatban eddig szerzett tapasztalatoknak részben ellentmondó tartalmú – beadvány alapján az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében – kiemelt figyelemmel az Ajbt. 1. § (3) bekezdésében rögzített, a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére vonatkozó kötelezettségemre – vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat lehetőséget teremtett arra is, hogy az alapvető jogok biztosaként személyesen is találkozzam az Intézmény igazgatójával, az intézményvezető írásbeli hivatalos megkeresése és a fenntartóként érintett Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Vas Megyei Kirendeltségének egyidejű értesítése mellett, teljes körű intézménylátogatással egybekötött helyszíni vizsgálatot folytattam munkatársaim közreműködésével.

**Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonság követelménye*, valamint a *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* (Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”);

- *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, hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(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.”);
- *A fogyatékosággal élők kiemelt 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: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. (...) a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.);
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.);
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.);
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény);
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI.24.) SzCsM rendelet;
- 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 és mellékletei;
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet;
- A szociális intézményen belüli foglalkoztatás szakmai követelményeiről, személyi és tárgyi feltételeiről és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 3/2006. (V. 17.) ICsSzEM rendelet.

### **A megállapított tényállás**

#### **1. A megkeresésekre adott válaszok**

A beadványban megfogalmazott kifogásokkal kapcsolatos körülmények tisztázása érdekében az Intézmény elsődlegesen gazdálkodási, pénzkezelési és kifizetési gyakorlatáról, a pénzügyi/gazdasági osztály, az ellátottjogi képviselő és a gondnokok tevékenységével kapcsolatos álláspontjáról kértem tájékoztatást az intézmény vezetőjétől.

Kértem, hogy tájékoztatása az Intézmény panaszkezelési, gyógyszer-adagolási gyakorlatára s ezek dokumentálásának alapjogi szempontból is relevánsnak tekinthető szempontjaira is térjen ki, valamint hogy ismertesse álláspontját azzal kapcsolatban is, hogyan segíti elő, hogy az Intézmény lakói a hátrányos következményektől való fenyegetettség nélkül élhessenek panasztételi, jogorvoslati lehetőségeikkel, kezdeményezzenek akár ombudsmani vizsgálatot is.

*Az intézményvezető - válaszát általános információk ismertetésével kezdve -, megírta, hogy az intézményt a korábban Fővárosi Pszichiátriai Betegek Otthona Szentgotthárd elnevezéssel, a fővároson kívüli szociális otthonok közül utolsóként, 1952-ben alapították. Az Intézmény történetének ismertetőjéből kiderül, hogy az 1990-es évek közepén egy korszerű foglalkoztatóval, majd a 2000-es évek közepén egy közeli 14 fős lakóotthonnal bővült az intézmény, így nyerve el mai formáját.*

2013. január 1-jétől az Intézmény a vonatkozó jogszabályi változások miatt a Fővárostól az EMMI fennhatósága alá került át, így az ellátási terület változatlansága mellett fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SZGYF). 2013. július 1-től megszűnt az Intézmény önálló gazdálkodási jogköre is, és azt közvetlenül az SZGYF Vas Megyei (Szombathelyi) Kirendeltsége irányítja, illetve látja el.

*Jelenleg 733 krónikus pszichiátriai beteget gondoznak bentlakásos formában, ezzel – az OPNI bezárása után - Magyarország és egyben az EU legnagyobb pszichiátriai betegeket gondozó intézménye ez. A lakóinak döntő többsége – mintegy 73%-a – krónikus szkizofrén beteg, akik a beutalások indoklása szerint az egészségügyi és a szociális intézményrendszer más szintjein és területein már nem láthatók el, sokszor önmaguk, vagy környezetük valamilyen formában történő veszélyeztetése nélkül.*

Az intézményvezető külön hangsúlyozta levelében, hogy éppen a lakók mentális és szomatikus egészségi állapota miatt az alapfeladatként tekintett bentlakásos szociális ellátáson és gondozáson kívül – kényszerűen - egészségügyi ellátást is nyújtanak a lakók számára.

Cselekvőképességet érintő gondnokság alatt nem áll:	21 fő
Ideiglenes gondnokolt:	5 fő
Cselekvőképességet korlátozó <sup>1</sup> gondnokság alatt áll:	370 fő
Cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt áll:	337 fő
<b>Összesen:</b>	<b>733 fő</b>

A gondnoki feladatokat hozzátartozók és hivatásos gondnokok látják el az alábbi táblázat szerinti megoszlásban:

<b>Gondnokok</b>	<b>Gondnokok száma</b>	<b>Gondnokok által képviselt ellátottak száma</b>
Budapesti hivatásos gondnok	43 fő	65 fő
Szentgotthárdi hivatásos gondnok	10 fő	456 fő
Hozzátartozó, mint gondnok	191 fő	191 fő
Nem áll gondnokság alatt		21 fő
<b>Összesen:</b>	<b>244 fő</b>	<b>712 + 21 = 733 fő</b>

A kirendelt gondnokokkal a kapcsolattartás napi szinten rendszeresen és folyamatosan történik, levelezés, telefon, email útján, ill. személyes látogatások alkalmával.

A szentgotthárdi hivatásos gondnokok minden hónapban egy napon fogadóórát tartanak helyben, ahol a gondnokoltakkal találkoznak, megbeszélik az aktuális ügyeket, problémákat. A két főállású hivatásos gondnokot a lakók akár a gyámhivatalban is megkereshetik kimenőjük alkalmával.

A budapesti hivatásos gondnokok évenként egy-két alkalommal látogatják meg lakóinkat intézményünkben, telefonon érdeklődnek felőlük, és telefonon, illetve levelezés útján tartják a kapcsolatot az Intézménnyel.

<sup>1</sup> A 2014. március 15.-én hatályba lépett, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény által bevezetett fogalomhasználat szerint: cselekvőképességet részlegesen korlátozó, illetve teljesen korlátozó gondnokság.

A hozzátartozók ugyancsak látogatással, levelezéssel, telefonon tartják a kapcsolatot az intézménnyel és a gondnokoltakkal egyaránt. A lakók esetleges kérését az Intézmény gondnoksági ügyintézői is továbbítják a kirendelt gondnokok felé telefonon, levélben, e-mailben. Azon hozzátartozók, akik gondnoki feladatokat látnak el, gyakran hívják meg gondnokoltjukat szabadságra, mely idő alatt ellátásukról, felügyeletükről, több alkalommal az oda-vissza kíséretükről is gondoskodnak.

A kirendelt gondnokok tevékenységét megfelelően tartja az intézményvezető, ahol esetleg problémát látnak, felhívják a gondnok figyelmét a rendszerességre (pl. költőpénz, térítési díj befizetés). Amennyiben ez nem vezet eredményre, jelzik az illetékes gyámhivatal felé. Ez a budapesti gyámhivatalokkal kapcsolatban nem mindig zökkenőmentes, előfordul, hogy többször kell megkeresniük az illetékes gyámhivatalt, több alkalommal azonban telefonon is sikerül rendezni a felmerült problémát. A szentgotthárdi gyámhivatallal az ügyintézés – bizonyára a közelség miatt is – tapasztalataik alapján megfelelő és rugalmas.

*A személyi térítési díjjal kapcsolatosan az igazgató úgy tájékoztatott, hogy az SZGYF főigazgatója a XI-17024/4/2013. számú Közleményében hagyta jóvá a Vas Megyei Kirendeltség által megállapított, annak illetékességi területén működő intézmények székhelyén, illetve annak telephelyein 2013. szeptember 1. napjától fizetendő intézményi térítési díjakat. Ennek alapján a szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában jelenleg az intézményi térítési díj összege 77.400 Ft, a Lakóotthonban 83.700 Ft.*

A térítési díjakat a kirendelt gondnokok által megküldött jövedelem és vagyonyilatkozat, valamint az ezekhez csatolt mellékletek alapján állapítják meg a hatályos jogszabály alapján. A térítési díj megállapításáról, felülvizsgálatáról szóló értesítést a kirendelt gondnok, és a gondnokolt részére is megküldik. Az értesítés mindenkor tartalmazza a jövedelem, a pénzvagyon összegét, az ingatlan adatait, a megállapított térítési díj, a kötelező költőpénz minimum összegét (5700 Ft), a jogorvoslati lehetőséget.

Az intézménybe érkező jövedelmekből levonják a megállapított térítési díjat, a fennmaradó összeg a lakók költőpénzét képezi. A gondnokokhoz érkezett jövedelmekből a törvényes képviselők is a fentiek szerint járnak el, a térítési díj befizetése után fennmaradó összegből költőpénzt küldenek a gondnokoltjaik részére.

A rendszeres jövedelemmel nem rendelkező lakók számára (számuk jelenleg 34 fő) az Otthon biztosítja minimális költőpénz (5700 Ft) összegét. Sokkal nagyobb viszont azon lakók száma, akik a térítési díj levonása után rendelkeznek ezzel az összeggel, ez pedig számos, a gondozottak között kialakuló feszültség forrása.

A Vas Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: Hivatal) 2013. november 21-22.-én lefolytatott ellenőrzése során – amely az intézmény személyi és tárgyi feltételeinek minőségére és mennyiségére, a vagyonkezelésre, ezen belül a lakók készpénzének kezelésére, az érdekvédelem és tájékoztatási kötelezettség betartására terjedt ki –, megállapította, hogy az intézmény megfelel a jogszabályi előírásoknak. A Hivatal vizsgálata szerint a tárgyi feltételek, a fizikai ellátás, az egészségügyi, a mentálhigiénés ellátási feladatok elvégzése az Intézményben jogszerű, a szakmai munka magas színvonalú, a nyilvántartások vezetése példászerű, és az intézmény a tájékoztatási kötelezettségeinek is eleget tesz. A SZGYF Belső Ellenőrzési Főosztálya a 2015. évre tervezett intézményi ellenőrzései során az ellátottak pénzeszközeinek kezelését is előirányozta. Ebből is látható, hogy ez a terület az intézmény, a fenntartó és a hatóságok számára egyaránt nagy jelentőségű.

*A gyógyszerelés gyakorlatát érintően az intézményvezető megírta, hogy a folyamatos gyógyszerrendelés a mindenkor érvényben lévő jogi és szakmai szabályok figyelembe vételével történik, a gyógyszerfelírással, nyilvántartással kapcsolatos munkákat számítógépes program segíti. Az Intézmény a jogszabályban (1/2000. (I.7.) SZCSM rendelet) előírtaknak megfelelően rendelkezik az alaplistán jegyzett gyógyszerkészlettel, valamint a bővített alaplistán szereplő szerekkel.*



E listákat a térítési kulcsok és díjak, illetve a gyógyszerárak változásakor rendszeresen, automatikusan felülvizsgálják és az ellátottak, valamint az Intézmény szempontjából optimális, egyúttal a mindenkori szakmai szabályoknak, diagnosztikus és terápiás útmutatóknak megfelelő gyógyszerlistát alakítanak ki.

Az orvos által a lakók részére felírt gyógyszer dokumentálásra kerül az ellátottak gyógyszernyilvántartó lapján, a számítógépes gyógyszerelési dokumentációban, valamint a Gyógyszerfüzetben is, a terápia esetleges, szükségszerű módosulása pedig bekerül az Eseményjelentő Füzetben és a számítógépes eseménynaplóban is rögzítik. A sürgősen szükségessé váló (pl. felső légúti megbetegedés esetén) gyógyszereket az orvos a lakó belgyógyászati lapján rögzíti, az aktuális fizikális státusszal együtt, s mindez szintén bekerül a Gyógyszerfüzetbe, az Eseményjelentő Füzetbe és a számítógépes dokumentációba is.

A lakók gyógyszerelése a Gyógyszerfüzet – a Betegkórteremben ez a Lázlap – a lapján történik. Az ellátottak következő napi gyógyszeradagját, a délután szolgálatot teljesítő szakképzett dolgozó, az ő akadályoztatása esetén az éjszakai munkatárs készíti elő gyógyszeradagoló dobozokba. Az adott munkatárs minden esetben az Eseményjelentő Füzetben aláírásával igazolja a gyógyszeradagolás megtörténtét. A lakók gyógyszer adagjának beadását (R-D-E) szintén szakképzett dolgozó végzi (a Gyógyszerfüzet mellett) és az Eseménynaplóban aláírásával igazolja. A gyógyszeradagoló dobozokat kéthetente fertőtlenítik, ezt szintén dokumentálják az Eseménynaplóban.

A lakók által vásárolt egyéni gyógyszerek – amelyek nem szerepelnek a bővített alaplistán sem – a fenti dokumentáción túl rögzítésre kerülnek a „*Térítésköteles egyéni gyógyszereszkükséglet nyilvántartása*” című lapon is (a gyógyszer neve, kiszerelés, felírás jogcíme, kiváltott mennyiség, felírás/kiadás dátuma, az ellátás intervalluma, lakó, orvos, nyilvántartó aláírása). E készítményeket a gazdasági nővérek váltják ki a gyógyszertárban, melyről névre szóló számlát kérnek, a felhasználás tényét pedig az érintett osztályvezető, vagy helyettese igazolja.

A NOVODATA nevű számítógépes programban tartják nyilván a lakók gyógyszerelésével kapcsolatos adatokat, ennek alapján kéthetente rendelik a folyamatosan szedett gyógyszereket. A kinyomtatott vények alapján minden esetben *vényösszesítő* készül, melyet az orvos ellenőriz, lepecsétel, és aláír; majd ez alapján szállítja a gyógyszertár a készítményeket az Intézménybe. A gondozottak szakszerű gyógyszerellátását segítik elő az otthonban tevékenykedő szakorvosok (pszichiáter, kardiológus, belgyógyász, neurológus, onkológus, szemész), akik a multidiszciplináris ellátó team tagjaiként biztosítják a mindenkori szakszerű és minőségi betegellátást.

Az Intézményben elérhető *érdekképviseleti, jog- és érdekvédő fórumokat, lehetőségek* több módon is segítik a panaszok és problémák orvoslását, melyeket a Házirend, a Szakmai Működési Szabályzat (SZMSZ) és a Szakmai Program is részletesen ismertet.

Az Intézményben több évtizedes hagyománya van az *Ellátotti Önkormányzat* működésének. Az intézmény korábbi előremutató szemlélete alapján a „szakma” maximálisan támogatja az önkormányzatiságot a lakók életében. A lakók önszerveződő módon hozták létre az önérvényesítésnek ezt a módját és a demokratikus életforma fenntartása lényeges eleme az intézményben folyó szakmai munkának. Ebben a munkában fontos szerepet kapnak a lakóközösség tagjai, akik aktív tevékenységet vállalnak a saját érdekeik képviseletében. Az Ellátotti Önkormányzat működési rendjét Ügyrend szabályozza, amelynek létrehozását jogszabály teszi lehetővé, de nem kötelezővé. A választott képviselők bizottságokban dolgoznak és éves munkaterv szerint végzik tevékenységüket. Munkájukról minden évben beszámolót készítenek, ötleteikkel, aktivitásukkal egyértelműen hozzájárulnak a jobb, színesebb intézményi közösségi léthez és a kiegyensúlyozottabb együttéléshez. Az ülésekről készült jegyzőkönyvek minden részlegen megtalálhatók a faliújságokon, valamint az önkormányzat által szervezett programok is kifüggesztésre kerülnek.

Az Intézményben különböző méretű és szervezeti szintű *Közösségi Fórumok* működnek:

- A *Nagycsoport* a terápiás közösség összekovácsolásában játszik fontos szerepet azért, hogy az adott részleg közösségét érintő problémák megbeszélésére ad lehetőséget. Részvevői a lakók, szakszemélyzet, kisegítők, osztályos orvos és a pszichiáter. Az adott osztály nagycsoportjai havi rendszerességgel zajlanak.
- A havi rendszerességgel zajló *lakóbizottsági ülésen* a választott képviselők a részleg hatékony képviselését látják el, a lakóközösségek mindennapjait érintő eseményeket, problémákat és az ellátottakkal kapcsolatos információkat beszélnek meg közösen.
- Szintén havonta ülésezik a *Befogadó-Támogató csoport*, melynek kiemelt feladata az újonnan érkezők beilleszkedésének segítése, támogatása.
- Az *Élelmezés Bizottság* kéthavonta zajló ülésein az étellel és a Konyha működésével kapcsolatos minőségi és mennyiségi észrevételek megbeszélése zajlik.
- A *Kibővített Önkormányzati ülés* célja a bizottságok munkájának összehangolása, és rendszeres meghívott vendégei az Ellátottjogi Képviselő, a hivatásos gondnokok, a munkaterápiában részt vevő segítők és az intézmény vezetője.
- Az *Érdekképviselői Fórum* működését jogszabály írja elő, részletes tartalmát pedig a Házirend külön fejezete tünteti fel. A Fórum évente két alkalommal tart ülést, de szükség szerint adott esemény, vagy panasztétel kapcsán is ülésezik. A fórum működését ügyrend szabályozza, tagjai között 4 lakó, egy fő fenntartói képviselő, egy fő hozzátartozó és egy fő intézményi dolgozó szerepel. Az Érdekképviselői Fórum elérhetőségei, a tagok névsorával együtt valamennyi részleg faliújságján láthatóak.

Az *ellátottjogi képviselő* havonta tart fogadóórát az Intézményben. 2014 szeptemberétől új ellátottjogi képviselő dolgozik az intézményben, azt megelőzően két hónapig (július – augusztus) nem volt ilyen képviselő az Intézményben, mivel a korábbi jogi képviselő megyei megbízatása megszűnt. A szakmai együttműködést jól mutatja, hogy az előző ellátottjogi képviselő továbbképzés keretében tájékoztatást nyújtott az intézmény szakmai dolgozóinak az új Polgári Törvénykönyv változásairól. Az intézményvezető információi szerint az elmúlt években írásos beadvány nem történt a lakók részéről, kisebb személyes sérelmekkel keresték fel a képviselőt. Az elmúlt időszakban egy-két alkalommal került sor arra, hogy panaszokkal felkeresték az ellátottjogi képviselőt, amelyek főleg személyes problémák voltak, nem pedig az intézménnyel kapcsolatos – akár rendszerszerű – sérelemlről szóltak. Az Intézmény hivatalból a korlátozó intézkedések alkalmazásának minden egyes esetéről írásos jegyzőkönyvet küld az ellátottjogi képviselőnek.

A felsorolt fórumok rendszeres és aktív működése mellett a több részlegre kihelyezett panaszládákba dobott írásos üzenetek útján is jelezhetik problémáikat, felvetéseiket, kérdéseiket a lakók – akár névtelen, anonim levelekben is. Ezzel kapcsolatban az igazgató kiemelte, hogy „*a véleményüket nyíltan vállaló lakók személyiségi jogai és érdekei nem sérülhetnek, mindent megteszünk annak érdekében, hogy ennek (panasztételüknek) semmilyen negatív következménye rájuk nézve ne legyen.*”

A közelmúltban panaszbejelentések nyomán indult vizsgálataival összefüggésben az intézményvezető arról tájékoztatott, hogy 2013. évben 2 esetben, 2014. évben pedig 4 esetben indult vizsgálat hozzátartozói bejelentésre. A bejelentők valamennyi ügyben elfogadták az adott esetben az intézmény vezetése által tett lépéseket (az egyik panasszal érintett dolgozó írásbeli figyelmeztetésben részesült) és az általuk írásban adott válaszokat, az eléjük tárt vizsgálati eredményeket. Egy lakó ügyében az SZGYF-hez érkezett bejelentés, melynek nyomán az SZGYF Vas Megyei Kirendeltségének munkatársai folytattak vizsgálatot az Intézményben. A kivizsgálás nem találta megalapozottnak a bejelentést.

*Az élelmezéssel kapcsolatosan az intézményvezető a következőkről tájékoztatott.*

Az ételmezési üzem az előírásoknak megfelelően biztosítja a lakóiknak a napi háromszori, valamint a diétás étkezést (cukros 3x, cukros 5x, vegetáriánus, epés, pépes, darált). Az egyébként 1200 adagos üzemben naponta átlagosan 722 adag reggeli, 830 adag ebéd és 722 adag vacsora készül. Részletesen kitér a tájékoztatás arra, hogy 2012. évtől gyökeres átalakulás ment végbe az ételmezés gyakorlatában, amely mindenben megfelel az OÉTI által kiadott Ajánlásnak, s amelyről elismerően nyilatkozott az OÉTI főigazgató főorvosa is, az Intézményben 2013. évben tett látogatásának tapasztalatait összegző írásában. A konyhaüzem működésének átalakításában egy táplálkozási szakértő nyújtott szakmai segítséget az intézményvezetés, illetve az ételmezési üzem munkatársai számára, a tanácsai alapján tett változtatások eredményeiről írt záró véleménye szintén elismerő.

A 6 hetes forgó étlapot, hathetenként dietetikus tervezi: az étlap összeállításakor a rendelkezésre álló anyagi, technológiai és beszerzési lehetőségek figyelembevételével a legkorszerűbb táplálkozástudományi ismereteket igyekeznek alkalmazni, tekintetbe véve lakóik egészségi állapotát, korát, táplálkozási igényeiket és az eddigi táplálkozási szokásaikat.

Az igazgató megírta, hogy a fenntartóváltás évében, 2013. második félévében költségvetési okokból átmenetileg az élelmiszeradagok csökkentésére kényszerültek, de még így is mindenben megfeleltek az OÉTI által meghatározott mennyiségi normáknak. 2014. évben egy jóval kiegyenlítettebb költségvetés birtokában már kiegyensúlyozottabb étlapokat tudtak készíteni, melyek alapján elmondható, hogy mára mind a felhasznált nyersanyagok minőségében, mind az ételadagok mennyiségében meghaladják az elvárható szintet.

Naponta friss zöldséget, gyümölcsöt kapnak az itt étkezők, a fehér kenyér, zsemle helyett teljes őrlésű gabonát tartalmazó termékeket biztosítanak, és bevezették a hajdinával, kölesessel készült ételeket is. Ételeik elkészítéséhez teljes kiőrlésű bio lisztet használnak, amelyhez nagy segítséget nyújt az Intézmény alapítványi közreműködéssel megvásárolt saját malma. Az ételmezés nyersanyagszükséglete közbeszerzési eljárás lefolytatásával keretszerződések alapján, rögzített árak szerint történik. *A nyersanyag norma már hosszú évek óta 440 Ft, ebből a reggeli 88 Ft, az ebéd 198 Ft, a vacsora pedig 154 Ft.*

Az intézetben élők lélekszáma, nemi, életkori, alkati és egészségi állapotbeli különbségeik miatt természetesen elkerülhetetlen az, hogy nem lehet mindenkinek egyformán teljes elégedettséget okozni az ételmezése terén; esetenként még úgy sem, hogy egyébként a nagyobb fizikai aktivitású, testsúlyú és nagyobb volumenű táplálékhoz szokott betegek számára az ételosztáskor biztosítják a repetázás lehetőségét is. A lakók igényeinek felmérésére szisztematikus kérdőíves megkereséseket végeznek az Intézményben, illetve az Ételmezési Bizottság havi ülésein is egyeztetnek a felmerülő igények, panaszok kérdésében.

Az intézményvezető a dolgozói állomány szemléletformálása és az egyénre szabott ellátás biztosításának elősegítése érdekében tett intézkedéseinek ismertetésére is kitért válaszában.

Annak ellenére, hogy az Intézmény a szociális intézményrendszer része, az Új Széchenyi Terv Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) támogatási rendszeréhez benyújtott „*Képzési programok az egészségügyi ágazat szolgáltatásfejlesztése érdekében.*” című TÁMOP 6.2.2 A-11/1-2012-0071 jelű pályázatukat a Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága 110 288 405 Ft összegű támogatásra érdemesnek ítélte. Így, a 2013-14 között megvalósuló projekt során az Intézmény szakirányú végzettséggel rendelkező és a kliensek ellátásában részt vevő szakdolgozóinak képzését, továbbképzését valósították meg.

A tartós szociális otthoni ellátás során legfőbb céljuk a gondozottak magas szintű, minél inkább egyéniesített ellátásának a biztosítása. Mindehhez elengedhetetlen a sokrétű és magas szintű, korszerű ismeretekkel rendelkező szakemberek alkalmazása, a hatékony munkaszervezés, a megfelelő szervezeten belüli kommunikáció, valamint a dolgozók lelki egészségének biztosítása.

A szakirányú képzéseket, továbbképzéseket elvégzése által, a dolgozóink tevékeny hozzájárulásával, az Intézményben folyó komplex szakmai munka egyre magasabb színvonalú lehet, hiszen a munkatársak korszerű szakmai ismeretekkel és sok esetben új szemléletmóddal való felvértezése a mindennapi betegellátást és szociális gondozást teszi eredményesebbé és magasabb minőségűvé.

A pszichiátriai betegekkel való foglalkozás rendkívül nagy pszichés megterhelést jelent az ágazat dolgozói számára, az Intézményben különböző készségfejlesztő tréningekkel és stressz-oldó technikák elsajátításával igyekeznek mérsékelni a kiégés tünet-együttesének kialakulását és érdemben segíteni a munkatársak lelki egészségének megtartását, amely közvetett módon jelentős hatással van a dolgozók és a lakók között működő interakciókra, az Intézményen belüli „közhangulatra” és bánásmód humánusságára is.

Az általános ápoló végzettségű szakdolgozók ráépített képzési programokban vehetnek részt az intézeti szinten is jelentkező hiányszakmákban. Esetükben ilyen hiányszakma a pszichiátriai, valamint a geriátriai szakápoló. E két képzésben egyenként 14-15 szakdolgozó részesül, akik részére a pályázat keretein belül a képzési idő során motivációs ösztöndíjat folyósítottak. Ezen túl munkahelyen belül szervezett gyakorlati képzéseket bonyolítanak le szakorvosaik, pszichológusaik és szakdolgozóik részére kommunikációs, személyiségfejlesztő és kiégés-megelőzésére szolgáló tréningek formájában. Összességében a mintegy 170 fő szakdolgozó és diplomás állomány több mint 350 képzésben, illetve továbbképzésben részesült a 24 hónapos program alatt.

## **2. A helyszíni látogatás tapasztalatai**

A 2014. november 27-én tett ombudsmani intézménylátogatás alkalmával a szakmai konzultáción és az azt követő intézménybejáráson az *intézményvezető* mellett, a gazdasági vezetőtől a vezető ápolón és osztályvezető orvosokon, segítő (pszichiáter, illetve pszichológus) szakembereken át a foglalkoztatási csoport vezetőjéig az intézet teljes vezetői stábjá is részt vett, valamennyi intézményegység képviseltette magát. Az igazgató kérésére a résztvevők a tevékenységükkel, az intézmény működésével kapcsolatos észrevételeiket, esetleges problémáikat ismertették.

Problémaként jelezték, hogy jelentős méretű és nem profil-tiszta az intézmény, de jó szervezéssel fenntartható a sikeres működtetés. Hozzáfüzték, hogy bizonyos szabadságjogok gyakorlásának ideiglenes és kontrollált korlátozása (pl. kimenő-tilalom, elkülönítés, pizsamaviselés nappal) egyetlen szankcionálási lehetőségként szerepel az eszköztárakban, melyet mindig az emberi jogi szempontokra is figyelemmel és csak végső esetekben alkalmaznak, de teljes, végérvényes nélkülözésükre nem látnak lehetőséget.

Megjegyezték, hogy az Intézmény lakói jobb egészségügyi ellátásban részesülnek, mint a városban élők, hiszen folyamatos az orvosok, segítő szakemberek jelenléte, amely a megelőzés, a megfigyelés szempontjából különösen fontos. Kiemelték továbbá az utógondozás és a heti egyszer megtett fogászati látogatások fontosságát.

Az *intézményvezető ápoló helyettesének* a higiénias körülményekről szóló beszámolójában kiemelte, hogy 42 fős takarító személyzet dolgozik az intézményben, másrészt kirívóan problematikus pontként jelezte a következőket.

Nagy nehézséget jelent jó munkaerőt találni e feladatkörre, illetve jelentősek a közbeszerzési kötelezettséggel járó nehézségek, leginkább az anyagbeszerzésben (külön engedélyeztetni szükséges a fenntartóval pl. minden egyes tisztítószer-vásárlást). Végül a kórházi kezelésüket követően az intézménybe bakteriális fertőzéssel visszaérkező betegek ügyét említette. Esetükben komoly probléma, hogy az ő eseti kezelésük, a továbbfertőzés, a járvány-keletkezés megelőzése érdekében alkalmazandó karanténban történő gyógyításuk óriási kihívások elé állítja az intézményt.

Pozitívumként említette, hogy folyamatosan továbbképzéseken vesznek részt a dolgozók, viszont az ápoló-hiány állandósult. Jelenleg is 25 betöltetlen szakmai álláshely van az Intézményben, nincsenek jelentkezők, s így egyre nehezedik a személyzet dolga, így néha már nappal is csak ügyeleti ellátást nyújtanak.

Az *Intézmény üzemorvosa* problémaként a szombathelyi Markusovszky Egyetemi Oktatókórház hozzáállását említette. Kifogásolta, hogy szinte rendszeresen „adnak vissza” kórházi kezeléstről az intézetbe lázas, infúzióra kötött, vagy épp fertőző betegséget hordozó lakókat. Az ebből adódó nehézségeket fokozza, hogy az egyébként is óriási pszichés megterhelésnek kitett teljes dolgozói állomány egészségügyi ellátást is kényszerül végezni. Mindezt annak ellenére, hogy esetükben egy szociális ellátást nyújtó intézményről van szó.

A dolgozói állomány legújabb tagja a *frissdiplomás szociológus és kriminológus*, akinek három fő területre osztható a szakmai tevékenysége. Egyrészt az IMEI-ből idekerülő lakók utógondozását végzi (jelenleg ez kb. 40 főt érint), másrészt konfliktuskezelést, mediációt folytat, harmadrészt a konfliktus-helyzetek megelőzésével foglalkozik. A konfliktusos veszélyhelyzetek feltárását közösségi munkában, a lakók és a dolgozók bevonásával végzik, a szakszerű és jogszerű megoldások elősegítése érdekében 2015 januárjától a tavaly elkészült „*Bűn- és Konfliktus-megelőzési Stratégia*” alkalmazására is sor fog majd kerülni az Intézményben. A szakember emellett állandó meghívottja a Szentgotthárd Városi Önkormányzat Közbiztonsági Bizottsága üléseinek.

A *mentálhigiénés csoport vezető-helyettese elmondta*, hogy csoportjuk jelenleg bővült 1 új taggal, így már egy 15 fős csapat dolgozik a lakók hasznos szabadidő-eltöltésének megszervezésén, az intézményi mindennapi tartalommal megtöltésén. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy 75-80 lakó napközbeni elfoglalása, foglalkoztatása jut 1 nővére. Ez a csoport végzi az előgondozási tevékenységet, a lakóotthoni gondozást, a halott-ügyintézés, valamint a lakók adminisztratív ügyeinek vezetését (zömében bírósági, gondnoksági ügyintézés) is.

A *foglalkoztatási csoport vezetője is bővítésről számolt be* immár egy 8 fős csapat végzi az intézményen belüli szociális foglalkoztatással kapcsolatos tevékenységet, melynek különleges eleme a saját, önálló kertészetükben végzett „háztáji” növénytermesztés.

A foglalkoztatás két formában zajlik az intézményben: munka-rehabilitáció keretében jelenleg 55 lakó dolgozik, akik munka-rehabilitációs díjat kapnak, a munkáltatójuk és a termékek felvásárlója, illetve értékesítője pedig a Kézmű Kft. A másik forma a fejlesztő-felkészítő foglalkozás, melyben jelenleg 95 fő lakó vesz részt. Emellett munkaterápiát is alkalmaznak az Intézményben, ez konyhai, mosodai, varrodai, udvari, kertészeti munkákban történő besegítést jelent jelenleg. Az ezért kapható munkajutalom összege háromszorosára emelkedett az idei évben, ezt differenciáltan osztják szét, ezáltal is próbálva „munkavégzésre”, hasznos időtöltésre ösztönözni a lakókat.

A kettő plusz egy „kvázi” foglalkoztatási formában jelenleg összesen 220 fő lakó vesz részt, s a legnagyobb probléma e téren az, hogy az állami támogatás nem fedezi a lakók bérét, így azt az intézmény belső költségvetési keretéből kell kiegészíteni. A Kézmű Kft. ugyanakkor jelentős összeggel járul hozzá az Intézmény a foglalkoztatással kapcsolatos működési költségeihez (pl. helyiségbérlés, alapanyagok beszerzése). A *csoportvezető hangsúlyozta*, hogy *tisztában vannak vele*, hogy a gyapjútépegetés egy igen monoton jellegű munka, de egyszerűen nincs lehetőségük másra. A munka-rehabilitáció célja többek között az, hogy felkészítsen magasabb szintű foglalkoztatási formát jelentő a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra munkaszerződés alapján kerül már sor és munkabér jár a foglalkoztatott személynek. Az alapvető cél a munkavégző képesség helyreállítása, fejlesztése és az önálló munkavégzésre készít fel. Mindezek mellett, a munka-rehabilitációs foglalkoztatás az, amely kreatív, illetve fejlesztő szemléletű, míg a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás jelenleg igen monoton, diszfunkcionális: méltóságsértő és lényegében „visszafejleszt”.

Az igazgató tájékoztatása szerint *a jelenlegi ellátotti létszám 734 fő, a dolgozói létszám pedig 350 fő*, utóbbiak közül, kb. 200 fő több évtizede (van, aki 20-30 éve) dolgozik az Intézményben. A lakók 72%-a skizofrén beteg, *a kor és állapot szerinti összetétel* legújabb tendenciája szerint egyre több a fiatal, szenvedélybeteg (alkoholista, valamint drogfüggő), valamint a hajléktalan-létből bekerülő beteg. A résztvevők véleménye szerint *a beteg – dolgozó kapcsolatok példaértékűek*, amelyet az intézménybejárásom munkatársaimmal személyesen is tapasztalhattam. Jellemző problémás kérdésként felvetették, hogy az emberi jogok, ezen belül a mozgásszabadság és az önrendelkezési jog érvényesülése érdekében megengedhető-e a szabad ki-, bejárás: milyen eszközzel tartásuk bent, illetve állandó felügyelet alatt azon betegeket, akiknek állapotuknál fogva kifejezetten erre lenne szükségük. A korlátozás indokaként ilyen esetekben elfogadható lehet-e ilyen esetekben az ápolószemélyzet, illetve a többi beteg jogainak, érdekeinek védelme.

Az intézménylátogatás keretében ezt követően került sor valamennyi részleg, illetve intézményegység bejárására, megtekintésére. Ennek során az esetenként agresszív, betegtársaira és a dolgozókra is közvetlen veszélyt jelentő, s emiatt elkülönítetten, szigorúbb feltételek között felügyelt lakók ideiglenes elhelyezésének körülményeit is vizsgálhattam.

A legnagyobb épülettömb 1. emelete a női, 2. emelete a férfi demens osztálynak ad helyet. Ezen a részlegén zsúfolt, 10 és 6-8 ágyas szobákkal találkoztunk, melynek veszélyeit folyamatos nővéri, ápolói jelenlét tompítja. Az éjszakai ügyeletet létszámbély miatt azonban részlegenként egyetlen ügyeletes nővér vagy ápoló látja el. A túlszűfoltóság a jogszabályi előírások sérelme mellett az egyéni szükségletek biztosítását és az egyénre szabott foglalkozások elvégzését is komolyan hátráltatja. Az épülettömb bejáratának közelében dohányzó helyiség került kialakításra, amelynek az ajtaja nyitott és a megfelelő szellőztetése nem megoldott. Ennek következtében az épület alsó szintjén intenzív és állandó cigarettafüst érzékelhető, és az épület egészét átjárja az erős dohányfüst.

Ezt követően került sor az enyhébb tünetekkel kezelt, jó állapotú betegek lakószobáinak, a kulturális és művészeti saroknak, a harmónia-szobának, valamint a Speciális Részleg megszűnésével és a könyvtár áthelyezésével bővülő számú és méretű foglalkoztató szobáknak a megtekintésére. Ezekben szövással, vattatépéssel, hungarocell-darabolással, festéssel, kerámiázással tölthetik idejüket az erre alkalmas állapotú betegek, ellenőrzött keretek között, az Intézet által biztosított eszközökkel, munka-, és/vagy művészetterápia keretében. Felügyelettel és segítséggel emellett az intézmény udvarát és önálló kertészetét is a lakók gondozzák. A lakók által készített termékeket helyi fesztiválok alkalmával, vásári bódékban árusítják, illetve állandó felvásárlóik is akadnak (pl. az Opel gyár), a korábban megnyitott, állandó saját üzlethelyiségüket azonban a fenntartás finanszírozásának ellehetetlenülése miatt mostanra be kellett zárniuk.

Az Intézmény épületeinek bejárása közben munkatársaimmal személyesen is meggyőződhettem többek között az akadálymentes (látás-, és hallássérült-barát) tájékoztatási módszerek alkalmazásáról, az apránként kivitelezésre került, kerülő felújítási, átalakítási munkálatokról, az ellátotti önkormányzat aktív működéséről, illetve az illetékes ellátottjogi képviselő elérhetőségeinek nyilvánosságáról, a kihelyezett panaszláda létezéséről és a sportolási lehetőségeket is bőven biztosító belső udvar rendezettségéről is.

Összességében látható, hogy az Intézmény vezetője és munkatársai törekednek annak a szellemiségnek a megvalósítására, amely szükséges a kitagolási lépések megkezdéséhez.

### **3. A Markusovszky Egyetemi Oktatókórház megkeresése és válasza**

Tekintettel arra, hogy a helyszíni látogatás során tartott konzultáción a szombathelyi Markusovszky Egyetemi Oktatókórház (a továbbiakban: Kórház) együttműködésével, illetve hozzáállásával összefüggésben kérdések merültek fel, megkereséssel fordultam a Kórház főigazgatójához. A megkereső levélben főigazgatótól a Kórház betegkiadási, betegszállítási

gyakorlatáról, a betegjogi képviselővel, és más egészségügyi, vagy szociális ellátást nyújtó intézményekkel való együttműködésük rendjéről, valamint a bentlakásos szociális intézményekből érkező, s kezelésüket követően oda visszatérő betegekkel való bánásmóddal kapcsolatos álláspontjáról kértem részletes tájékoztatást.

Válaszában a főigazgató arról tájékoztatott, hogy a Kórházban a betegellátás folyamatát a vonatkozó jogszabályi előírások mellett a Kórház minőségügyi dokumentumai szabályozzák, a betegfelvétel és betegkiadás szabályozását pedig külön, az osztályok által, egységes szempont- és követelményrendszer alapján szerkesztett Osztályos Működési rendek is tartalmazzák. A betegfelvételre vonatkozó szabályozás kiterjed a betegbeutalás, az előjegyzés, várólista-kezelés részleteire, valamint a felvétel szakmai és adminisztrációs lépéseit, a betegazonosítást és az értéktárgyak kezelésének kérdéseit is részletezi. A betegkiadás esetében a szabályzat részletesen rögzíti annak feltételeit és a dokumentációs teendőket.

A fertőző betegekkel visszahelyezésével kapcsolatos kérdésekre adott válaszában a főigazgató kifejtette, hogy amennyiben adott beteg alapbetegsége már nem indokolja a kórházi ellátást, úgy a beteg elbocsátható, akár a kórokozó-hordás ismeretében is, annak zárójelentésben történő rögzítésével, a fogadó környezet tájékoztatásával és az orvosi értesítő csatolásával. A főigazgató ismert tényként hivatkozik arra, hogy a multirezisztens kórokozók hordozása nyilvánvaló megbetegedés nélkül – azaz csak a kórokozó-hordozás ténye miatt – önmagában nem indikációja a kórházi ápolásnak. Jelezte egyben azt is, hogy a CDI (*Clostridium Difficile*) fertőzések miatti izoláció feloldható a tünetek megszűnését követő 48 óra után és a beteg elbocsátható vagy áthelyezhető hosszú ápolási idejű intézménybe.

A főigazgató tájékoztatása szerint a beteg elbocsátásával kapcsolatos teendőket, az osztályvezető főorvos utasításának megfelelően az osztályos orvos végzi, a zárójelentés kiadásával együtt a távozó beteg a zárójelentés tartalmának megfelelő receptet is kap.

A panaszkezeléssel összefüggésben a főigazgató hangsúlyozta levelében, hogy a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthona részéről sem a Kórház vezetőségéhez, sem a betegjogi képviselőhöz nem érkezett panaszjelzés, pedig a Kórház szentgotthárdi telephelyén is adott a lehetősége a betegjogi képviselővel történő kapcsolatfelvételre. Ehhez kapcsolódva rögzítette, hogy konkrét adatok, beazonosítható esetek megjelölése hiányában az általános tájékoztatáson túl, a Kórház részéről e jelzéssel kapcsolatos intézkedés nem tehető.

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, 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 Fővárosi Önkormányzat által fenntartott szakosított szociális ellátást nyújtó nagy létszámú Intézmény a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe 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 alapjogi biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati (fenntartói) tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése kötelezettségként rögzíti, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Az 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, 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, az Alaptörvény XV. cikk (2)-(4) bekezdésében, XIX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, 70/A. § (2) és (3) bekezdésének, 70/D. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a szociális biztonsághoz való jog 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 indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

**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.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy *a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre*. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csak formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni.

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

**3.** Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja*. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére.

A 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.

4. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke egy sajátos definíciót ad a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan, nem határozva meg konkrétan, hogy kik a fogyatékossgal élő emberek. A preambulum is hangsúlyozza, hogy a fogyatékossg egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékossg a fogyatékossgal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben. Az Egyezmény 1. cikke erre építve határozza meg, hogy fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, *értelmi, szellemi* vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását. Az Egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást” említ, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „*long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments*”. A „*mentális fogyatékossgal élő személyeken*” tehát a korábban „*pszichiátriai betegként*” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: *pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket*.

Az Egyezmény 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogának biztosítására a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez, továbbá bankkölcsönhöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól. Az Egyezmény 18. cikke szerint a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékossgal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására. A magánélet tiszteletben tartásáról szóló 22. cikk szerint a fogyatékossgal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása – tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire – tilos.

5. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(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.

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 megkövetelhető minimális szint alá. 1998-ban az Alkotmánybíróság 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 élelmondta 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, 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”*.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság 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 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, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB számú határozatában 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.

Másrésről azt 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 összecszerően 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.

<sup>2</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az államnak ugyanakkor tartózkodnia kell olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

1. Az intézménybejárás során munkatársaim a látogatást megalapozó panaszbeadvány benyújtóival is személyesen találkozhattak, akik a sérelmeiket röviden ismertették, valamint egy személyesen átadott levéllel is kiegészítették beadványukat. A panaszok tartalmát érintően a helyszínen szóban, illetve a bekért iratok révén írásban is részletes tájékoztatást kaphattam. *Mindezek alapján megállapítható, hogy a jelzés nyomán a helyben orvosolható, illetve orvosolt problémákon túlmenően alapvető joggal összefüggő visszásság nem áll fenn, így a konkrét ügyben további ombudsmani intézkedés megtétele nem indokolt.*

A fentiekkel együtt mind az írásbeli tájékoztatásból, mind a helyszíni vizsgálat tapasztalataiból az a kép rajzolódik ki, hogy a fenntartói és a finanszírozási háttér egyedi és rendszerszintű bizonytalanságai és hiányosságai, a főként a központosítás bürokratizmusából származó nehézségek a hatékony és eredményes feladatellátás gátjai, és szűk, a nemzetközi tendenciák követésére valódi lehetőséget nem engedő keretet eredményeznek. Ellentmondás két szinten is tapasztalható. Egyrészt a jogszabályszerű működés valamint az intézményi lét mindennapos gyakorlata során felmerülő igények, helyzetek és kérdések között. Másrészt komoly feszültség látható a magyar jogi szabályozás tartalma és a fogyatékoságügyi nemzetközi emberi jogi standardok célkitűzései, illetve eszközrendszere között.

Akut probléma, hogy a fogyatékos emberekre a *társadalom láthatatlan polgáraiként tekint*, s ebből kiindulva nagy létszámú intézményekben vagy olyan családban kell élniük, ahol valamelyik hozzátartozó egész életét az ápolás és gondozás tevékenysége tölti ki. Ebből a helyzetből ugyanis az a méltóságsértő élethelyzet körvonalazódik, ahol a fogyatékosággal élő emberek számára a tanulás, a kulturális vagy a politikai életben való részvétel ismeretlen, a munkaerőpiac pedig zárt, abból a téves alapelképzelésből kiindulva, hogy ezek az emberek a társadalom és maguk számára értékteremtő, hasznos munkát nem képesek végezni.

Különösen igaz ez a fokozottan kiszolgáltatott helyzet a hosszú ideig, akár egész életükön át zárt intézetben, legtöbbször kizárólag az ellátottak tucatjainak ügyeit egyidejűleg képviselő hivatásos gondnokok elhivatottságára utaltan élő emberekre: esetükben fennáll az a veszély, hogy a jövedelem-nélküliség miatti kiszolgáltatottság megalázottsághoz vezet. Az állam számára alapvető kötelezettség polgárainak egyenlő méltóságát tiszteletben tartani, az arra rászorulókat pedig külön esélyteremtő eszközökkel segíteni.

2. A helyszíni vizsgálat feltárta, hogy *az Intézmény gyakorlata során számos esetben szokásjogi alapon alkalmaznak a szabályszegő, vagy nehezen kezelhető viselkedési formákért szankciókat*, például kimenő-tilalmat, elkülönítést vagy adott ruházat (ezúttal pizsama) kötelező viselését. Álláspontom szerint ez a gyakorlat a közösségi lét háborítatlanságának biztosítása érdekében, vagy az érintett személy ön- és közveszélyességre hivatkozással sem fogadható el, illetve jelenlegi formájában nem igazolható alapjogi szempontból. Egy szociális ellátást nyújtó bentlakásos intézményben élő embert meghatározott ruházat viselésére kötelezni pusztán amiatt, hogy ne menjen ki az Intézményből (s így például ne jusson alkoholhoz), minden egyéb körülmény és magyarázat mellett is embertelen és megalázó helyzetet eredményez.

A pszichiátriai betegeket ellátó bentlakásos intézmény belső életének komplexitásában rejlő erőfeszítések és kihívások nem vitatottak, de ezzel együtt *szükséges a viselkedés-szabályozásra használt megtorló jellegű büntetések helyett a preventív, megelőző szemléletű megoldások alkalmazása, a biztonságra és figyelemre fektetett hangsúly növelése*. Pszichiátriai beteg ellátottak esetében fennáll a veszély, hogy az érintett nem tudja, vagy nem pontosan érti, hogy miért kapja az adott büntetést.

Így, az ilyen jellegű büntetésnek – a megbüntetett személy egészségügyi, pszichés állapotától függetlenül – eleve megkérdőjelezhető a jövőbeni elrettentő ereje, másrészt e személyek számára egyébként is érzékeny, kiszolgáltatott élethelyzetükben a külön büntetéssel együtt járó stigmatizáció különösen káros hatású lehet.

Nem zárható ki azonban olyan helyzet, amikor elkülönítés alkalmazása is szükségessé válik, azonban az ilyen esetek jogszerű kezelése érdekében részletes, *a jelenleg hatályos intézményi protokollnál jóval pontosabb, megalapozottabb eljárási rend kidolgozására és szigorú betartására van szükség*. Szükségesnek tartom, hogy pontosan rögzítse az intézményi norma az elkülönítést indokoltá tevő helyzetek, az ezt megengedő körülmények, esetek körét, valamint garanciális elemek beépítésével egyértelműen meghatározza az elkülönítés alkalmazásának, végrehajtásának konkrét részleteit (pl. dokumentáció, szakszemélyzet jelenléte, időtartam-meghatározás).

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a tapasztalt hiányosságok, a kialakult helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.*

**3.** A rendelkezésekre bocsátott információk alapján aggályokat vet fel a gondnokok és gondnokoltak aránya, az egy gondnokra jutó gondnokoltak száma. Ha és amennyiben valóban mindösszesen 2 fő főállású hivatásos gondnok dolgozik az Intézményben, illetve a 10 helyi gondnokra 456 fő ellátott jut, úgy az minden, a jogszabályok – így különösen a Gyvt. 102. §-a által – megengedett mértéket meghalad, egyben megkérdőjelezi azt, hogy miként tarthatja egyáltalán megfelelőnek a gondnokok tevékenységét ilyen helyzetben az Intézmény vezetése. A hivatkozott jogszabály megengedő megfogalmazása szerint a hivatásos gondnok egyidejűleg 30 gondnokolt érdekében járhat el, amely legfeljebb 35 főre, illetve főállású, kormányzati szolgálati jogviszonyban álló gondnok esetében kivételesen 45 főre emelkedhet. *A jelenleg kialakult törvénysértő helyzet így nemcsak a jogbiztonság követelményével nem egyeztethető össze, hanem az érintett gondnokoltak alapvető jogainak érvényesülését is veszélyezteti.* A fentiekhez kapcsolódva *rögzítendő* a szakdolgozók létszámának problémaköre. Vizsgálatom ugyanis megerősítette, hogy az egyes műszakokban állandósuló *szakdolgozói létszámhiány* nemcsak a magas színvonalú és *biztonságos intézményi ellátás és gondozás biztosítottságát akadályozza, vagy adott esetben ellehetetleníti, hanem a bentlakók speciális ellátási igényeit tekintve is kifejezetten veszélyes.*

**4.** Az egyenlő méltóság intézményes védelméből kiindulva elfogadhatatlan helyzetet teremt az, ha egy bentlakásos (zárt) intézmény keretei között megtört jelenség a kiszolgáltatott helyzetű ellátottak közötti olykor erőszakos vagy üzleti jellegű költőpénz-kiegészítési gyakorlatok jelenléte. Ilyen keretek között ugyanis az érintettek „önrendelkezési jogára” való hivatkozás nem lehet valóságos, a kényszerekkel terhelt szituációk megelőzése az intézmények elsődleges feladata. Az aggályos helyzet kialakulását eredményezte, hogy sem a költőpénz összege (számításának módja), sem az intézményi étkeztetési „nyersanyag norma” évek óta nem változott, ugyanakkor az ellátottak által fogyasztott egyes élvezeti cikkek (kávé, dohányárú, édességek), ételmiszer-alapanyagok, kiegészítők (gyümölcsök) ára többszörösére emelkedett. Nem kerülhető meg az a szempont sem, hogy az intézményben élő emberektől ellátásuk anyagi fedezésére egyéb jövedelmeikből, juttatásaikból levont térítési díj összege sem minden esetben elegendő, a költőpénz „javára” tehát tovább az nem terhelhető.

Miután a vizsgálati tapasztalataim ezúttal is alátámasztották, továbbra is fenntartom az alapvető jogok biztosa által az AJB-4350/2012. számú jelentésében tett megállapításokat. Eszerint *a gazdasági körülmények változásait figyelmen kívül hagyó merev jogszabályi környezet és gyakorlat, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő, az érintett ellátottak vonatkozásában pedig felveti az emberi méltósághoz, illetve a szociális biztonsághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.*

Erre tekintettel pedig a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására *vonatkozó teljes jogszabályi környezet felülvizsgálatának szükségességére vonatkozó álláspontom is változatlan.*

A bentlakásos intézményekben élő, jövedelemmel nem rendelkező ellátottak részére, szükségleteik fedezésére az intézmény által biztosítandó költőpénzről, illetve ennek előírt minimumösszegéről a Szoc. tv. 117/A §-a rendelkezik.

Eszerint a költőpénz havi összege nem lehet kevesebb a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ánál, ha a térítési díjat úgy állapították meg, hogy az vagyont is terhel, 30%-ánál. Ez az összeg jelenleg 5.700 Forintot jelent. E rendelkezést többször is módosítottak, ám a jogalkalmazás gyakorlatában felmerült jelzéseket, igényeket mindezidáig nem vette figyelembe.

Az Eütv. 50. § (3) bekezdése előírja, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségleteknek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. Az élettani szükségleteknek megfelelő étrend biztosításához szükséges táplálkozás-egészségügyi előírásokat még 2011. augusztus 1-jén kelt ajánlásában dolgozta ki és tette közzé az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet (OÉTI).

Az Intézményben az élelmezés nyersanyag-szükségletének biztosítása közbeszerzési eljárás lefolytatásával, keretszerződések alapján, rögzített árak szerint történik. A problémát az okozza, hogy az ajánlásban előírt nyersanyag-mennyiségek biztosításához felhasználható nyersanyag norma összege – szemben az étkeztetés gördülékenységéhez elengedhetetlen alapélelmiszerek piaci áraival – évek óta nem emelkedett.

Álláspontom szerint az ellátottak jövedelmi és tulajdonviszonyaira, általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására *vonatkozó jogi szabályozás indokolatlan változatlanosságából, merevségéből fakadó jogalkalmazási nehézségek a Jat. 21-22. §-ában előírt, a jogrendszer folyamatos felülvizsgálatát előíró követelmények szempontjából is kifogásolható.*

Ennek értelmében ugyanis a jogalkotó utólagos hatásvizsgálat keretében köteles figyelemmel kísérni az egyes jogszabályok hatályosulását, azáltal, hogy összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a ténylegesen kiváltott hatásokkal. Majd a jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve jogalkotónak kötelessége gondoskodni arról is, hogy az elavult, szükségtelenné vált, kiüresedett, vagy *bármely egyéb okból* – különösen az alkalmazhatóság szempontjából – *módosításra szoruló* jogszabályok hatályon kívül helyezésére, vagy megfelelő módosítására sor kerüljön.

*Mindazonáltal ombudsmanként egyfelől arra kell felhívnom a figyelmet, hogy az alacsony összegű költőpénz kompenzációjára sem fogadható el az ellátottak közötti „árucseré” vagy egyéb „üzletelés” – akár hallgatólagos – engedélyezése. A helyzet kezelése, megelőzése ugyanakkor azt is megkívánja, hogy az élelmezés finanszírozásának hiányosságai ne eredményezzék az étkeztetés mennyiségi, minőségi romlását. Ehhez ugyanakkor a bentlakásos intézményben élők jövedelemviszonyaira és ellátásuk finanszírozásának hátterére vonatkozó teljes jogszabályi környezet átfogó felülvizsgálata, valamint újragondolása válik indokolttá és szükségessé.*

Álláspontom szerint nemcsak időszerűvé, hanem sürgősen indokolttá vált a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására vonatkozó jogszabályi környezet felülvizsgálata.

A tartósan bentlakásos szakosított szociális intézményben élő ellátottak jövedelemkiegészítési lehetőségeinek korlátozottságával összefüggésben fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy az egyes foglalkoztatási formák keretében elérhető jövedelmek között meglehetősen jelentős az eltérés.

Alapjogi szempontból, de rehabilitációs, re-integrációs célok elérése tekintetében is szükséges felülvizsgálni azt a gyakorlatot, miszerint a szakértők által is elismerten monoton jellegű, ezzel megterhelő munkaként jellemzett gyapjútépegetési tevékenység végzése magasabb jövedelmet biztosít az ellátottnak, mint az egyéb, valóban fejlesztő, a képességeket kiemelő kreatív tevékenység végzése.

*Mindebből következően összességében megállapítom, hogy a költőpénz tekintetében a nemzetgazdasági változásokat figyelmen kívül hagyó, hosszú ideje változatlan, merev jogszabályi környezet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő, valamint egy olyan veszélyes, intézményen belüli „megtűrt” árucserenyakorlat kialakulását idézheti elő, amely az érintett ellátottak vonatkozásában felveti az emberi méltósághoz, illetve a szociális biztonsághoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az egyes szektorok finanszírozásáért felelős nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben – a területet szabályozó jogszabályi rendelkezések szociális, jogi, és gazdaságossági szempontú újragondolásával kezdeményezze a bentlakásos szakosított szociális intézményekben élő ellátottak általános és speciális szükségleteik finanszírozásának biztosítására vonatkozó jogszabályi környezet áttekintését és felülvizsgálatát;
- 2) az Ajbt. 31. § (1) bekezdésébe alapján *felkérem* Vas Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazgatási Főosztályának vezetőjét, hogy vizsgálja meg a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonában lakó ellátottak gondnokságának ellátásával kapcsolatos helyzetet, és vizsgálata nyomán tegye meg az egy gondnokra jutó gondnokoltak létszámának optimalizálása érdekében szükségesnek tartott intézkedéseket;
- 3) az Ajbt. 32. § (1) alapján *felkérem* a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának igazgatóját, hogy tegyen intézkedéseket a szokásjogi alapon alkalmazott méltóságsértő viselkedés-szabályozási célú szankcionálási gyakorlat felszámolása, valamint a Házirend korlátozó intézkedések (különösen az elkülönítés megvalósítása) alkalmazására vonatkozó rendelkezéseinek pontosítása és megfelelő tartalmú kiegészítése érdekében.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4546/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kohár Katalin

**Az eljárás megindítása**

A Hivatalhoz érkezett beadvány szerint, Panaszosok több esetben közérdekű bejelentést tettek a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: Nébih) által üzemeltetett Parlagrafü Bejelentő Rendszeren (a továbbiakban: PBR) keresztül a lakosság által feléjük továbbított adatok alapján, a parlagrafüvel szennyezett területekről.

Panaszosok sérelmezték, hogy egyes esetekben a válasz 30 napon túl érkezett meg, de olyan is előfordult, hogy a bejelentés kivizsgálása elmaradt. A fentiek alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 38. §/C § alapján kérték Panaszosok az eljárások felülvizsgálatát, és az általuk vélelmezett visszasság orvoslását. Az Ajbt.38/A-C. §-ai értelmében<sup>1</sup> az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének a gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Nébih-et.

**Az érintett alapvető jogok**

– Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

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

– Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.)
- a parlagrafü 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. (VIII. 30.) Korm. rendelet)

---

<sup>1</sup> 38/A. § Az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. 38/B. § (1) Az alapvető jogok biztosa gondoskodik a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti, a közérdekű bejelentések megtételére és nyilvántartására szolgáló elektronikus rendszer (a továbbiakban: elektronikus rendszer) üzemeltetéséről. (2) A 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok az alapvető jogok biztosának a feladatai ellátásához szükséges körben adatot szolgáltatnak az elektronikus rendszeren keresztül tett közérdekű bejelentésekkel és azok kivizsgálásával kapcsolatban. 38/C. § A közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszasság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a) a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv (a továbbiakban: eljárásra jogosult szerv) a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.



## Megállapított tényállás

Bejelentők részéről 2014. szeptember 22. napján hivatalomhoz benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Nébih-et, és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- A PBR-ben milyen adatok kerülnek rögzítésre, ezek közül melyek azok, amelyek a bejelentő számára hozzáférhetőek lesznek?
- Tudomást szereznek-e a bejelentők arról, hogy konkrétan melyik eljáró hatósághoz továbbították a bejelentést?
- Az eljáró hatóság részéről megtörténik-e a bejelentő tájékoztatása a megtett intézkedésekről?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?
- Amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében?

A Panaszosok beadványából, továbbá a Nébih elnökének a megkeresésemre adott válaszaiból az alábbi tényállás állapítható meg.

Panaszosok megírták, hogy az utóbbi 1-2 évtizedben rendkívül megnőtt az Amerikából behurcolt gyomnak, a parlagfűnek az egyedszáma és ezzel együtt a nyárvégi-őszi pollenszórása. Mivel ez a rendkívül agresszív allergén, becslések szerint minden ötödik honfitársunkban allergiás reakciókat vált ki, és az egészségügy mellett más ágazatokban is százmilliárdos nagyságrendű károk keletkeznek, ezért a virágzó növény irtását az Éltv. 17. §-a minden földhasználó számára kötelezően előírja:

*(4) A földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni, és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani.*

A parlagfű elleni védekezés részletes szabályairól a 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet rendelkezik.

A földhasználók jelentős része az előírt védekezést nem tartja be és a szisztematikus hatósági ellenőrzés is gyakran elmarad. Ehelyett a Nébih egy regisztrációhoz kötött Parlagfű Bejelentő Rendszert üzemeltet, amelyen keresztül várják a lakosság által jelzett parlagfűves területek adatait: <https://pbr.nebih.gov.hu/pbr/Content/User/Login.aspx>.

Panaszosok több éve önkéntes munkában rendszeresen továbbítják az allergiában szenvedő lakosság felől érkező bejelentéseket, amelyeknek jogosságát minden esetben saját maguk is ellenőrzik. Kizárólag erősen parlagfű szennyezett, bimbós ill. virágzó állapotú, a lakosság egészségét veszélyeztető és ezáltal mérlegelés nélkül hatósági eljárás alá vonandó területek mentesítését kérik. A bejelentéseket elérhetőséggel, fényképpel és GPS-koordinátákkal dokumentálják és kifejezetten kérik a hatósági visszajelzést.

Fentiekre jellemzően egy szoftver által generált sablonválaszok érkeznek kizárólagosan az alábbi tartalmakkal:

- A bejelentését a rendszer elfogadta és továbbította a/az illetékes Önkormányzathoz/Földhivatalhoz.
- A bejelentés fekvése belterületre változott, ezért továbbításra került az illetékes Önkormányzathoz.
- Az ügy továbbításra került az illetékes Növény- és Talajvédelmi Igazgatósághoz.

Jobb esetben:

- Helyszíni ellenőrzésről lezárt jegyzőkönyv készült, parlagfűvel fertőzött a terület.

Egyes esetekben a válaszok jóval 30 napon túl érkeztek, máskor a beérkezésen/továbbításon kívül semmilyen visszajelzést nem kaptak Panaszosok. Véleményük szerint ezek az automata üzenetek nem elégítik ki a Pkbt. 2. és 3. §-ban előírt követelményeket.

A szennyezett területek Panaszosok általi utóellenőrzése során kiderült, hogy fentiekről nemcsak, hogy nem kaptak értesítést, de a szükséges mentesítést az esetek többségében el sem végezték, így az állampolgárok egészségét károsító pollenszennyezés a teljes szezonban tovább folytatódott, amelynek következtében nemcsak a Pkbt. 3. §-a, hanem az egészséges környezethez való alkotmányos jog is sérült.

### **A Nébih válasza**

A PBR a parlagfűves területek felderítése és azok számának csökkentése érdekében a Vidékfejlesztési Minisztérium megbízásából került kifejlesztésre. A PBR célja a hatósági eljárásban közreműködő szervezetek és a lakosság közötti információáramlás gyorsabbá és pontosabbá tétele. A rendszer különlegessége, – amely a fejlesztés fő célja is volt – hogy a megtett bejelentések közvetlenül az ellenőrzésre jogosult illetékes hatóságokhoz jussanak el. Ezzel biztosíthatóvá válik a hatósági intézkedések gyorsabb és zökkenőmentes lebonyolítása. Belterületen az ellenőrzés lefolytatására és a közérdekű védekezés elrendelésére a jelenleg hatályos jogszabályok alapján a jegyző jogosult. Külterületen az ellenőrzés lefolytatására a Megyei Kormányhivatalok Földhivatalai Főosztályai jogosultak, míg a közérdekű védekezés elrendelésére a Megyei Kormányhivatalok Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény és Talajvédelmi Főosztályai (Kormányhivatal NT Főosztálya). A növényvédelmi bírság kiszabását bel- és külterület esetében is a Kormányhivatal NT Főosztálya végzi. A fentieknek megfelelően a belterületi bejelentéseket a PBR az illetékes önkormányzathoz, külterületi bejelentéseket a Parlagfű Információs Rendszeren (PIR) keresztül az illetékes Megyei Kormányhivatalok Földhivatali Főosztályához küldi. A PBR kifejlesztésére a hatósági eljárásban résztvevő hivatalok szakembereinek bevonásával került sor.

A PBR 2013. július 1-jei indulásától kezdődően már élesben fogadja a bejelentéseket és automatikusan továbbítja külterület esetén a PIR-be – amelyet a megyei kormányhivatalok földhivatali főosztályai valamint az élelmiszerlánc-biztonsági, növény és talajvédelmi főosztályai használnak – belterület esetén az érintett önkormányzat e-mail címére. Az e-mail címeket a Belügyminisztérium bocsátotta a Nébih rendelkezésére, azok frissítése minden évben megtörténik.

A lakosság interneten keresztül, és mobiltelefonról (okostelefon) tehet bejelentéseket, ehhez azonban a bejelentőnek először regisztrálnia kell a rendszerbe. A sikeres regisztrációhoz a bejelentő neve, lakcíme, elérhetősége (e-mail cím, telefon) is szükséges.

A bejelentésnek tartalmaznia kell a parlagfűves folt helyét (GPS koordináta), a szennyezett terület méretét, és ha van, a kultúrnövényre vonatkozó adatokat is. Ha a bejelentő tudja a parlagfűves ingatlan pontos címét, a cím adatok mezőit is kitöltheti, ekkor a PBR automatikusan a címhez rendeli a GPS koordinátát. Emellett lehetőség van a parlagfűves területről fényképfelvétel feltöltésére is. A kötelező adatok megadása nélkül a bejelentést a rendszer nem engedi elmenteni. A felhasználó bejelentésenként külön-külön jelezheti, hogy kér-e visszajelzést az adott bejelentésével kapcsolatos eseményekről. Tehát amennyiben igényt tart rá, biztosítottak a feltételek, hogy a megadott elérhetőségén (e-mail-en sms-ben) tájékoztatást kapjon a bejelentéséről. Külterületet érintően ezt a tájékoztatást a rendszer automatikusan generálja, a PIR-ben rögzített ügymenet alapján. A PBR-be ügyintézői jogosultsággal belépve a konkrét bejelentéshez hozzá lehet szólni, tájékoztatást lehet adni az ügy állásáról. Az önkormányzatoknak 2013-ban csak e-mail-en, vagy levélben volt lehetősége megküldeni az értesítést a bejelentő részére.

Fontos kiemelni, hogy a bejelentők adatait a PBR zártan kezeli. A PBR-ben minden bejelentő csak a saját bejelentését láthatja. Annak érdekében, hogy ne csak regisztrált felhasználó szerezhessen tudomást arról, mely területek vonatkozásában történt már bejelentés, a Nébih honlapján megtekinthető egy térkép, amely az összes PBR-be érkező bejelentést megjeleníti.

Ez a térkép csak olyan adatokat tartalmaz, amely a lakosság számára érdekes lehet, a bejelentő kilétére vonatkozóan semmilyen információ nem kerül megosztásra.

Azért, hogy a parlagfű elleni védekezés elmulasztása miatt a PBR-en keresztül érkező bejelentések kivizsgálása valóban gyorsan megtörténjen, a Vidékfejlesztési Minisztérium felhívást adott ki az ügyben eljáró megyei földhivatalok részére. Ebben felhívta a figyelmet a PBR-be érkező bejelentések soron kívüli kivizsgálásának fontosságára. Emellett felkérte a Belügyminisztériumot, mint az önkormányzatok felügyeleti szervét, hogy küldjön egy hasonló tájékoztató levelet a belterületek esetében eljárni jogosult jegyzőknek. Természetesen ez a tájékoztató is elkészült, és továbbításra került az illetékeseknek.

A jegyzők, valamint a megyei kormányhivatalok munkájának segítése, a kapcsolattartás megkönnyítése érdekében a már működő PBR továbbfejlesztéseként 2013 őszén kialakításra került az Önkormányzati Parlagfű Bejelentő Rendszer (ÖPBR). Az ÖPBR olyan program, amely biztosítja a regisztrált önkormányzatok számára a bejelentés alapján induló eljárás intézéséhez kapcsolódó adatok és események rögzítését, az ügyintézési folyamat vezérlését. Továbbá a rögzített adatok alapján automatikusan generálja az ügyintézéshez kapcsolódó nyomtatványokat. Az ÖPBR-nek köszönhetően a belterületet érintő bejelentések nem csupán e-mailen kerülnének továbbításra az önkormányzatok felé, hanem az ÖPBR-en keresztül is, így a teljes hatósági munkafolyamat végigkövethetővé válik. A regisztrált önkormányzatok a rendszeren keresztül is hozzászólhatnak a bejelentéshez, ezáltal eleget tehetnek tájékoztatási kötelezettségüknek.

A Nébih Növény-, Talaj-és Agrárkörnyezet-védelmi Igazgatóság a kormányhivatalok növény és talajvédelmi igazgatóságai bevonásával 2013. október-november hónapokban országos tájékoztató előadás sorozatot szervezett az önkormányzatok számára az ÖPBR céljának, jelentőségének és használatának bemutatása céljából. A rendezvényen az önkormányzatok előzetes regisztrációt követően vehettek részt. A regisztrációval egy időben az érdeklődő önkormányzatok megkapták az ÖPBR Felhasználói kézikönyvét is, továbbá felhasználói nevet a rendszerbe történő belépéshez. A képzéseken az önkormányzatok részéről a 19 megyében összesen 590 fő vett részt. A mai napig 659 önkormányzat regisztrált. A Nébih által biztosított nyomtatvány sablonok tárát és a javasolt ügymenet kezelést 351 önkormányzat töltötte le.

A Panaszosok a 2013. évben 22 bejelentést tettek a PBR-en keresztül, ebből 11 esetben került az eljárás lezárásra, 4 esetben a Nébih információi szerint nem történt intézkedés, 7 esetben az ügy állásáról nincs információjuk. A Panaszosok a 2014. évben 17 bejelentést tettek a PBR-en keresztül, ebből 3 esetben került az eljárás lezárásra, 11 eljárás volt folyamatban 2015. év elején, 3 esetben a Nébih információi szerint nem történt intézkedés. Azokban az ügyekben, ahol mulasztást tapasztaltak, a rendelkezésre álló információk alapján az alábbiakat állapították meg:

2013. évben:

- Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Budakörnyéki Járási Földhivatala 1 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Veszprém Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Tapolcai Járási Földhivatala 1 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Szada Önkormányzat esetében nincs információjuk 2 bejelentés kivizsgálásáról,
- Zsámbék Önkormányzat esetében nincs információjuk 2 bejelentés kivizsgálásáról,
- Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Gödöllői Járási Földhivatala 2 esetben nem tartott helyszíni szemlét a bejelentéssel érintett területen, továbbá 3 bejelentésnél jelzett vissza, hogy a helyszíni ellenőrzésére már korábban sor került, és elindult a hatósági eljárás, azonban az eljárás eredményeiről nincs információjuk.

2014. évben:

- Pest Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Monori Járási Földhivatala 2 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Földhivatalának Kiskunfélegyházi Járási Földhivatala 1 esetben nem tartott helyszíni szemlét a területen,
- Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága 11 esetben nem szabta még ki a növényvédelmi bírságot.

A Nébih elnökének álláspontja szerint, a bejelentésben előadottak részben megalapozottak. A Panaszosok által tett bejelentéseket megvizsgálva megállapították, hogy valóban előfordult, hogy a bejelentő nem kapott meg minden információt az általa bejelentett területről. Felismerve a közérdekű bejelentések kezelésének hiányosságait, célul tűzte ki az Elnök, hogy a jövőben fokozza a megtett intézkedések visszaellenőrzését. Céljaik között szerepel továbbá, hogy ismételten felhívják az eljáró hatóságok figyelmét a közérdekű bejelentések kapcsán felmerülő eljárási és tájékoztatási kötelezettségeikre.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés (a-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszaállítás orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen. A Nébih, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül.

Megállapítottam, hogy Panaszosok felülvizsgálati kérelme hatáskörömet érintette, mivel közérdekű bejelentéseket nyújtottak be a PBR-en keresztül.

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

1. Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.” Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárési garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárési alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a 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 érde- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.* [49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat, 422/B/1999. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság több döntésében hivatkozik a fenti megállapításra [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárési jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az 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]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

1. A közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálata során az irányadó törvényi szabályozást tekintettem át, ugyanis a Nébih Elnökének tájékoztatása szerint, a Nébih nem bocsájtott ki a közérdekű bejelentések kezelésére vonatkozó közjogi szervezetszabályozó eszközt.

A Pkbt. 1. § (3) bekezdése alapján, a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A Pkbt. 1. § (5) bekezdése szerint, ha a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, a beérkezésétől számított nyolc napon belül az eljárásra jogosult szervhez át kell tenni. Az áttételről a panaszost vagy a közérdekű bejelentőt az áttétellel egyidejűleg értesíteni kell.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

2. Megállapítottam, hogy a PBR működése során, egy sajátos közigazgatási eljárási forma érvényesül. A rendszer üzemelése során három különböző hatóság együttműködését koordinálja egy erre a célra kifejlesztett elektronikus rendszer.

A 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet határozza meg a hatóságok hatáskörét és illetékességét az alábbiak szerint:

1. § (1) Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Tv.) 17. § (4) bekezdésében előírt *parlagfű elleni védekezés elmulasztása esetén a külterületen a növény és talajvédelmi feladatkörében eljáró megyei kormányhivatal (a továbbiakban: növény és talajvédelmi hatóság), b) belterületen – a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – a települési (fővárosban kerületi) önkormányzat jegyzője, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző (a továbbiakban: jegyző) rendeli el a közérdekű védekezést. (2) Ha belterületi ingatlan esetében a települési (fővárosban kerületi, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi) önkormányzat nem tesz eleget a Tv. 17. § (4) bekezdésében előírt parlagfű elleni védekezési kötelezettségének, a növény- és talajvédelmi hatóság rendeli el a közérdekű védekezést.*

3. § (1) *Helyszíni ellenőrzést – a Tv. 17. § (4) bekezdésében foglaltak betartásának ellenőrzése érdekében – saját kezdeményezésre vagy bejelentés alapján külterületen az ingatlanügyi hatóság, belterületen a jegyző végez. Az ingatlanügyi hatóság a helyszíni ellenőrzést saját kezdeményezésre a 4. §-ban meghatározott területeken folytatja le. (2) A helyszíni ellenőrzés során – amennyiben bizonyítást nyer, hogy a földhasználó nem tett eleget a Tv. 17. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségének – külterületen a fertőzött területet főbb töréspontjainak koordinátái meghatározásával, belterületen a helyrajzi szám alapján be kell azonosítani. Az ingatlanügyi hatóság az azonosító adatokat, a terület helyrajzi számát, a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználó adatait és a rendelkezésére álló bizonyítási eszközöket további intézkedésre megküldi a közérdekű védekezés elrendelésére jogosult hatóságnak. Amennyiben az ingatlanügyi hatóság a növényvédelmi tevékenységről szóló jogszabályban meghatározott más allergén gyomnövény jelenlétét észleli, arról szintén tájékoztatja a közérdekű védekezés elrendelésére jogosult hatóságot.*

A fenti szabályozásból jól látható, hogy a közérdekű védekezés elrendelésének hatásköri szabályai különbséget tesznek aszerint, hogy belterületi, vagy külterületi ingatlan érintett a parlagfű fertőzöttséggel. További hatásköri elkülönülés figyelhető meg a hatósági ellenőrzés lefolytatása vonatkozásában, végül a növényvédelmi bírság kiszabására is más hatóság jogosult.

A szabályozásból nem derül ki, hogy a PBR üzemeltetéséért felelős Nébih a fent említett három – a parlagfű elleni védekezésben hatáskört gyakorló (jegyző, növény- és talajvédelmi, valamint ingatlanügyi) – hatóság vonatkozásában milyen irányítási és felügyeleti jogosítvánnyal rendelkezik, így az egységes irányítás megvalósulása és az egységes jogalkalmazás követelménye sérülhet. A nehezen átlátható és összetett hatásköri szabályozás alapján nem meglepő, hogy a Panaszosok által 2013 és 2014 során tett bejelentések felénél az eljárás nem zárult le, a szükséges intézkedések elmaradtak.

Üdvözlendőnek tartom a Nébih elnökének törekvéseit, melynek keretében a jegyzők érintettségére tekintettel, a Belügyminisztérium bevonásával szakmai tájékoztatókat, képzéseket tartottak a PBR működésében részt vevő hatóságok részére és tájékoztató anyagokkal, képzésekkel segítették elő a jogalkalmazók munkáját. Ugyanakkor a Panaszosok által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában készült statisztika (ami természetesen nem tekinthető reprezentatívnak) jól mutatja a rendszer jelenlegi hiányosságait. Jelen vizsgálat tárgya azonban a közérdekű bejelentések intézésének felülvizsgálata, így az egyedi hatósági ügyek alapjogi vizsgálatára és a PBR rendszer hatékonyságának átfogó elemzésére jelen eljárásban nem kerül sort.

3. A továbbiakban ugyanakkor szeretném felhívni a figyelmet a közérdekű bejelentések és a hatósági eljárások elkülönítésének szükségességére.

Az AJB-7891/2012. számú jelentésemben rámutattam a Pkbt., valamint a Ket. közötti kapcsolódási pontokra, illetve az azok alapján lefolytatott eljárások elhatárolására.<sup>2</sup>

Később a közérdekű bejelentések felülvizsgálati eljárásai kapcsán kibővült hatásköröm keretében pedig tovább elemeztem a két eljárás egymásra épülésének speciális sajátosságait.

*„A Pkbt-ben meghatározott közérdekű bejelentés elintézése olyan folyamat, amely esetenként egy, az adott ügyben eljáró szerv további lépésének alapjául szolgálhat. Ez az eljárás tehát nem a bejelentő jogsérelmének reparálására irányul, hanem a köz érdekében alkalmazott szankció, jogkövetkezmények (tipikusan bírság kiszabása) megállapítását eredményező, hivatalból induló eljárás kezdeményezését jelenti. A hatóság ugyanakkor köteles is a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha annak feltételi fennállnak (Ket. 29. § (2) bek.). Hatósági eljárási jogviszonyt azonban nem kizárólag jogsértés alapozhat meg. A hatóság hivatalból indított eljárásban hivatalból vizsgálja az érintettek ügyféli minőségét. Amennyiben a beadvány alapján indított hatósági eljárásban a beadványozó érintettségére tekintettel annak ügyféli jogállását állapítja meg, részére a Ket-ben biztosított ügyféli jogok gyakorlásának lehetőségét biztosítani kell. Ettől kezdve a beadványozó ügyfél és nem pedig közérdekű bejelentő. Ha a beadványozó a hatósági eljárásban nem minősül ügyfélnek, betekintési jogot a Ket. 68. § (3) bekezdése szerint gyakorolhat. Azon körülmény ugyanis, hogy egy harmadik személy valamely állapotot, cselekményt jogsértőnek tart, és ennek orvoslása érdekében közérdekű bejelentéssel fordul a hatósághoz, még nem alapozza meg automatikusan jogának, jogos érdekének érintettségét a bejelentése nyomán induló közigazgatási eljárásban.*

*Mindebből következően a bejelentés intézésének eljárása és az azt követő, hivatalból indított hatósági eljárás összemosása veszélyezteti az ügyféli/bejelentői minőséget a jogbiztonság, így az eljárási jogi garanciák szempontjából. A két jogszabály alapján ugyanis teljesen más – bejelentői, illetőleg ügyféli – jogok és kötelezettségek illetik meg ugyanazt a beadványozót, esetenként ugyanannak a folyamatnak a kezdetén és egy későbbi szakaszában.*

*A Ket. és a Pkbt. alapján lefolytatott eljárások elhatárolása az ombudsman vizsgálatának kereteit is kijelöli. Az Ajbt. 38/A és 38/C §-a az alapvető jogok biztosa hatáskörébe utalja az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézésének vizsgálatát. A közérdekű bejelentés vizsgálata eredményeképpen meginduló közigazgatási hatósági eljárás ombudsmani vizsgálatának azonban további feltétele is van az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján: a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítése – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – vagy, ha a jogorvoslati lehetőség kizárt. Amennyiben az eljárásban a bejelentő ügyféli minősége is fennáll, úgy a Ket. 29. § (5) bekezdésében foglaltakról (ügy tárgya, iktatási száma, az eljárás megindításának napja és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidő, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamok, az ügyintéző neve és hivatali elérhetősége, az iratokba való betekintés és a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatás, hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást, kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél neve) is tájékoztatni kell a bejelentőt. A Pkbt. 2. § (4) és a Ket. 29. § (8) figyelemmel ügyféli jogállás hiányában is tájékoztatni szükséges a bejelentőt a közigazgatási eljárás megindításáról, valamint az eljárás további szakaszaiban a foganatosított hatósági intézkedésekről is. E tájékoztatásnak értelemszerűen nem kell a Ket. 29. § (5)-ben taxatív felsorolt valamennyi elemre kiterjednie, az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez azonban szükséges az, hogy a hatóság az egyedi ügyintézés során elősegítse*

<sup>2</sup> A hivatkozott jelentés elkészültekor a jelentés a Ket. és a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló rendelkezéseket tartalmazó, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztörvény) összefüggését vizsgálta. Mivel a Panasztörvény e rendelkezéseit a jogalkotó 2014. január 1-jével, tehát a Pkbt. hatályba lépésével hatályon kívül helyezte, az érintett szabályokat ugyanakkor már a Pkbt. tartalmazza, ezért a jelentés hivatkozásakor már nem a Ket. és a Panasztörvény, hanem a Ket. és a Pkbt. elhatárolása indokolt.



*a jogok érvényesülését. Azaz minimumkövetelményként indokolt tájékoztatást adni a bejelentő részére a megindított eljárás típusáról, az ügyféli jogállás hiányáról, ehhez kapcsolódóan az eljárás során őt megillető jogokról, valamint arról, hogy a bejelentő a megtett intézkedésekről, a hatósági eljárás lezárásáról külön tájékoztatást fog kapni.”<sup>3</sup>*

Megállapítottam, hogy a PBR alapvetően alkalmas lehet a közérdekű bejelentések Pkbt. szerinti intézésére és az alkalmazandó eljárási szabályok teljesítésére, de a teljes kompatibilitás elérése érdekében kisebb fejlesztésre indokolt és szükséges. A Pkbt. szabályozása szerint nem elégséges tájékoztatás a közérdekű bejelentő felé a PBR-ben alkalmazott sztemerd, miszerint: „A bejelentését a rendszer elfogadta és továbbította a/az illetékes Önkormányzathoz/Földhivatalhoz.”

A közérdekű bejelentőt tájékoztatni kell arról, hogy melyik hatóság fog eljárni az ügyben és arról is, ha a közérdekű bejelentés alapján hatósági eljárás keretében fogják kivizsgálni az ügyet. A szükséges tájékoztatás tartalmi követelményeit az AJB-1333/2014. jelentésből idézett részben részletesem meghatároztam.

Végül a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésről is informálni kell a közérdekű bejelentőket, például a fertőzöttség megállapítása mellett, az esetlegesen elrendelt közérdekű védekezésről, illetve a bírság kiszabásának tényéről is. Egyetértve a Nébih elnökének javaslatával, a rendszer működésének fejlesztése, és a visszaellenőrzés fokozása szükséges a jelenlegi hiányosságok csökkentése, végső soron teljes kiküszöbölése érdekében.

*Megállapítottam, hogy a PBR rendszer jelenlegi működése nem biztosítja teljes körűen a közérdekű bejelentők tájékoztatását. Továbbá a Panaszosok által tett közérdekű bejelentések vonatkozásában több esetben elmaradt nem csak a tájékoztatás, hanem a közérdekű bejelentés kivizsgálása, vagy egyes esetekben az intézkedések foganatosítása. Ezen hiányosságok a petíciós jog, a jogbiztonság és a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való alapjogok sérelmére vezettek.*

## **Intézkedések**

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Földművelésügyi Minisztert, hogy intézkedjen

- a PBR fejlesztéséről annak érdekében, hogy az alkalmas legyen a közérdekű bejelentők Pkbt. szerinti tájékoztatáshoz fűződő jogainak biztosítására;
- a PBR rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések továbbításáról az eljáró szervekhez, azért, hogy e szervek a szükséges vizsgálatot lefolytathassák és az ennek alapján szükséges intézkedéseket megtehessék.

Felkérem a Nébih elnökét, hogy

- a PBR fent kért fejlesztésének megvalósítását megelőzően is tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a rendszerbe benyújtott közérdekű bejelentések vonatkozásában a Pkbt. előírásai a rendszer által jelenleg biztosítható legmagasabb szinten érvényesüljenek, a bejelentéseket vizsgálják ki, és tegyék meg az ennek alapján szükséges intézkedéseket.
- gondoskodjon a Panaszosok által tett közérdekű bejelentések teljes körű kivizsgálásáról, és a vizsgálat megállapításai ismeretében szükséges intézkedések megtételéről.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

---

<sup>3</sup> AJB-1333/2014. számú jelentés

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-4775/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

**Az eljárás megindítása**

30 jászdózsai lakos aláírásával a településen megépített gördeszka pályát érintő beadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalába. A panaszosok szerint a házak közelében lévő pálya használata zavarja a lakókat. Tekintettel arra, hogy felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kért Jászdózsza polgármesterétől a panasszal kapcsolatos álláspontjáról, a pálya lakóházaktól való távolságáról, nyitvatartási idejéről, továbbá arról is, hogy milyen szempontok alapján került a létesítmény a jelenlegi helyére. A vizsgálat részeként a Hivatal munkatársai 2014. november 27-én megtekintették a helyszínt.

**Az érintett alapvető jog**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.),

**A megállapított tényállás**

A polgármester tájékoztatása szerint a képviselő-testület a 2012. november 28-án tartott ülésén, 142/2012. (XI. 28.) sz. határozatával döntött a gördeszka pálya kialakításáról, amennyiben pályázat útján anyagi forráshoz jut.<sup>1</sup> A testület a 102/2012. (X. 1.) VM rendelet<sup>2</sup> alapján pályázott, amelynek 2. § (1) bekezdése e) pontja szerint támogatás vehető igénybe kültéri, közcélú feladatokat ellátó, nem fedett sport és atlétikai pálya, kerékpáros pálya, gördeszka pálya kialakítására, fejlesztésére, a hozzá kapcsolódó szociális és kiszolgáló helyiségek kialakítására, felújítására (5. célterület). A hely kijelölése – 1507 hrsz-ú önkormányzati tulajdonban lévő ingatlan – is e határozat alapján történt. A pálya – melynek megépítése lakossági igény volt – kivitelezése állami támogatással valósult meg, az önkormányzatnak 5 éves fenntartási kötelezettséget kellett vállalnia.<sup>3</sup> A tulajdoni lap szerint az 1507 hrsz-ú ingatlan művelés alól kivett terület (iskola és sporttelep). Mivel a gördeszka pályán elhelyezett eszközök is sporteszköznek minősülnek, a pálya elhelyezésére a képviselő-testület ezt tartotta legalkalmasabbnak. A leghosszabb telekhatáron a Tarna folyó, az iskola épülete előtt a Széchenyi utca helyezkedik el. A Deák Ferenc utcai ingatlanok közül az egyik az önkormányzat tulajdona, a legközelebbi lakóház mintegy 40 méterre van a pályától.

<sup>1</sup> [http://www.jaszdozsza.hu/e107\\_files/downloads/2012/hatarozatok/142\\_2012.pdf](http://www.jaszdozsza.hu/e107_files/downloads/2012/hatarozatok/142_2012.pdf)

<sup>2</sup> Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a falumegújításra és -fejlesztésre LEADER Helyi Akciócsoportok közreműködésével 2012-től igénybe vehető támogatások részletes feltételeiről szóló 102/2012. (X. 1.) VM rendelet

<sup>3</sup> A bejáratnál elhelyezett tájékoztató szerint az Európai Unió és Magyarország Kormánya által nyújtott támogatás összege 9.981.363 Ft volt.

A polgármester beszámolt arról is, hogy az 1515 hrszú ingatlan telekhatárán a gördeszka pálya mellett élő sövény telepítését tervezték és „szükség szerint a hangtompítás érdekében” további intézkedéseket tesznek. A nyitva tartási időt három különböző időszakra állapították meg: szeptember 1. és február 28. között hétfőtől péntekig 14-17 óra, szombaton és vasárnap 9-től 17 óra; március 1. és június 20. között hétfőtől péntekig 14-18 óra, szombaton és vasárnap 9-től 18 óra; június 21. és augusztus 31. között minden nap 9-től 20. óra. A pálya nyitva tartási idejét a bejáratnál kifüggesztették.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint *helyi önkormányzat* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

A 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett alapvető jog tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese is követni kívánja a fenti gyakorlatot, így amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásuk során irányadónak tekintik a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is.

E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

### **III. Az ügy érdemében**

1. Az Stv. 49. § c) pontja szerint a sport társadalmilag hasznos céljainak megvalósítása érdekében az állam elősegíti az egészséges életmód és a szabadidősport gyakorlása feltételeinek megteremtését. A d) pont értelmében részt vesz a versenysport, az utánpótlás-nevelés, az iskolai és diáksport, a főiskolai-egyetemi sport, a szabadidősport és a fogyatékosok sportja, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott sportfeladatok finanszírozásában. Az 55. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a települési önkormányzat – figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára – fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket.

A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 4. és 15. pontja értelmében a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé tartoznak az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások, továbbá a sport és ifjúsági ügyek.

A Nemzeti Sportstratégia<sup>4</sup> szerint „ideális esetben a sportolás kiemelt szerepet játszik a fizikai és mentális egészség megőrzésében, az egészségtudatos magatartás kialakításában. Kiváló életvezetési technikák és módszerek közvetítője, a nevelés egyik legfontosabb eszköze, mely játékos formában várta fel megoldási készletekkel az ifjúságot, illetve lehetőséget nyújt az egyén önmegvalósítására. A sport, a természeti környezetben történő időtöltés egyik eszközeként, nélkülözhetetlen szerepet tölthet be a környezetkímélő tudatformálásban. Mindezeket túl a sport, a sportolás lényeges szerepet tölthet be a családi és társadalmi kötelek erősítésében kulturált szabadidő-eltöltési, szórakozási lehetőség biztosításával. Pihenést, örömforrást és élvezetet nyújtó hasznos időtöltés, amely gyakorlati eszköze is lehet a hátrányos helyzetű csoportok (hátrányos helyzetű településeken élő gyerekek és fiatalok, fogyatékosokkal élő emberek, nők, romák) felzárkóztatásának. Mindezek segítségével a sport jelentősen hozzájárul az életminőség javulásához.” A létesítményellátottsággal kapcsolatban megállapítja, hogy „a települések, illetve a sportágak nagy része – mind a létesítmények számát, mind pedig a meglévők állapotát tekintve – jelentős gondokkal küzd. Ugyanakkor kulcsfontosságú kérdés a sportolási terek létének megoldása. (...) A sportélet a kistépüléseken a legkevésbé biztosított, de a nagyobb városok – eltérő módon – szintén létesítmény ellátottsági problémákkal küzdenek.”

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programban<sup>5</sup> az önkormányzatok részéről szükséges intézkedések között megjelenik a játszó/sportterek építése.

2. A panaszosokat a lakóházak közelében kialakított gördeszka pálya használatával járó zaj zavarja. A pálya a Széchenyi utca felől, zárható kapun keresztül az iskola épülete mellett haladva közelíthető meg. A nyitva tartási időn túl a kaput bezárják, továbbá a polgármester tájékoztatása szerint a polgárőrök és a rendőrség közreműködésével igyekeznek megakadályozni, hogy a fiatalok a sportpályán keresztül jussanak a létesítményhez.

A helyszín megtekintésekor a pályán senki sem tartózkodott, így a használattal járó tényleges zajt nem lehetett megítélni, ugyanakkor az elemek a felületükre mért csekély erejű ütéstől is erős kongó hangot adtak ki.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> A Sport XXI. Nemzeti Sportstratégiáról szóló 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat.

<sup>5</sup> 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

Általánosságban kijelenthető, hogy a sportolási lehetőségek javítása, az újabb sportágak üzéséhez szükséges tárgyi feltételek megteremtése olyan intézkedés, amely önmagában nem kifogásolható. Köztudomású tényként fogadható el ugyanakkor, hogy a sportpályákon folyó tevékenység zajhatással jár együtt: a játékosoktól és a nézőktől származó hangoskodás mellett egyéb zavaró hatások is jelentkeznek: a labda pattogása, kapufának, palánknak, kerítésnek ütődése. Nem kétséges az sem, hogy hanghatásokkal jár a gördeszka pálya használata is. A gördeszkázással együtt járó zaj problematikájára hívja fel a figyelmet egy 2003-ban készült tanulmány: „A gördeszkázás különösen konfliktusterhes gyakorlat, ennek négy fő oka van: a zaj, a rongálás, a veszélyeztetés és a térigényesség. Az első ok, a zaj első ránézésre nem is tűnik jelentősnek, de amikor már látott valaki közelről komoly deszkásokat gyakorolni, tudja, hogy a deszkák állandó pattintása a földön – ami bármilyen egyszerű trükk végrehajtásához is szükséges, mivel ennek segítségével lehet aztán a deszkát elemelni a talajtól a kezek igénybevétele nélkül – valamint a beérkezés igen nagy zajjal jár. Amikor már egyszerre több deszkás gyakorol egy adott téren, akkor ez egy ütemes csapkodásból álló háttérzajt hoz létre. A deszkások így zavarhatják a pihenni vágyók, vagy a környéken lakók nyugalalmát. Fokozottan érvényes ez, ha figyelembe vesszük, hogy a deszkások sokszor szorulnak ki a terekről és így csak pl. este vehetik azokat igénybe, amikor már mások pihenni szeretnének. (...) A deszkások különösen nyáron és amikor jó az idő hajlamosak késő estig gyakorolni a téren és ezzel a környéken lakók esti nyugalalmát a panelházakba beszűrődő deszkacsapkodás zajával megzavarni.”<sup>7</sup>

A Ptk. szerint a tulajdonost megilleti a birtoklás joga és a birtokvédelem. A birtokost birtokvédelem illeti meg, ha birtokától jogalap nélkül megfosztják vagy birtoklásában jogalap nélkül háborítják.<sup>8</sup> A dolog használatának általános magánjogi korlátját az 5:23. § határozza meg: A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Amilyen mértékben szükségszerű a zavarás, olyan mértékben túrési kötelezettséget jelent a szomszédnak, illetve amilyen mértékben szükségtelen, olyan mértékben korlátozza a tulajdonos használati jogát.

A létesítmény a nagy kiterjedésű terület szélén, a környező ingatlanok határa mellett, aszfalt burkolaton helyezkedik el. A polgármester tájékoztatása szerint a legközelebbi lakóház megközelítőleg 40 méterre van a pályától. Ezzel kapcsolatban szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet a Legfelsőbb Bíróság döntésére, amely szerint „a felpereseket tulajdonjoguk alapján megillető zavartalan birtoklás joga nem csak lakóépületük, de ingatlanuk beépítetlen része tekintetében is kétségkívül megilleti.”<sup>9</sup>

A Zr. általános szabályként fogalmazza meg, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt okozni. Veszélyes mértékű környezeti zaj az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel a hatásterületen élő lakosság nyugalalmát zavarja.<sup>10</sup>

A Kvt. 31. § (1) bekezdése szerint a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energia kibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. A (2) bekezdés értelmében a zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését; b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását.

<sup>6</sup> A pálya látogatottsága nem ismert. A délután tartott helyszíni szemle idején hideg, szeles idő volt.

<sup>7</sup> [http://www.vki.hu/~tfleisch/~humanokologia/dolgozatok/kacsuk-z\\_gordeszk-szubkult.pdf](http://www.vki.hu/~tfleisch/~humanokologia/dolgozatok/kacsuk-z_gordeszk-szubkult.pdf) Kacsuk Zoltán: „Kérjük a pihenő park helyett a játszóteret használják gördeszkázásra.”

<sup>8</sup> 5:21. §, 5:5. § (1) bekezdés

<sup>9</sup> BH2003. 346.

<sup>10</sup> 3. § (1) bekezdés, 2. § jb) pont

Fontos hangsúlyozni, hogy a sport az egészségfejlesztés alapvető eszköze, a szabadidő eltöltésének társadalmilag is hasznos módja, amely jelentős szerepet tölt be az ifjúság erkölcsi-fizikai nevelésében, a személyiség formálásában. A mozgásgazdag életmód szükségességét és hasznosságát kifejező szemlélet terjesztése, a meglévő létesítmények korszerűsítése és újak kialakítása hozzájárul a fiatalok életmódjának, szabadidős tevékenységének helyes irányba tereléséhez.

*Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, ugyanakkor egyesek sportolása, szabadidős tevékenysége nem vezethet mások szükségtelen zavarásához, az egészséges környezethez való alapjog aránytalan korlátozásához.*

A környezetvédelmi jog meghatározó alapelve a megelőzés és az elővigyázatosság. Az önkormányzat a gördeszka pálya megépítésével a lakosság – elsősorban a fiatalok – testi és lelki egészséghez való jogát szolgáló létesítményt hozott létre. Különösen fontos a helyszín körütekintő kiválasztása, ha egy tervezett létesítmény működése (használat) köztudottan jelentősebb zajjal jár, mert azzal megelőzhetőek a későbbi lakossági panaszok, és az ezek miatt esetleg utólag szükségessé váló költséges beruházások. Ha az önkormányzat gördeszka pálya lakóházak közelében történő elhelyezéséről dönt, gondoskodnia kell a zavaró hatások minimalizálásáról.

Kétségtelen, hogy a közelben lakók zavarásának csökkentése érdekében történtek intézkedések, ezek közül a legfontosabb, hogy a pálya használata nyitva tartási időhöz kötött. Hétköznapokon a nyári szünet kivételével csak néhány órán keresztül látogatható, szombaton és vasárnap viszont reggel 9 órától – időszaktól függően – 17, 18 vagy 20 óráig tart nyitva, ami különösen hátrányosan érintheti a kisgyermek és az idősek délutáni pihenését. A bejárati ajtót zárják, míg a sportpálya felőli bejutást is igyekeznek megakadályozni. A nyitva tartási idő keretek közé szorítja a pálya használatát, de gondoskodni kell arról is, hogy a gördeszkázás ezen időtartam alatt se okozzon zavaró mértékű zajt. Álláspontunk szerint a pálya használatával járó zavarással szemben jelenleg nem biztosított elégséges védelem a hatásterületen élők számára. Egy lakóterületen különösen fontos a nyugodt lakhatás feltételeinek megteremtése, a birtoklást zavaró körülmények minimalizálása. A helyszín megtekintésekor a pálya szélén frissen ültetett növényzet is látható volt. Ezzel kapcsolatban szeretnénk megjegyezni, hogy ismert a növényzet zajcsökkentő hatása, a számottevő zajcsillapításhoz azonban megfelelő mélységű és összetételű növényesítés szükséges.

*A megtett intézkedések ellenére a pálya ingatlanokhoz való közelsége, a gördeszkázással szükségszerűen együtt járó zaj, a több környékbeli által aláírt lakossági panasz, valamint a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján az egészséges környezethez való jog védelme érdekében szükségesnek tartjuk annak vizsgálatát, hogy miként lehet számottevően csökkenteni – például az elemek felületét érintő beavatkozással vagy zajvédő panelek elhelyezésével – a gördeszka pálya használata során jelentkező zavaró hatásokat.*

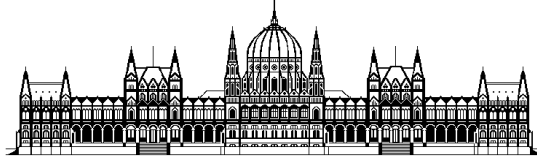
## **Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Jászdózsai Község Önkormányzatának Képviselő-testületét, hogy biztosítsa a gördeszka pálya használatával járó, a környezetet terhelő zaj érdemi csökkentését és a pálya használatát – különösen hétvégi időben – jelentősen korlátozza.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.



**ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA**  
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

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

## **KÖZÖS JELENTÉSE**

a nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézmények  
vezetőinek kinevezésével kapcsolatos

AJB-4992/2014. számú ügyben

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

Érintett szervek: Emberi Erőforrások Minisztériuma  
Klebelsberg Intézményfenntartó Központ  
Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Bicskei  
Tankerülete

2015.

## Tartalom

A vizsgálat megindítása	3.
Az érintett alkotmányos jogok és elvek	3.
Az alkalmazott jogszabályok	4.
A megállapított tényállás	4.
1. Az országos önkormányzat levelezései, panaszüggyel kapcsolatos álláspontja	4.
2. A megkeresett szervek válaszai, az EMMI álláspontja	6.
A vizsgálat megállapításai	
I. A hatáskör tekintetében	7.
II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében	7.
III. Az ügy érdeme tekintetében	
Az egyetértési jog tartalmával kapcsolatos megállapítások, figyelemmel a vonatkozó korábbi ombudsmani jelentésekre	10.
Összegzés	14.
Intézkedések	14.



**Az alapvető jogok biztosa és  
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-4992/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata (országos önkormányzat) panaszbeadvánnyal fordult a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyetteshez, és sérelmezte a Szári Romhányi György Nyelvoktató Német Nemzetiségi Általános Iskola intézményvezetőjének megbízásával kapcsolatos eljárást. Az országos önkormányzat a tudomására jutott konkrét esettel összefüggésben **annak vizsgálatát kérte, hogy a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) a nemzetiségi feladatot ellátó köznevelési intézmények vezetői kinevezése, megbízása során maradéktalanul eleget tesz-e** a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) 27. §-ban, illetve a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.) 84. § (9) bekezdésének c) pontjában meghatározott **egyeztetési, egyetértési jog biztosítási kötelezettségének.**

A panasz alapján felmerült a jogbiztonsághoz és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal, valamint a nemzetiségi önkormányzathoz való jog érvényesülésével összefüggő visszasságok gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) és 20. § (1) bekezdései szerint, az 1. § (2) bekezdésének c) pontjában foglalt kiemelt ombudsmani kötelezettségnek is eleget téve, valamint az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2012. (01. 02.) számú utasítás 1. számú melléklet 29. § (4) bekezdésére is figyelemmel – **az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös vizsgálatot indítottak.** A vizsgálat során tájékoztatást kértünk az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Köznevelésért Felelős Államtitkárától, valamint a KLIK megbízott elnökétől.

**Az érintett alkotmányos jogok és elvek**

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];
- A nemzetiségi közösségek önkormányzathoz való joga: „*A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés];
- A nemzetiségek alapvető jogainak részletes (és garanciális) szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza: „*A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés].

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (Njt.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.);
- a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény;
- egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. évi CCXLV. törvény;
- a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (Kormányrendelet)

## **A megállapított tényállás**

### **1. Az országos önkormányzat levelezései, panaszüggyel kapcsolatos álláspontja**

Az országos önkormányzat panaszában előadta: a **KLIK Bicskei tankerülete** 2014. augusztus 16-án a **Szári Romhányi György Nyelvoktató Német Nemzetiségi Általános Iskola új vezetőjének két éves megbízását úgy adta át**, hogy a **helyi német nemzetiségi önkormányzat egyetértését** annak ellenére **nem kérte ki**, hogy az intézmény alapító okirata tartalmazza a nemzetiségi oktatási feladatok ellátását, és a feladatot az intézmény ténylegesen el is látja.

A **helyi német nemzetiségi önkormányzat elnöke levélben fordult a bicskei tankerületi igazgatóhoz**, aki 2014. szeptember 30-án kelt válaszában arról tájékoztatta, hogy a „326-os” kormányrendelet (valójában a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló **326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet**) alapján kétéves megbízás esetében az egyéb véleménynyilvánításra jogosultak véleményét sem kéri ki, kérték ki. A tankerületi igazgató álláspontja és a KLIK gyakorlata szerint a hivatkozott kormányrendelet 24. § (1) bekezdése alapján történő egyéves megbízás esetében, illetve a (2) bekezdése szerint új intézményvezető kinevezésénél a 24. § (3) bekezdése alapján csak a nemzetiségi önkormányzat véleményét kéri ki, további résztvevői a véleményezési eljárásnak nincsenek.

Válaszában a tankerületi igazgató a **nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.) 98. § (18) bekezdésének** 2014. január 1-jétől hatályos rendelkezésére hivatkozott, amely szerint *„ha az intézményvezetői megbízásra irányuló pályázati eljárás azért nem vezetett eredményre, mert egyetlen pályázó sem rendelkezett pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel, akkor legfeljebb egyszeri alkalommal két évre szóló intézményvezetői megbízás adható olyan személynek is, aki az intézményvezetői megbízás többi feltételének megfelel, rendelkezik pedagógus-szakvizsgával és megbízásával egyidejűleg vállalja az intézményvezetői szakképzettség megszerzését. Az e bekezdés szerinti megbízás pályázat nélkül további három évvel meghosszabbítható, amennyiben az érintett az intézményvezetői megbízását követően az intézményvezetői szakképzettséget megszerezte.”* E szakaszban a tankerületi igazgató jogértelmezése szerint egyik véleményezési eljárásról **„sincs szó”**.

Az **országos önkormányzat elnöke** a tankerületi igazgató válaszában kézhezvételét követően 2014. október 7-én – tartalmilag azonos – levélben **az ügy kivizsgálását kérve** fordult a KLIK megbízott elnökéhez, az alapvető jogok biztosához, az Országgyűlés Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának elnökéhez, és az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) köznevelésért felelős államtitkárához. Beadványában előadta, hogy **álláspontja szerint a tankerületi igazgatójának jogértelmezése téves.**

Az országos nemzetiségi önkormányzat beadványában hivatkozott a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (Njt.) 27. § szakaszára, amely szerint „*ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére – jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – harminc nap áll rendelkezésre. A határidő – bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján – egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit – ide értve a szakértő díjazását is – az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.*”

Az országos önkormányzat a fenntartó köznevelési intézmény vezetőjének megbízásával, kinevezésével, a megbízás visszavonásával, a jogviszony megszüntetésével kapcsolatos munkáltatói jogára vonatkozóan a továbbiakban az Nkt. 83. § (2) bekezdésének f) pontját idézte, amely szerint „*a fenntartó (...) e törvényben foglalt korlátozó rendelkezések keretei között gyakorolja a munkáltatói jogokat a köznevelési intézmény vezetője felett.*”

**Az országos önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogát a kérdéses ügyben az Nkt. 84. § (9) bekezdésének c) pontjára alapította, mivel – mint ahogy azt már korábban is jeleztük – az adott nevelési-oktatási intézmény alapító okirata kifejezetten tartalmazza nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, amelyet az intézmény ténylegesen el is lát, ezért az állami fenntartó az intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő döntéséhez, véleményéhez be kellett volna szereznie az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, egyetértését.**

Érvelésük alapján a hivatkozott jogszabály az egyetértési jog beszerzése alól **egyetlen kivételt ismer. Az Nkt. 84. § (9a) bekezdése** szerint „*az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények tekintetében hozott – és egyetértési joggal terhelt – döntéseihez nem köteles beszerezni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését, amennyiben az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ véleményével egyező döntést hoz, és az állami intézményfenntartó központ véleményével az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetért.*”

Az országos önkormányzat jogértelmezése szerint **a törvényalkotó ez esetben is azt feltételezi, hogy az állami intézményfenntartó központ előzetesen beszerezte a nemzetiségi önkormányzat egyetértését.**

A továbbiakban az országos önkormányzat kiemelte, hogy **a fent hivatkozott törvényi rendelkezések nem tesznek különbséget egy vagy kétéves megbízás között**, általában beszélnek megbízásról illetve megbízás visszavonásáról kapcsolatos döntésről. Álláspontjuk szerint mindebből az következik, hogy **a nemzetiségi önkormányzatot a vezető megbízásakor – függetlenül attól, hogy hány évre bízzák meg, nevezik ki – a törvényi feltételek fennállása esetén egyetértési jog illeti meg.**

Az országos önkormányzatnak küldött válaszlevélben **az államtitkár** utalt arra, hogy a „kivételszabály” alkalmazására nyilvánvalóan csak egy eredménytelen pályázati eljárás után kerülhet sor, egyértelműnek tekintve azt a jogalkotói szándékot, mely szerint egy újabb véleményezési eljárás lefolytatása nélkül, az intézmény működésének biztosítása érdekében kívánta az ideiglenes, két évre szóló vezetői feladatok ellátására vonatkozó megbízást megadni. **Véleménye szerint amennyiben ettől eltérő lett volna a jogalkotói szándék, akkor egyértelműen szerepelne a normaszövegben – a főszabállyal egyezően, vagy arra történő utalással – a véleményezési, egyetértési jog megadására irányuló eljárás újbóli lefolytatásának kötelezettsége.** A tájékoztató levél végén az államtitkár megjegyezte, hogy a minisztérium jogértelmezéssel kapcsolatos szakmai állásfoglalása természetesen egy esetleges jogvita esetén nem köti az eljáró bíróságot.

## 2. A megkeresett szervek válaszai, az EMMI álláspontja

**Az országos önkormányzat beadványa alapján a KLIK megbízott elnökének és az EMMI köznevelésért felelős államtitkárának tájékoztatását kértük a konkrét ügyre vonatkozóan. Ugyanakkor állásfoglalásukat kértük általánosságban is a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési, véleményezési jogának – a köznevelési intézmények vezetői megbízatását érintő – jogszabályi értelmezésével kapcsolatban.**

Az EMMI köznevelésért felelős államtitkára a Szári Romhányi György Nyelvoktató Német Nemzetiségi Általános Iskola intézményvezetőjének megbízásával kapcsolatos eljárás vizsgálata során megállapította, hogy a KLIK által kiírt vezetői pályázat azért nem vezetett eredményre, mert egyik pályázó sem rendelkezett a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 67. § (1)<sup>1</sup> bekezdésében előírt feltételek összességével, jelen esetben a pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel. Volt azonban olyan jelölt, aki a hivatkozott intézményvezetői szakképzettségen kívül a jogszabályban az intézményvezetővel szemben támasztott összes követelménynek megfelelt, rendelkezett egyéb pedagógus-szakvizsgával, és vállalta, hogy a hiányzó szakképzettséget két éven belül megszerzi, ezért kinevezését a KLIK támogatta.

Az államtitkár megkeresésünkre adott válasza alapján ebben az esetben tehát indokolt volt alkalmazni az Nkt. 2014. január 1-jétől beiktatott, „kivételszabályát”, mely szerint *„ha az intézményvezetői megbízásra irányuló pályázati eljárás azért nem vezetett eredményre, mert egyetlen pályázó sem rendelkezett pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel, akkor legfeljebb egyszeri alkalommal két évre szóló intézményvezetői megbízás adható olyan személynek is, aki az intézményvezetői megbízás többi feltételének megfelel, rendelkezik pedagógus-szakvizsgával és megbízásával egyidejűleg vállalja az intézményvezetői szakképzettség megszerzését. Az e bekezdés szerinti megbízás pályázat nélkül további három évvel meghosszabbítható, amennyiben az érintett az intézményvezetői megbízását követően az intézményvezetői szakképzettséget megszerezte.”*<sup>2</sup>

**A minisztériumi álláspont szerint a „kivételszabály” azért került be az Nkt. átmeneti és egyes rendelkezései közé, mert a jogalkalmazóktól érkezett jelzések alapján sok intézmény (köztük nemzetiségi intézmény) esetében a jelöltek nem rendelkeznek/rendelkeztek pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettséggel, és mindez működési problémákhoz, esetenként a működtetés ellehetetlenüléséhez is vezethet/vezetett. Éppen ezért a kivételszabály alkalmazása során a jogszabály nem rendelkezik a pályázat esetében főszabályként előírt egyeztetések lefolytatásáról, a vélemények és egyetértés beszerzésének a kötelezettségéről.**

A „kivételszabályt” beiktató, 2013. évi CCXLV. törvény<sup>3</sup> 57. § szakaszához fűzött indokolás szerint, **a 98. § (18) bekezdése szerinti szabály az intézményvezetői szakképzettség hiánya miatt vezető nélkül maradó intézmények esetére nyújt megoldási alternatívát.**

A minisztériumhoz a konkrét eseten kívül más, hasonló, a KLIK területi szervei eljárását kifogásoló, a nemzetiségi önkormányzat – vezetői megbízással, oktatásfejlesztési pedagógiai programmal, költségvetéssel kapcsolatos – egyetértési, véleményezési jogát érintő panasz nem érkezett.

<sup>1</sup> Nkt. 67. § (1) Nevelési-oktatási intézményben az intézményvezetői megbízás feltétele:

a) az adott nevelési-oktatási intézményben pedagógus-munkakör betöltéséhez szükséges - a 3. mellékletben felsorolt - felsőfokú iskolai végzettség és szakképzettség, középiskolában az e törvényben foglaltak szerint pedagógus-munkakör betöltésére jogosító mesterképzésben szerzett szakképzettség,

b) pedagógus-szakvizsga keretében szerzett intézményvezetői szakképzettség,

c) legalább öt év pedagógus-munkakörben vagy heti tíz tanóra vagy foglalkozás megtartására vonatkozó óraadói megbízás ellátása során szerzett szakmai gyakorlat,

d) a nevelési-oktatási intézményben pedagógus-munkakörben fennálló, határozatlan időre, teljes munkaidőre szóló alkalmazás vagy a megbízással egyidejűleg pedagógus-munkakörben történő, határozatlan időre teljes munkaidőre szóló alkalmazás.

<sup>2</sup> Nkt. 98. § (18)

<sup>3</sup> egyes törvényeknek a gyermekek védelme érdekében történő módosításáról szóló 2013. évi CCXLV. törvény

Összefoglalásképpen **az államtitkár kijelentette, hogy az ügyben, illetve a jogszabályi kollízió feloldása tekintetében további intézkedéseket nem terveznek.**

A **KLIK** megbízott elnökétől is több kérdés megválaszolását kértük, amelyre a megadott 30 + 15 napos határidőn belül, illetve a jelentésünk kiadásának pillanatáig **válasz nem érkezett.**

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében hatóságnak minősül a közigazgatási szerv (az EMMI, a KLIK, valamint a területi szervei) és a nemzetiségi önkormányzat is. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésére figyelemmel a köznevelési intézmények a közszolgáltatást végző szervek közé sorolhatók. Mindezekre – az Ajbt. idézett rendelkezései alapján – kiterjed a biztos és a biztoshelyettes vizsgálati jogköre. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint a lefolytatott vizsgálatról jelentés készül, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

**A jelentést az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese közösen készítette.** Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az **alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesítésére.** A nemzetiségi biztoshelyettes pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

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

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során alapjogi érveket sorakoztat fel, autonóm, objektív és neutrális módon jár el. Az ombudsman ugyanakkor következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos korábbi elvi megállapításaira is, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazza az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

#### **1.**

Az **Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése** alapján Magyarország független, **demokratikus jogállam.** Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a **jogbiztonság.** Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes

jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

**A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.** Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A jogalkotással kapcsolatban a jogállamiság/jogbiztonság elvéből levezetett alapelv a normavilágosság elve. Ezen elv értelmezését – többek között – az 814/B/2004. AB határozat indoklása tartalmazza: *„a normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a szabály a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak.”*

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

A jogbiztonság szempontjából kulcsfontosságú a jogértelmezés kérdése. Az Alaptörvény 28. cikkelye alapján *„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”*.

Az Alkotmánybíróság a jogértelmezés kapcsán már 1993-ban kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság mindig az Alkotmány és a vizsgált jogszabály egymásra tekintettel értelmezett megfelelését vagy ellentétét állapítja meg. A norma alkotmányosságának megállapítása egyben a norma alkotmányos értelmezéseinek tartományát is kijelöli: a norma mindazokban az értelmezéseiben alkotmányos, amelyek az adott ügyben megállapított alkotmányi követelményeknek megfelelnek. A jogrendszer egysége is megköveteli, hogy minden jogszabályt ne csupán önmagában és funkcióját tekintve, hanem mindenekelőtt az Alkotmánnyal való összhangjára figyelemmel értelmezzenek, függetlenül attól is, hogy a jogszabály az Alkotmány előtt vagy után keletkezett-e. (38/1993. (VI. 11.) AB határozat)

## 2.

Az **Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése** értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A **tisztességes eljárás követelménye** olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. **Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó 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.

## 3.

A nemzetiségek alapvető jogait az **Alaptörvény XXIX. cikke** határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint **a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó**

**tényezők.** Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.

A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: *„Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”*

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

A jogalkotó a Njt.-t kifejezetten az Alaptörvénynek a magyarországi nemzetiségek ügye iránt kinyilvánított felelősségvállalására figyelemmel alkotta meg. A Njt. célja, hogy a nemzetiségek sajátos, az Alaptörvényben alapvető szabadságjogokként általánosságban megfogalmazott egyéni és közösségi jogait részletezze<sup>4</sup> és széles körben biztosítsa. A Njt. preambuluma e célkitűzések részeként fogalmazza meg, hogy Magyarország biztosítja az anyanyelvű oktatást, garantálja a nemzetiségi közösségek öngazgatáshoz, önkormányzatisághoz való jogát. Az önkormányzatiság biztosítéka többek között, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.<sup>5</sup>

A Njt. az anyanyelvhez és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot „alapvető”<sup>6</sup> valamint „egyéni”<sup>7</sup> és „közösségi”<sup>8</sup> nemzetiségi jogként is megfogalmazza, sőt, a „nemzetiségek oktatási öngazgatása” önálló alcímként is szabályozva van a törvényben. **A Njt. a nemzetiségek oktatási öngazgatása alatt az állam költségvetési, jogalkotási és felsőoktatás-irányítási feladatvállalását; a nemzetiségi önkormányzatok együttműködési, véleményezési és egyetértési jogainak a szabályozását és biztosítását<sup>9</sup>, a nemzetiségi**

<sup>4</sup>Alaptörvény XXIX. cikk (3) bekezdés: A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

<sup>5</sup> Njt. 76. § (4) bekezdés: A nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. (5) A helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony.

<sup>6</sup> Njt. 3. §: Minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzon és fennmaradjon.

<sup>7</sup> Njt. 12. § (1) bekezdés b) pont: A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: megtanulni anyanyelvét, részt venni anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben.

<sup>8</sup> Njt. 19. § b) pont: A nemzetiségi közösségeknek joguk van: nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez-oktatásához, nemzetiségi kollégiumi ellátásához, gimnáziumi, szakközépiskolai, szakiskolai neveléséhez-oktatásához, felsőfokú képzéséhez.

<sup>9</sup> Njt. 27. §: Ha jogszabály a nemzetiségi önkormányzat részére valamely döntés meghozatalánál a közneveléssel kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít, a nyilatkozat megtételére - jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában - harminc nap áll rendelkezésre. A határidő - bármely érdekeltnek a másik félhez intézett nyilatkozata alapján -

**önkormányzatok (oktatási) intézményfenntartóvá válásának a támogatását, valamint a nemzetiséghez tartozók – nemzetiségi oktatás vonatkozásában való – előnyben részesítését érti.**

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**Az egyetértési jog tartalmát és gyakorlását érintő, alapjogokat is sértő Nkt. szabályozásával többször (AJB-7359/2012., AJB-3894/2012.) is foglalkoztunk**, legutóbb az országos önkormányzat jelzésére a nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatási eljárását vizsgáló, AJB-909/2014. (előzmény ügy AJB-5342/2012.) számú jelentésben.

**Az ombudsmani tapasztalatok szerint a nemzetiségi önkormányzatok jogosítványai körében kiemelt jelentőségüként értelmezik a nemzetiségi köznevelési intézmények igazgatóinak kinevezésével kapcsolatos egyetértési jogukat.**

Az Országos Német Nemzetiségi önkormányzat ki is hangsúlyozta, hogy a változó jogszabályi környezetben nagyon fontos, hogy a nemzetiségi oktatás autonómiájának egyik záloga, a nemzetiségi önkormányzat vétőjoga az intézményvezető kinevezéssel kapcsolatban megmaradjon.

A hivatkozott jelentésekben rámutattunk, hogy a köznevelési rendszer központosítása után **az egyetértési eljárás lefolytatásának kötelezettje az iskolák vonatkozásában fenntartóként a KLIK lett, miközben az igazgató személyéről az Nkt. 68. § (1) bekezdése<sup>10</sup> szerint az oktatásért felelős miniszter dönt.**

**Az intézményvezető megbízásával, megbízásának visszavonásával kapcsolatban a KLIK tehát csak véleményt alkot, amelynek során beszerzi az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését.** Mint ahogy azt korábban is jeleztük, a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „véleménnyé” válik, és ezáltal kiüresedik. Megszűnik az egyetértési jog tényleges tartalma is, miközben az Njt. ezt a kérdést érdemi, „valódi” vétőjogként értelmezi.<sup>11</sup>

Fentiek alapján – valamint a korábbi vonatkozó jelentések megállapításaira hivatkozással – újra kihangsúlyozzuk, hogy az Nkt. 84. § (9) bekezdés c) pontja<sup>12</sup> szerint, az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerinti nemzetiségi iskolai nevelés-oktatásban közreműködő nevelési-oktatási intézmény vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő egyetértési jog gyakorlásánál az állami fenntartó döntéséhez vagy véleményéhez be kell szerezni a nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

---

egy alkalommal további 30 nappal meghosszabbodik. A határidő jogvesztő. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban harminc napon belül dönt. Az eljárás költségeit - ide értve a szakértő díjazását is - az viseli, akinek az egyetértés megszerzéséhez érdeke fűződik.

10 Nkt. 68. § (1) bekezdése: Az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetőjét - nevelési-oktatási intézmény esetében a nevelőtestület, többcélú intézményben az igazgatótanács, a fenntartó, az intézmény székhelye szerint illetékes vagy az intézményt működtető települési önkormányzat, szakképző iskolában a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter véleményének kikérésével - az oktatásért felelős miniszter bízta meg öt évre. Az állami köznevelési intézmény, többcélú intézmény vezetője megbízásának visszavonásáról a megbízási jogkör gyakorlója dönt.

11 Njt. 81. § (2) bekezdés: A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazdálkodására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

12 Nkt. 84. § (9) bekezdés: A települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata, szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény

a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával,

b) költségvetésének meghatározásával és módosításával,

c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával

összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.



Ezzel összhangban van az Njt. 81. § (2) bekezdése<sup>13</sup> mely szerint, a nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor.

A nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogát érintette az Nkt. 2014. július 24-től hatályos módosítása<sup>14</sup>, amely pontosította az egyetértési jog alkalmazásának kereteit – egyébként ésszerűen – a többcélú intézmények, valamint a több tagintézménnyel rendelkező nevelési-oktatási intézmények esetén. Ilyenkor tagintézményenként, intézményegységenként kell vizsgálni azt, hogy szerepel-e a nemzetiségi nevelés-oktatás az alapító okiratban vagy a szakmai alapdokumentumban, illetve hogy a tagintézmény, intézményegység a nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ténylegesen ellátja-e.

**Korábbi álláspontunkat fenntartva tehát ismételten jelezzük, hogy – az Njt. kiemelt fontosságú szabályaira és a nemzetiségi önkormányzatok joggyakorlási igényére tekintettel – az új köznevelési irányítói-fenntartói struktúrában is biztosítani kell a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogainak az érvényesülését.**

Az egyetértési jog szabályozására, korlátozására irányuló feltételezett „jogalkotói szándék” vonatkozásában az alábbiakat hangsúlyozzuk.

A jogértelmezésre vonatkozóan az Alaptörvény 28. cikkelye egyértelmű iránymutatást ad: „*a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak*”.

A Kormányrendelet vonatkozó rendelkezéseinek célja – álláspontunk szerint – az intézmény működőképességének fenntartása, ha nem volt pályázó, vagy egyik pályázó sem kapott megbízást, ezért a kiírt pályázat nem vezetett eredményre. Ebben az esetben a megfelelő feltételekkel rendelkező személyt kinevezhetik egy évre, amelyhez azonban a Kormányrendelet szerint ki kell kérni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

Az Nkt. által a pályázati eljárás eredménytelenségére felállított szabályának szintén az intézmény működőképességének fenntartása a célja. Úgy, hogy a pályázati feltételeknek minden szempontból megfelelő, csupán az intézményvezetői szakképzettségi hiánya miatt nem kinevezhető személy számára biztosítják a kinevezés lehetőségét, a szakképzettség megszerzésének vállalása mellett.

---

13 Njt. 81. § (2) A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

14 Megállapította az egyes oktatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XXXVI. törvény 12.§ (1):

Nkt. 84. § (9) Ha a nevelési-oktatási intézmény alapító okirata, szakmai Njt. 81. § (2) A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi köznevelési intézmény vagy egyházi felsőoktatási intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni. Alapdokumentuma tartalmazza a nemzetiségi nevelési-oktatási feladat ellátását, feltéve, hogy e feladatot az intézmény ténylegesen ellátja, akkor a települési önkormányzat, az állami fenntartó az intézmény

a) létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével, nevének megállapításával,

b) költségvetésének meghatározásával és módosításával,

c) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával

összefüggő döntéséhez, véleményéhez beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat, országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetében az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését. Többcélú intézményben, valamint ha a nevelési-oktatási intézménynek több tagintézménye, több intézményegysége van, akkor több tagintézmény esetén tagintézményenként, több intézményegység esetén intézményegységenként kell vizsgálni azt, hogy szerepel-e a nemzetiségi nevelés-oktatás az alapító okiratban vagy a szakmai alapdokumentumban továbbá azt, hogy a tagintézmény, intézményegység a nemzetiségi nevelési-oktatási feladatot ténylegesen ellátja-e. Ha a tagintézményben vagy intézményegységben folyó nevelés-oktatás megfelel e feltételeknek, akkor az érintett nemzetiségi önkormányzatot az adott tagintézményre, intézményegységre vonatkozóan az a)-c) pontban felsorolt döntések meghozatala során egyetértési jog illeti meg.

Ebben a szakaszban az Nkt. nem tartalmaz kifejezett utalást az egyetértési jog kikérésére, melyet a szaktárca úgy értelmezett, hogy ezért arra nincs is szükség.

**Álláspontunk szerint az Alaptörvényben meghatározott nemzetiségi jogok érvényesülésének célja szempontjából nem tehető különbség az eredménytelen pályázatok esetére felállított szabályok között, illetve a pályázati eljárás eredménytelensége nincs összefüggésben a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogával, ezért a jogszabályszöveg szintjén nincs is szükség a főszabály ismételtetésére.**

Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az **Nkt. kifejezetten nevesíti az egyetértési jog kikérésének kötelezettsége alóli kivételszabályt a 84. § (9a) bekezdésben.** E szerint *„az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények tekintetében hozott, az e §-ban meghatározott döntéseihez nem köteles beszerezni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését, amennyiben az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ véleményével egyező döntést hoz, és az állami intézményfenntartó központ véleményével az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetért.”*

A szaktárca jogalkotói célra, valamint a jogszabályban nem nevesített kivétel alkalmazására való hivatkozása a fentiekre tekintettel tehát két okból is kizárt:

1. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen, magából a jogszabályszövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.

2. A törvény a főszabály alóli kivételt szövegszerűen tartalmazza, ezért további kivétel „beleértése” nem lehetséges. A lex specialis derogat legi generali általános jogelv szerint ugyanis a kivétel-szabályokat egyfelől nem lehet kiterjesztően értelmezni, másfelől szorosan kell értelmezni: amit a kivételszabály nem rendez direkt az általánostól eltérően, azt az általános szabály szerint kell értelmezni. A kivételt szabályozó rendelkezéseket szűken, az alapszabály érvényesülését a legkevésbé érintő módon kell értelmezni.

**Fentiek alapján tehát megállapítható, hogy ha az Nkt. 98.§ (18) bekezdése nem tartalmaz az egyetértési jog általánostól eltérő alkalmazására vonatkozóan rendelkezéseket – az intézményvezetői szakképzettség hiánya miatt egyébként eredménytelen pályázati eljárás esetére – ebből az következik, hogy az általános szabály szerint kell eljárni.**

Különösen fontos azt is kihangsúlyozni, hogy a megbízások időtartama alapján való különbségtétel az egyetértési jog vonatkozásában a joggal való visszaélésre teremt lehetőséget – a Kormányrendeletben szabályozott egy éves megbízás esetén a 24. § (3) alapján kikéri a nemzetiségi önkormányzat egyetértését, míg a két éves megbízás esetén, amelyet az Nkt. 98. § (18) szabályoz, és az intézményvezetői kritériumok teljesítését követően három évvel pályázat nélkül meghosszabbítható, nem.

*Mindezekből következően a Kormányrendelet részletszabályainak és az Nkt. 98. § (18) bekezdésének értelmezésénél elengedhetetlenül szükséges a fenti jogelvek mentén a jogszabály alapvető céljainak szem előtt tartása. Éppen ezért megkérdőjelezhetetlen az Alaptörvényben rögzített nemzetiségi közösségi jogok részletszabályait tartalmazó Njt. rendelkezéseinek elsőbbsége a köznevelési intézmények vezetői kinevezésekor fellépő eljárási problémákat áthidaló Kormányrendeletbe foglalt részletszabály, illetve az Nkt. átmeneti és vegyes rendelkezései körébe iktatott eljárási szabály értelmezésekor. Az ettől eltérő jogalkalmazói gyakorlat a jogállamiságból fakadó jobbiztonsághoz fűződő joggal, valamint a nemzetiségi közösségek önkormányzatra való jogosultsággal és a nemzetiségi oktatási autonómiával összefüggésben visszásságot idéz elő, továbbá sértheti a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét is.*

A fenti jogértelmezésünkkel azonos álláspontot képviselt korábban az EMMI köznevelésért felelős helyettes államtitkára a nemzetiségi középiskolák helyzetét vizsgáló, AJB-3894/2012. számú ügyben készült jelentésre adott, 2014. június 11-én kelt válaszában,

amikor az Nkt. 84. § (9) bekezdés c) pontjának értelmezéseként azt írta, hogy: „*az állami fenntartó a szakmai alapidokumentuma szerint nemzetiségi köznevelési feladatok ellátásában közreműködő intézmény vezetőjének megbízásával kapcsolatos véleményéhez köteles megkérni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését*”.

Az államtitkár a fent hivatkozott válaszlevélben előadta, hogy a KLIK az általa lebonyolított vezetői pályázattal kapcsolatban csupán véleményt formál, annak eredményét (a véleményezésre, egyetértésre jogosultak álláspontjával, köztük a nemzetiségi önkormányzatok egyetértésével vagy egyet nem értésével) felterjeszti a tárcához, és a köznevelési intézmények vezetőit ennek alapján a miniszter nevében eljáró köznevelésért felelős államtitkár bízza meg.

A továbbiakban arról adott tájékoztatást a helyettes államtitkár, hogy az Nkt. 84. § (9) bekezdésének kiegészítésére készül egy olyan javaslat, amely egyértelműen rögzíti azt az egyetlen esetet, amikor nem szükséges a nemzetiségi önkormányzat egyetértésének a beszerzése: „*Az oktatásért felelős miniszter az állami intézményfenntartó központ által fenntartott intézmények tekintetében hozott, a (9) bekezdésben meghatározott döntéseihez nem köteles beszerezni az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetértését, amennyiben az állami intézményfenntartó központ véleményével egyező döntést hoz, és az állami intézményfenntartó központ véleményével az érintett nemzetiségi önkormányzat egyetért.*”

A helyettes államtitkár a nemzetiségi középiskolák helyzetét vizsgáló, AJB-3894/2012. számú ügyben készült jelentésre adott válaszlevélnek az egyetértési joggal foglalkozó részében végül leszögezte, hogy egyértelműen „*nem születhet jogszerű döntés a vezető kinevezéséről a nemzetiségi önkormányzat egyetértésének a hiányában.*”

Ugyanerre utalt nem sokkal később az EMMI köznevelésért felelős államtitkára a nemzetiségi köznevelési intézmények névváltoztatási eljárását vizsgáló AJB-909/2014. számú ügyben készült, 2014. július 14-én kelt jelentésre adott válaszában is, amikor arról tájékoztatót, hogy az Országgyűlés 2014. június 4-i ülésnapján megszavazta az Nkt. 84. §-ának (9a) bekezdéssel történő kiegészítését. Egyben hangsúlyozta, hogy álláspontja szerint, „*a Kormány fenti törvénymódosítási javaslatával egyértelművé tette, hogy nem kerülhet sor olyan vezető megbízására, akivel az érintett nemzetiségi önkormányzatok nem értenek egyet.*”

Végezetül ismételnem szeretnénk felhívni KLIK figyelmét az Ajbt. 21. § (2) bekezdésében foglaltakra: *az alapvető jogok biztosa (...) megkeresésének az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni.* Az alapvető jogok biztosa eljárásának lefolytatása érdekében tehát az érintett szervek kötelesek eleget tenni a megkeresésnek határidőn belül. **Önmagában alapjogi visszásságot jelent az is, ha a vizsgált hatóság – a törvényen alapuló együttműködési kötelezettségét megszegve – akadályozza a biztost és helyetteseit alkotmányos jogkörük gyakorlásában.**

## **Összegzés**

A nemzetiségi közösségek tagjai számára a közösség fenntartása és erősítése szempontjából meghatározó jelentőségű a törvényben biztosított egyetértési jog gyakorlása. Hangsúlyozzuk, hogy a nemzetiségi önkormányzatok részére biztosított egyetértési jog nem lehet formális, valódi jelentőség nélküli jogosítvány.

A KLIK ismertetett jogalkalmazása – amelyet az egyetértési jog államtitkári értelmezése is támogatott – a jogbiztonság elvéhez fűződő alapjog, valamint a nemzetiségi közösségek öngazgatására/önkormányzásra való jogosultsága tekintetében visszásságot okoz.

Az egyetértési jog kereteit a hatályos törvények a nemzetiségi kulturális autonómia legalapvetőbb kérdései kapcsán biztosítják. Ezáltal válik lehetővé, hogy a nemzetiségi oktatást és kultúrát is érintő döntésekben speciális nemzetiségi szempontok is megjelenjenek.

Köztudomású, hogy a nemzetiségi önkormányzatok az együttdöntési jogosítványaik következetes alkalmazásával tehetnek legtöbbet a kulturális autonómia megteremtése érdekében, ennek közvetett korlátozása is súlyosan sérti az érintett nemzetiségi közösségek alapjogait.

## **Intézkedések**

A közös vizsgálati jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében:

Az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérjük az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- ismételten hívja fel a KLIK figyelmét az Nkt. 84. (9) bekezdésének következetes alkalmazására, ehhez kapcsolódóan fontolja meg egy, a KLIK és a tankerületek számára szóló jogértelmezési útmutató kiadását;
- kötelezze továbbá a KLIK és az illetékes tankerületek vezetőit, hogy fenntartói jogkörükben eljárva előre meghatározott időközönként személyesen is egyeztessenek az érintett (országos/területi/települési) nemzetiségi önkormányzatokkal a nemzetiségi köznevelési intézmények tevékenységével, működésével kapcsolatos tartalmi kérdésekről;
- hívja fel a KLIK figyelmét az Ajbt-ben rögzített jogszabályi kötelezettségének határidőben való teljesítésére;
- a konkrét esetben kötelezze a KLIK illetékes tankerületét az egyetértési jogra vonatkozó előírások betartása mellett az eljárás újbóli lefolytatására.

Budapest, 2015. július

Székely László

Szalayné Sándor Erzsébet

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5001/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos fellebbezési eljárás elhúzódását sérelmezve fordult hozzám. A Hivatalom panaszirodáján elmondottak és a csatolt dokumentumok szerint a panaszos 2014. május 5-én fellebbezést nyújtott be a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: járási gyámhivatal) – gyermekei védelembe vételének fenntartásáról rendelkező – PE-06C/GYAM/83-16/2014. számú, 2014. április 30-án kelt határozata ellen. A panaszos sérelmezte, hogy fellebbezését panaszja Hivatalomnál való előterjesztéséig, azaz 2014. október 8-áig nem bírálták el.

A panaszbeadvány 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 indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a járási gyámhivatal vezetőjétől – az ügyben keletkezett dokumentum-másolatok csatolásával egyidejűleg – tájékoztatást kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.),
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos férjétől elvált, a bíróság 2012. november 22-én kelt jogerős ítéletével két közös gyermeküket az ő gondozásába helyezte, az apai kapcsolattartást szabályozta, a szülők közös tulajdonában álló ingatlana tekintetében pedig osztott lakáshasználatot rendelt el. A gyámhatóság a gyermekeket – a szülők közötti konfliktushelyzetre visszavezethető veszélyeztetettségére tekintettel – 2011 áprilisában védelembe vette. A védelembe vétel felülvizsgálata tárgyában legutóbb indult eljárás idején a panaszos gyermekeivel együtt már albérletben lakott. Ezzel azonban a szülők között a konfliktus a nem szűnt meg. A kapcsolattartási problémák továbbra is fennállnak, az apa időközben a kapcsolattartás végrehajtásra irányuló kérelmet nyújtott be.

A gyámhivatal megítélése szerint a gyermekek veszélyeztetettsége továbbra is fennállt, így erre tekintettel a hatóság a PE-06C/GYAM/83-16/2014. számú, 2014. április 30-án kelt határozatával a védelemben vétel fenntartása mellett döntött.

A panaszos a jogorvoslati kérelmét 2014. május 6-án, közvetlenül a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalához nyújtotta be. Fellebbezésében „a határozat visszavonását” kezdeményezte, továbbá azt is kérte, hogy a gyámhivatal az apa mentális állapota okán javasolja a gyermekekkel való korlátozott kapcsolattartást és pontosan jelölje meg a panaszos és gyermekei lakásból való kiköltözésének indokát.

A szociális és gyámhivatal 2014. május 9-én, PEC-001/1991-2/2014. számú végzésével a járási gyámhivatalt az iratanyag felterjesztésére kérte. A járási gyámhivatal az iratanyagot 2014. június 3-án terjesztette fel, azt a szociális és gyámhivatal 2014. június 16-án vette át. A szociális és gyámhivatal a PEC/001/122-1/2015. számú, 2014. december 29-én kelt határozatával az első fokú döntést helyben hagyta. A járási gyámhivatal a határozatot végül 2015. január 28-án 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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszt. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. E jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

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

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogbiztonság és tisztességes eljárás tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó 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.

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 (komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. Mindebből az is 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság 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. 5. § n) pontjának meghatározása szerint a veszélyeztetettségnek minősül az 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 kapcsolattartási problémák, a szülők között évek óta fennálló és egyre mélyülő konfliktushelyzet, továbbá a folyamatban lévő bírósági eljárásra tekintettel a gyermekek veszélyeztetettsége megállapítható.

Mindezek figyelembe vétele mellett osztom az első- és másodfokú gyámhivatal azon álláspontját, miszerint a gyermekek veszélyeztetettségét önmagában az a tény nem szüntette meg, hogy a közösen használt ingatlanból elköltöztek. A Gyvt. 68. § (1) bekezdése alapján a védelembé vétel olyan hatósági intézkedés, amely célja a veszélyeztetett gyermek családi környezetben való nevelkedésének elősegítése. Így álláspontom szerint a védelembé vétel fenntartása jogszerű volt.

Tekintettel arra, hogy a kapcsolattartás újraszabályozása és a lakáshasználat megosztása tárgyában per van folyamatban, a bíróság feladatkörébe tartozik annak eldöntése, hogy milyen bizonyítási eszközöket használ fel (szakvélemények kérése, tanúmeghallgatás). A Ptk. 4:181. § (1) és (2) bekezdésének figyelembe vételével a szülői kapcsolattartásról a bíróság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik. A védelembé vételi eljárás során a gyámhivatal a kapcsolattartás korlátozására vonatkozó javaslatot nem tehet.

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni annak közléséről. A közigazgatási hatósági eljárási törvény az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 33. § (6) bekezdése kimondja, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság eljárásban az ügyintézési határidő az ügy összes iratának az eljárásra jogosult hatósághoz érkezését követő napon kezdődik.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a járási gyámhivatal által felterjesztett iratanyagot a szociális és gyámhivatal 2014. június 16-án átvette, döntését azonban csak több mint fél évvel ezt követően, 2014. december 29-én hozta meg.

*A fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon alkotmányos kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – megállapítom, hogy a szociális és gyámhivatal indokolatlanul késedelmes eljárása és döntése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*



### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – nyomatékosan hívja fel a *Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala vezetőjének* figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
KÖZÖS JELENTÉSE  
az AJB-5063/2014. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy az AJB-2035/2013.)**

Előadók: dr. Schnörch Rita,  
dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia,  
dr. Garaguly István,  
dr. Pump Judit

### **Az eljárás megindulása**

Az AJB-2035/2013. számú ügyben egy ügyvédi iroda kezdeményezte, hogy az alapvető jogok biztosa alkotmányossági szempontból vizsgálja meg a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hbkr.) hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó rendelkezéseit. Az ügyvédi iroda véleménye szerint a jogalkotó csak az alapbírság mértékét maximálta, a kiszabható teljes hulladékgazdálkodási bírságot nem, így a hatóságnak lehetősége van azt a jogsértés súlyához képest aránytalan, irreálisan magas összegben is megállapítani. A beadványozó álláspontja szerint a korlátlan mértékű bírságnak nincs visszatartó ereje, ugyanakkor az érintett gazdálkodó szervezetre megsemmisítő hatású lehet.

Az AJB-5063/2014. számú ügyben egy ügyvéd a hulladékgazdálkodási bírság szabályozásának felülvizsgálatával fordult az ombudsmanhoz. Beadványában a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó rendelkezéseit, valamint a Hbkr. egyes rendelkezéseit kifogásolta. Az ügyvéd álláspontja szerint a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában, valamint a Kr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában, 3. § (2) bekezdés b) pontjában található „ugyanazon jogsértés ismétlődése” kitétel nem egyértelmű, annak alkalmazása a gyakorlatban jogbizonytalansághoz vezet.

Tekintettel arra, hogy a beadványok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelménye sérelmének, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottam.

### **Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből következő 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*]
- 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**

- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/ek Irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (Irányelv)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. tv. (RHgt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

- A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Kkvvtv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (Hbkr.)
- A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 440/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (Hnykr.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásáról szóló 19/2009. (XII. 22.) KvVM rendelet (KvVM rendelet)
- A hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet (HjVMr.)

## A megállapított tényállás

1. Az ombudsmani gyakorlattól nem idegen az egyedi hulladékgazdálkodási ügyekben kirótt bírság vizsgálata,<sup>1</sup> vagy adott esetben a bírságolás elmaradásának elemzése.<sup>2</sup> Jelen eljárásunk során, tekintettel arra, hogy a panaszosok indítványai nem konkrét hatósági eljárás vizsgálatára irányultak, amelyről érdemben információt kérhettünk volna, az érintett közigazgatási szervek tájékoztatása, a vonatkozó jogszabályok, kúriai döntések és a Kúria „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleményben foglalt megállapítások, a vonatkozó szakmai jogirodalom,<sup>3</sup> valamint a rendelkezésemre álló és nyilvánosan hozzáférhető információk elemzésével állapítottuk meg a tényállást. Megvizsgáltuk a bírság megállapítására felhatalmazást adó jogszabályi rendelkezéseket, a bírság mérlegelésének, valamint kiszabásának, mellőzésének feltételeire vonatkozó előírásokat.

2. A panaszok ismertetése. A beadványozók a következő jogszabályi kollíziókra hívták fel az alapvető jogok biztosának figyelmét.

2.1. Az AJB-2035/2013. ügyben a panaszos szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértik a jogállamiságra vonatkozó alapvető követelményeket. A Ht., valamint a Hbkr. szabályozásával kapcsolatos kifogásait, a következő pontokban foglalta össze.

2.1.1. Az ügyvédi iroda kifogásolta, hogy hiányzik a hulladékgazdálkodási bírság maximálisan kiszabható összegére vonatkozó szabályozás. A Hbkr. alapján a hulladékgazdálkodási bírság alapvetően két tényező együttes figyelembevételével, a Hbkr. 1. § (3) bekezdése szerinti alpbírság, másrészt egyes módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzata alapján kerül meghatározásra, azonban a jogalkotó a Hbkr.-ben csak az alpbírság mértékét maximálta, a jogsértő magatartás vonatkozásában kiszabható teljes hulladékgazdálkodási bírság mértékét nem, mely korlátlan mértékben kiszabható bírságnak nem visszatartó ereje, hanem valójában az érintett gazdálkodó szervezetet megsemmisítő hatása van. Az ügyvédi iroda a bírságmaximum meghatározása kapcsán a Hbkr. megalkotásának törvényi kereteit adó felhatalmazás túllépését is problematizálta. Álláspontja szerint a jogalkotó a Hbkr. megalkotása során, annak hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó rendelkezései vonatkozásában túllépte az RHgt. 49. § (7) bekezdésében<sup>4</sup>

<sup>1</sup> OBH 2784/2005. számú jelentés

<sup>2</sup> JNO 4748/2009. számú ügy, OBH 5874/2005. számú jelentés

<sup>3</sup> Bándi Gyula (Szerk.): Hulladékgazdálkodási kézikönyv I. - Környezetvédelmi kiskönyvtár 11. Complex Kiadó Budapest. 2002. 317-327. oldal; Pump Judit: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén, PhD értekezés, Budapest, ELTE, 2012. 268-279. oldal, Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái. Magyar Bírói Egyesület. 2013. [http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/publik%C3%A1ci%C3%B3\\_vargaeszter\\_hullgazdb%C3%ADrs%C3%A1g.pdf](http://www.mabie.hu/sites/mabie.hu/files/publik%C3%A1ci%C3%B3_vargaeszter_hullgazdb%C3%ADrs%C3%A1g.pdf); Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Miskolci Jogi Szemle. 2014/1. szám. 16-32. oldal

<sup>4</sup> RHgt. 49. § (7) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó eljárási szabályokat, a bírság mértékét és megállapításának módját jogszabály állapítja meg.

meghatározott törvényi felhatalmazást és az RHgt. alapelvi szintű rendelkezéseivel ellentétesen nem maximálta a kiszabható teljes bírságösszeg mértékét.

2.1.2. A hulladékgazdálkodási bírság jogsértő magatartással való arányosságának kérdése kapcsán a beadványban kifogásolásra került, hogy a hulladékgazdálkodási bírság esetében a kiszabható törvényes bírság maximális mértékének jogszabályi rögzítése hiányában irreális bírságösszeg kerülhet kiszabásra, amely nem arányos magával a jogsértő magatartással. Erre tekintettel, az ügyvédi iroda álláspontja szerint, a Hbkr.-nek a bírság mértékére vonatkozó rendelkezései az arányosság követelményének megsértése miatt is ellentétben állnak a jogállamiság elvével. Csak olyan bírság lehet ugyanis alkotmányos és a jogállamiság elvével összeegyeztethető, amely egyben arányos is a jogsértő magatartással. Ennek pedig előfeltétele az, hogy a bírság kiszabását lehetővé tevő jogszabály olyan garanciális szabályokat tartalmazzon, amely az arányosság szempontjait megfelelően figyelembe veszi.

2.1.3. Az ügyvédi iroda álláspontja szerint a Hbkr. szabályozása önmagában is ellentmondásos, hiszen az egyes jogsértő magatartásokat nem azok súlyának megfelelően értékelte a jogalkotó az alpbírság maximális összegének a meghatározása során.

2.1.4. Az AJB-2035/2013. számú ügy beadványában kifejtésre került, hogy a Hbkr. ellentétes az RHgt. alapelvi szintű rendelkezéseivel és egyúttal a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv 36. cikk (2) bekezdésének második mondatában foglalt követelménynek sem felel meg. A hivatkozott uniós jogi aktus rendelkezései szerint, „a tagállamok megállapítják az ezen irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, és minden intézkedést megtesznek azok végrehajtása érdekében. A szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük”. Az ügyvédi iroda összehasonlító jogi példákat felhozván kiemelte, hogy más EU-tagállamok ugyanazon irányelvet Magyarországtól eltérően alkalmazzák és a kiszabható bírság maximális összegét is limitálják. Így például Németországban a bírság felső határa 50.000 Euró, az Egyesült Királyságban 5000 angol font (Anglia és Wales) vagy 10.000 angol font (Skócia).

2.2. Az AJB-5063/2014. számú ügyben a panaszos beadványa a Ht., valamint a Hbkr. szabályozásával kapcsolatos jogi kollíziókra mutatott rá.

2.2.1. A panaszos beadványa szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések sértik a jogorvoslathoz való jogot, valamint felmerül a jobbiztonság követelményének sérelme, ugyanis – a beadványozó álláspontja szerint – nem egyértelmű, hogy mit kell érteni a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában lévő „*ugyanazon jogsértés*” fogalmán, valamint az sem tisztázott, hogy az ugyanazon jogsértés ismétlődésének a ténye az újabb bírság kiszabásánál, *visszamenőlegesen meddig vehető figyelembe*, mikor évül el az adott jogszabálysértés.

2.2.2. A bírság megállapítása során az ismétlődés, mint súlyosbító tényező háromszori értékelése szintén problematikus a beadványokban foglaltak szerint. Egyrészt az alpbírságot maximalizáló tényezőként megjelenő ismétlődés kérdése, miszerint az alpbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani, ha ugyanazon jogsértés valósult meg [Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontja].

Másrészt ugyanazon jogsértés ismétlődése, mint súlyosbító tényező (S tényező) jelenik meg a bírság kiszámolása kapcsán. A bírság (B) összegét az alpbírság (A), a módosító tényező (M) valamint a *jogsértés ismétlődését*, súlyát figyelembe vevő súlyosbító tényező (S) szorzataként kell megállapítani. A Hbkr. melléklete szerint a következő képletet kell alkalmazni:  $B = A \times M \times S$ . [Hbkr. Melléklet 1. pont]. Harmadrészt a Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerint pedig a bírság összegét ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén kétszeres, harmadszori elkövetés esetén háromszoros, környezetveszélyeztetéssel, valamint környezetkárosítással járó jogsértés esetén ötszörös szorzóval emelt összegben kell alkalmazni.

3. A panaszok alapján az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdésben foglaltak szerint tájékoztatás kérése céljából megkerestük a Földművelésügyi Minisztériumot, valamint az Országos Környezet- és Természetvédelmi Felügyelőséget (a továbbiakban: OKTF).

3.1. Megkeresésünkre a Földművelésügyi Minisztérium az alábbiakról tájékoztatott.

3.1.1. A **Hbk. a Ht.-t megelőző, RHgt. felhatalmazása alapján született meg.** Tekintettel arra, hogy a közigazgatási jogi felelősség terén az RHgt. és a Ht. rendszere azonos alapokon nyugszik – gondolva itt különösen a hulladékgazdálkodási bírság szankciójára – a Ht. hatálybalépésével egyidejűleg nem volt szükség a korábbi teljes egészében felváltó Hbkr. megalkotására. A tárca a Ht. végrehajtási rendeleteinek előkészítése során abból a megfontolásból indult ki, hogy először a hulladékgazdálkodás szakmai részletszabályainak indokolt megszületnie, és csak ezt követően érdemes a szankcionálandó tényállások teljes újraszabályozását megkezdeni. A tárca álláspontja szerint, így érhető el a legeredményesebben az a cél, hogy az új szankciós szabályozás tényállásai teljes mértékben összhangban legyenek mind a Ht.-vel, mind annak végrehajtási rendeleteivel.

3.1.2. A földművelésügyi miniszter tájékoztatása szerint a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítása még nem zárult le teljes egészében, így a Ht.-nek is van új rendelettel ki nem töltött felhatalmazó rendelkezése, ez ugyanakkor – a tárca álláspontja szerint – nem okoz rendszerszintű anomáliákat.

3.1.3. Azon kérdéseinkre, miszerint a kormány eleget tett-e a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában,<sup>5</sup> valamint 15. pontjában<sup>6</sup> foglalt jogalkotási kötelezettségeinek, a tárca elismerte, hogy annak ellenére, hogy az építési és bontási hulladékok területe sem szabályozatlan terület a hazai jogban, hiszen a tárgykört az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet jelenleg is szabályozza, az említett jogterületek korszerűsítésre szorulnak.

3.1.4. A tárca álláspontja szerint a Hbkr.-ben megfogalmazott tényállások és szankciók az emberi egészség és a környezet védelmét szolgálják. A bírságtényállások nagyobb része a jogszabályba ütköző (pl. engedély nélküli, vagy attól eltérően végzett) tevékenységet szankcionálja, amennyiben ugyanakkor a magatartásnak súlyos következménye van, pl. környezetszennyezést vagy környezetkárosítást okozott, akkor a jogi szabályozásnak már ezt az eredményt is tekintetbe kell vennie a jogkövetkezmény megállapítása során. A Földművelésügyi Minisztérium álláspontja szerint semmilyen, az Alaptörvényben foglalt korlátja nincs annak, hogy a közigazgatási, objektív jellegű bírságtényállások egy része a magatartást, más része az eredményt szankcionálja, sőt, az is elképzelhető, hogy ugyanazon tényállás esetén lehessen a két megközelítés kombinációját alkalmazni. Ennek megfelelően, ha adott, jogszabályellenes magatartás valamilyen, környezetvédelmi szempontból nem kívánatos eredménnyel is párosul, akkor a szabályozás akár a két megközelítést egyszerre is alkalmazhatja, ahol adott bírságtétel a magatartásra kerül kiszabásra, míg a súlyosító tényező a bekövetkezett eredményre tekintettel.

3.1.5. A Hbkr.-ben meghatározott bírságtételek a jogalkotó által úgy kerültek megállapításra, hogy azok a cselekmény súlyához igazodjanak, másrészt pedig megfelelő tér nyíljon a hatóság számára a mérlegelésre. A Hbkr. tényállásaihoz tartozó bírságösszegek két elv alapján lettek meghatározva, a jogalkotó egyrészt a környezetre gyakorolt esetleges hatást vette figyelembe, másrészt pedig azt, hogy a bírságtétel megfelelő visszatartó erővel bírjon ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző gazdálkodó szervezeteknek ne legyen kedvezőbb a bírság megfizetése, mint a jogkövető magatartás tanúsítása.

<sup>5</sup> Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja alapján a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módjával, mértékével kapcsolatban.

<sup>6</sup> Ht. 88. § (1) bekezdés 15. pontja alapján az építési-bontási hulladék képződésének megelőzésével kapcsolatos tevékenységek, valamint az építési-bontási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályainak megállapításával kapcsolatban.

3.1.6. A tárcza azon kérdésünkre, hogy a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában,<sup>7</sup> valamint a Hbkr. 2. § (4) b) pontjában,<sup>8</sup> valamint 3. § (2) b) pontjában<sup>9</sup> található „ugyanazon jogsértési ismétlődése” kitétele alatt az alabírságot megalapozó jogalapot, magát a cselekményt, vagy a tényállás kell-e érteni, a következő választ adta. A jogsértés ismétlődésének megállapításakor azt kell tisztázni, hogy a korábbi jogsértő tevékenység során mivel (milyen hulladékkal) és milyen tevékenységet végeztek. Ugyanis a hulladékok azonosságához a típusazonosság (vagyis az EWC kód szerinti egyezés) megkövetelése irreális elvárás lenne, és kiüresítené a szabályozás tartalmát. Más a helyzet azonban a hulladékjelleggel (veszélyes és nem veszélyes), mivel a különböző jellegű hulladékokat külön kell kezelni, így a jogsértések is különbözőek. Az ismétlődés első feltétele tehát az, hogy azonos hulladékjellegű hulladéokra legyen elkövetve a jogsértés. Másrészt az engedély nélkül végzett előkezelés környezeti kockázata elmarad egy engedély nélkül végzett ártalmatlanításától, különösen, hogy utóbbi esetben a cselekményt megelőző állapot sok esetben nem is állítható helyre. Különbséget kell tehát tenni a cselekmények jellege szerint és kizárólag akkor áll fenn a jogsértés ismétlődése, ha ugyanazon cselekményfajta az eljárás tárgya mindkét esetben. Az ugyanazon cselekményfajta ez esetben a Ht. III. fejezet szerinti hulladékgazdálkodási tevékenységeket jelenti azzal, hogy a hazai szabályozás az előkezelésnek kiemelt jelentőséget tulajdonít, ezért azt is külön cselekményfajtanak tekinti a hatósági jogalkalmazó gyakorlat.

A fentieket figyelembe véve a tárcza álláspontja szerint akkor ismétlődő a jogsértés amennyiben azt ugyanolyan jellegű hulladékkal, ugyanolyan cselekmény fajtára követték el.

3.1.7. A tárcza az „ismétlődés” kérdéskörére, valamint a jogsértések elévülésére tekintettel a következő tájékoztatást adta. A Ket. 94/A. §<sup>10</sup> közigazgatási bírság elévülésére vonatkozó általános szabályai vonatkoznak a korábbi jogsértés figyelembevételének elévülésére. Felhívta a figyelmet arra is, hogy felelősségi szempontból a Ht. a Kvt. szabályozására, mint mögöttes joganyagra utal.<sup>11</sup> A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 10. cikkében,<sup>12</sup> valamint 17. cikkében<sup>13</sup> meghatározott időbeli korlát a Kvt.-n keresztül olyan ügyekben is alkalmazandó, ahol egyébként hulladékgazdálkodási bírságot kell kiszabni. A földművelésügyi miniszter hangsúlyozta, hogy adott jogellenes állapot fenntartása által felelősségi szempontból is folyamatos jogszabálysértés áll fenn. A cselekmény régre visszanyúló eredete nem jelenti tehát azt, hogy a hatóság ne intézkedhetne, amennyiben van eljárás alá vonható jogsértő. A fentieket összefoglalva, az FM megállapította, hogy a Ket. szerinti elévülés és a Kvt. felelősségi szabályai nincsenek egymással kollízióban, ugyanis egymástól eltérő kérdésekre adnak eltérő tartalmú jogi megoldásokat.

<sup>7</sup> Ht. 86. § (5) A hulladékgazdálkodási bírság a) a visszafordíthatatlan környezetkárosítást okozó, b) az ugyanazon jogsértés ismétlődésével vagy egyéb súlyosbító körülmény felmerülésével megvalósuló, vagy c) a hulladékgazdálkodási tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetésével, ellenőrzésének akadályozásával együtt járó jogsértés esetén nem mérsékelhető.

<sup>8</sup> Hbkr. 2. § (4) bekezdése alapján az alabírság, szorzószám megállapítása és az 1. § (5) bekezdés szerinti mérlegelés nélkül a jegyző a bírságot, a jogsértés súlyát figyelembe véve 1500 és 50 000 Ft között állapítja meg, az alábbiak együttes teljesülése esetén: a) a jogsértés nem jár környezetveszélyeztetéssel, környezetszennyezéssel vagy környezetkárosítással, b) ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn, c) a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos, d) a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott településen a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét.

<sup>9</sup> Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alabírságot, ha ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosbító körülmény felmerülése valósult meg.

<sup>10</sup> Ket. 94/A. §<sup>10</sup> (2) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

<sup>11</sup> A Ht. 6. § (5) bekezdése szerint a hulladékkal történő környezetveszélyeztetés vagy környezetkárosítás esetén a Kvt. rendelkezései szerint kell eljárni.

<sup>12</sup> A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 10. cikke szerint az illetékes hatóság jogosult kezdeményezni a gazdasági szereplővel vagy megfelelő esetben azzal a harmadik féllel szemben, aki a kárt vagy a közvetlen kárveszélyt okozta, az ezen irányelv alapján hozott valamennyi intézkedés költségeinek behajtását az intézkedések befejezésétől vagy a felelős gazdasági szereplő, illetve harmadik fél azonosításától számított öt éven belül, attól függően, hogy melyik következik be később.

<sup>13</sup> A környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelv 17. cikke alapján ez az irányelv nem alkalmazandó a következőkre: a 19. cikk (1) bekezdésében említett időpont előtt bekövetkezett kibocsátás vagy esemény által okozott károk, a 19. cikk (1) bekezdésében említett időpontot követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens által okozott károk, amennyiben olyan meghatározott tevékenység eredményeként került sor azokra, amely a fent említett időpont előtt történt és fejeződött be, a károkat okozó kibocsátás, esemény vagy incidens bekövetkezése óta több mint 30 év telt el.

3.1.8. A földművelésügyi minisztérium azon felvetésre, miszerint a bírság megállapítása során az ismétlődés, mint súlyosbító tényező háromszor kerül értékelésre [1.) az alapbírságot maximalizáló tényezőként jelenik meg az ismétlődés kérdése, miszerint az alapbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani, ha ugyanazon jogsértés valósult meg (Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontja); 2.) ugyanazon jogsértés ismétlődése, mint súlyosbító tényező (S tényező) jelenik meg a bírság kiszámolása kapcsán; 3.) a Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerint pedig a bírság összegét ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén kétszeres, harmadszori valamint többszöri elkövetés esetén háromszoros, környezetveszélyeztetéssel, valamint környezetkárosítással járó jogsértés esetén ötszörös szorzóval emelt összegben kell alkalmazni] a következő választ adta. A tárca álláspontja szerint a Hbkr.-ben az ismétlődés tényállási elemének értékelése nem háromszor, hanem kétszer jelenik meg: az alapbírság (Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontja), valamint a teljes bírságösszeg kiszámításánál (Hbkr. 3. § (5) bekezdés a)-b) pontja). A mellékletben szereplő súlyosbító tényező értéke főszabály szerint 1, vagyis a képlet alkalmazása önmagában nem növeli a bírság összegét.

A minisztérium hangsúlyozta, hogy az ismétlődés feltételezi, hogy a szabályszegő visszatérő jelleggel sérti meg a hulladékgazdálkodási szabályokat, így a jogsértés is egyértelműen kockázatosabb a környezet és az emberi egészség szempontjából. E mérlegelési szempont tükrében az alapbírság, valamint az összbírság a következők szerint alakul. A Hbkr. ismétlődés esetén megtiltja az alapbírság csökkentését. Ezzel kapcsolatban szükséges hangsúlyosan felhívni a figyelmet, hogy a Korm. rendelet eleve csak pontosan körülhatárolt, méltányolható enyhítő körülmények esetén engedi meg az alapbírság csökkentését,<sup>14</sup> vagyis a rendelet szerint minden ügyben a maximális összegű alapbírságból kiindulva kell értékelni a tényállást, amely csak szűk körben csökkenthető. Az alapbírság 100%-on történő meghatározási kötelezettségének deklarálása ismétlődés esetén tehát azt egyértelműsíti a jogalkalmazó felé, hogy a visszatérő jogszabálysértés olyan jelentős körülmény, amely miatt az alapbírság a Hbkr.-ben meghatározott csökkentési lehetőségei nem méltányolhatók. A bírság megállapítása kapcsán az FM álláspontja szerint arányos és igazságos az, hogy a jogellenes cselekményt ismételten elkövető személy kétszeres bírságot kapjon.

3.2. Az OKTF a következő felvilágosítást adta a megkeresésemre.

3.2.1. Kérdésünkre, hogy a mennyiben egyeztethető össze a Hbkr.-rel, az RHgt. és a Ht. szabályozása, arra figyelemmel, hogy a Hbkr. még az RHgt. felhatalmazása alapján jött létre a következő választ kaptuk. Az RHgt. és a Ht. felépítése és szabályozási tárgykörei alapvetően igen hasonlóak, mindkét szabályozásban vannak azonban olyan témakörök, amelyek a másikban nem jelennek meg. Az RHgt.-vel szemben a Ht. mind fogalomrendszerét, mind a hatálya alá tartozó kérdések körét tekintve kiterjedtebb és részletesebb szabályozást tartalmaz. A különbségeket az OKTF a következő pontokban foglalta össze.

3.2.1.1. A lényegi különbségek egyike, a hulladékkezelés és hulladékgazdálkodás fogalmának a két szabályozásban meghatározott tartalmi elemei közötti különbség. Mind az RHgt., mind a Ht. gyűjtőfogalomként használta, illetve használja a két fogalmat, mely utóbbi mindkét törvény alkalmazásában magában foglalja a hulladékkezelés gyűjtőfogalmát is. Az RHgt.-hez képest azonban mind a hulladékgazdálkodás, mind a hulladékkezelés fogalmi, illetve törvényben betöltött szerepe, jelentősége ártértékelődött a Ht.-ben. Az RHgt. és a Ht. szerinti hulladékgazdálkodás tartalmilag ugyan hasonló fogalomként szerepel, azonban az RHgt.-ben a hulladékgazdálkodás – a hulladékkezeléssel szemben – egy általánosabb meghatározást nyújt azon tevékenységek köréről, melyeket a fogalom magában foglal, a Ht.-ben ugyanakkor már mindkét fogalom konkrét tevékenységi köröket nevesít.

<sup>14</sup> Hbkr. 1. § (5) bekezdése szerint az alapbírság összege az 1. § (3)-(4) bekezdéseiben és a 2. § (3) bekezdésében meghatározott összegek 25 és 100%-a között állapítható meg – az 1. § (3) bekezdés e) pontja szerinti esetek kivételével – ha az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.

3.2.1.2. A Ht.-ben a hulladékkal végzett tevékenységek köre (gyűjtés, szállítás, előkezelés, tárolás, hasznosítás, ártalmatlanítás *kereskedelem, közvetítés,*) eltérést mutat az RHgt.-hez (gyűjtés, szállítás, előkezelés, tárolás, hasznosítás, ártalmatlanítás, *begyűjtés*) képest. A hulladékkal végzett tevékenységek kapcsán új fogalmakat vezetett be a Ht. – úgymint a *kereskedelem és közvetítés* – mint önállóan végezhető tevékenységek, melyeket a hulladékgazdálkodás, mint gyűjtőfogalom magába foglal. Megszűnt viszont a begyűjtés fogalma, illetve míg a *tárolás* az RHgt.-ben még önálló hulladékkezelési tevékenységnek minősült, addig a Ht.-ben már csak valamely hulladékgazdálkodási tevékenység – úgymint gyűjtés, kereskedelem, kezelés – szerves részeként értelmezhető, önállóan nem végezhető tevékenységként kerül definiálásra.

3.2.1.3. Az RHgt.-ben a fent hivatkozott tevékenységek kezelés jellege került hangsúlyozásra, így az *RHgt. alapján azok mindegyike hulladékkezelésnek minősült.* A Ht. hatályba lépésével a hulladékkezelés egy olyan, az OKTF szerint a valósághoz közelebb álló, azt sokkal inkább tükröző gyűjtőfogalommá alakult át, amely azokat a tevékenységeket foglalja magába, melyek a hulladékok fizikai, kémia, biológiai jellemzőinek, tulajdonságainak megváltoztatásával járnak, illetve azok hasznosítását, ártalmatlanítását szolgálják. Erre tekintettel az RHgt.-hez viszonyítva, *a Ht.-ben a hulladékkezelés fogalma alatt már csak a hasznosítási, ártalmatlanítási műveleteket, illetve a hatékonyabb hasznosítás és ártalmatlanítás érdekében végzett olyan előkészítő műveleteket kell érteni, mint pl. a hulladékok válogatása, bontása, aprítása, tömörítése, szárítása, zúzása, kondicionálása, fertőtlenítése, kicsapása, feltárása, homogenizálása, hígítása, szűrése, stb.*

3.2.1.4. Az olyan tevékenységek, melyek alapvetően nem járnak a hulladék fizikai, kémia, biológia tulajdonságainak megváltoztatásával, mint pl. a gyűjtés, szállítás, kereskedelem, közvetítés a Ht.-ben már hulladékkezelésnek nem minősülő hulladékgazdálkodási tevékenységek. A Ht.-ben tehát a tevékenységek hulladékkezelési jellege helyett azok hulladékgazdálkodási jellege került előtérbe. A hulladékkezelés maga pedig – az RHgt.-hez képest – kisebb szegmensét képezi a hulladékgazdálkodási tevékenységeknek.

3.2.1.5. Az RHgt. 59. § (1) bekezdése g) pontja<sup>15</sup> alapján a Kormány felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét, és megalkotta a Hbkr.-t. Mivel a Hbkr. az RHgt. fogalomrendszerére épül, így – különös tekintettel a hulladékkezelés fogalmára – a Hbkr. alapján szankcionálható jogsértések köre a hulladékkezeléssel kapcsolatos jogsértések köré csoportosul, míg a Ht. alapjait a hulladékgazdálkodás fogalma adja. A Hbkr. fogalomrendszere ugyan lényegében hasonló a Ht.-vel, azonban a Hbkr. egyes jogszabályhelyeinek gyakorlati alkalmazása a fentebb részletezett változások következtében nehézséget okoz. A fentiek figyelembevételével, az OKTF megállapította, hogy másodfokú joggyakorlata során a Ht. hatályba lépése óta egyetlen alkalommal sem fordult elő, hogy a Ht. és végrehajtási rendeletei alapján megállapítható, hulladékgazdálkodási bírsággal sújtható jogsértések valamelyike esetében a Hbkr. alapján ne lehetett volna szankciót alkalmazni.

3.2.2. Kérdésünkre, az OKTF a következő jogszabályi ellentmondásokra, másodfokú közigazgatási hatósági tapasztalatai során kialakult jogértelmezési nehézségekre hívta fel a figyelmünket a Ht.-vel kapcsolatban.

3.2.2.1. A Ht. 2. § (1) bekezdésében található fogalom meghatározások közül a Ht. 2. § (1) bekezdés 23. pontja szerinti *hulladék definíció* okoz problémát, melynek értelmében hulladéknak minősül bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.

<sup>15</sup> RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontjában foglaltak szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét.



Az RHgt. szerinti meghatározás alapján hulladéknak kellett tekinteni bármely az RHgt. 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgyat vagy anyagot, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles. Az *OKTF megállapítása szerint a Ht. bővítette a hulladéknak minősíthető anyagok körét*. A hulladék fogalmának pontos meghatározásával kapcsolatban több esetben merült fel uniós szintű jogértelmezési probléma, mely alapján az Európai Unió Bírósága, jellemzően az áruk szabad mozgása kapcsán, az áru és a hulladék elhatárolása által a hulladéknak minősítés szempontjából fontos megállapításokat tett. Előbbieknek köszönhetően kiemelendő jelentőséggel bírnak az Európai Bíróság eseti döntései<sup>16</sup> a hulladék fogalmával kapcsolatos jogértelmezés során felmerülő kérdések tisztázása során. A hulladék definíciója egy objektív és egy szubjektív elemből tevődik össze. Az objektív elem a „bármely anyag vagy tárgy”, míg a szubjektív az „amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles”. A „bármely anyag vagy tárgy” meghatározás a korábbi, az RHgt. által alkalmazotthoz („bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag”) képest tágabb fogalmi kört takar, és kevésbé körülhatárolható. Az „[...] amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles” szubjektív fogalmi elem vizsgálatával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a „megválnak”, mint tevékenység meghatározása szintén nehéz, figyelemmel arra, hogy nem állapítható meg kétséget kizáró módon, hogy pontosan milyen tevékenységet tekint a jogalkotó „megválásnak”. Az Európai Unió Bírósága eseti döntései ebben az esetben is kiemelkedő fontossággal bírnak.

3.2.2.3. A kitermelés helyén fel nem használt kitermelt szennyeztelen talaj hulladékstátuszának meghatározása<sup>17</sup> során problémaként merül fel a „kitermelés, helye” fogalma meghatározásának hiánya. Nem tisztázott, hogy egy konkrét helyrajzi számú ingatlan, egy adott tevékenységgel érintett teljes területet vagy ezen belül egy konkrét területet kell-e a kitermelés helyének tekinteni esetlegesen.

3.2.2.4. A *melléktermék-hulladék*<sup>18</sup> státusz elkülönítése – vagyis annak megítélése, mi számít mellékterméknek és mi *hulladéknak* – tekintetében a hatósági szemlélet alapvetően egységesnek tekinthető, ellenben a bírósági szemlélet ettől gyakran eltér. A melléktermékké minősítés mikéntje is hézagos és a hulladék státusz megszűnésének igazolása is.

3.2.2.5. A hulladékbirtokos Ht. 31. § (2) bekezdés<sup>19</sup> szerinti, a hulladékok megfelelő kezelésével kapcsolatos kötelezettségeinek hulladékkezelésként történő megítélése is ellentmondásos, melynek során az elsőfokú hatósági gyakorlat gyakran eltér a másodfokú hatóság gyakorlatától a Hbkr. alapján történő besorolás esetén.

3.2.2.6. A *hasznosítás*<sup>20</sup> és az *ártalmatlanítás*<sup>21</sup> fogalom meghatározásával kapcsolatban megállapítható, hogy az ezen tevékenységek egyes eseteit tartalmazó felsorolás nem kimerítően tartalmazza a fogalom alá tartozó egyes tevékenységeket.

<sup>16</sup> C- 114/2000, C-235/2002, C-416/2002, C-457/2002, C-1/2003, C-121/2003

<sup>17</sup> Ht. 2. § (4) bekezdése alapján a kitermelt szennyeztelen talaj és más, természetes állapotában meglévő olyan anyag hulladékstátuszát, amelyet nem a kitermelés helyén használnak fel, az (1) bekezdés 23. pontja szerinti fogalom meghatározással, valamint a melléktermékre, illetve a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó rendelkezésekkel összhangban kell értelmezni.

<sup>18</sup> Ht. 8. § alapján valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni: a) további felhasználása biztosított, b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható, c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.

<sup>19</sup> Ht. 31. § (2) bekezdése szerint a hulladékkezelő, a kereskedő és a közszolgáltató – a 43. § (1) bekezdésben meghatározott kivétellel – a hulladék birtokbavételével a hulladék tulajdonosává válik.

<sup>20</sup> Ht. 2. § (1) bekezdés 20. pont alapján *hasznosítás* bármely kezelési művelet, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelyek eredményeként a hulladékok oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse; a hasznosítási műveletek nem kimerítő listáját a 3. melléklet tartalmazza.

<sup>21</sup> Ht. 2. § (1) bekezdés 2. pont alapján *ártalmatlanítás* minden olyan kezelési művelet, amely nem hasznosítás; a művelet abban az esetben is ártalmatlanítás, ha az másodlagos jelleggel anyag- vagy energiakinyerést eredményez; az ártalmatlanítási műveletek nem kimerítő listáját a 2. melléklet tartalmazza.

Figyelemmel arra, hogy engedély köteles tevékenységnek minősülnek, így felmerül egy taxatív felsorolást tartalmazó meghatározás szükségessége.

3.2.3. Az OKTF másodfokú közigazgatási hatósági tapasztalatai alapján a Hbkr. vonatkozásában a következő *jogszabályi ellentmondásokat, valamint jogértelmezési kihívásokat* kell feloldania a mindennapi a jogalkalmazás során.

3.2.3.1. A bírság kiszabása során a *ceskély súly megítélése*<sup>22</sup> gyakran problémás, figyelemmel arra, hogy e kérdés tekintetében a bírósági gyakorlat teljes mértékben eltér a hatóság gyakorlatától.

A Hbkr. 4. § (2) bekezdése alapján, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségszegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető. A hivatkozott szakasz megfogalmazása alapján a hatóságnak lehetősége és nem kötelezettsége van arra, hogy a csekély súlyú jogsértések esetében mellőzze a bírság kiszabását. A bírói gyakorlat a bírság kiszabás során kötelező jelleggel vizsgálandó elemként tekint a csekély súly vizsgálatára. A Kúria több esetben is megállapította, hogy az engedély nélkül végzett hulladékgazdálkodási tevékenység esetében nincs helye a csekély súly megállapításának.<sup>23</sup> A Főfelügyelőség jogalkalmazói gyakorlata során ezt az álláspontot képviseli. Jelentős környezeti közérdek fűződik ahhoz, hogy a hulladékkezelési tevékenységek törvényes keretek között folyjanak. Az engedély hiányában végzett engedély köteles tevékenység olyan súlyú jogsértés, amelyet szankcionálni szükséges.

A Hbkr. 2. § (5)-(8) bekezdéseiben<sup>24</sup> rögzített meghatározott mértékű bírságtételeket, melyeket adminisztratív jellegű jogsértések (adatszolgáltatási, nyilvántartási kötelezettség elmulasztása) esetén kell alkalmazni. Ezen jogsértések esetében tipikusan egy jogszabály által előírt határidőre történő kötelezettség teljesítésének elmulasztását rendeli szankcionálni a jogalkotó. Az OKTF álláspontja szerint ezek az adminisztratív jellegű jogsértések nem tekinthetők csekély súlyúnak, mivel a Hbkr. külön rendelkezik azok bírságtételeit illetően.

<sup>22</sup> Hbkr. 4. § (2) bekezdés szerint, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségszegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető.

<sup>23</sup> Kfv.II.37.519/2010/3., Kfv.II.37.663/2011/3., Kfv.IV.37.795/2010/9.

<sup>24</sup> Hbkr. 2. § (5) A hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve bejelentési kötelezettségek, továbbá az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének elmulasztása esetén alpbírság, szorzószám megállapítása nélkül az illetékes környezetvédelmi hatóság a bírságot 200 000 Ft-ban állapítja meg. A hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve bejelentési kötelezettségeknek a jogszabályokban meghatározottaknak nem megfelelő teljesítése esetén a bírságot az illetékes környezetvédelmi hatóság legfeljebb 200 000 Ft-ban állapíthatja meg.

2. § (6) Az elektromos és elektronikus berendezések (a továbbiakban: elektromos berendezés) forgalmazásával kapcsolatos környezetvédelmi követelmények, illetve az ilyen berendezések hulladékainak visszavételére vonatkozó jogszabályi előírások nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén alpbírság, szorzószám megállapítása nélkül az illetékes környezetvédelmi hatóság a bírságot: a) ha a gyártó a tárgyévi begyűjtendő hulladékmennyiséget nem teljesíti: 350 000 forintban, b) ha a gyártó a visszavételi, vagy a kereskedő az átvételi kötelezettségét nem teljesíti: 25 000 forintban, c) ha a gyártó a hasznosítási, valamint az ártalmatlanítási kötelezettségét nem teljesíti, vagy az elektromos berendezésben a veszélyes anyagok alkalmazásának külön jogszabályban<sup>24</sup> meghatározott határértékét túllépi 300 000 forintban állapítja meg.

Hbkr. 2. § (7) A környezetvédelmi hatóság által kiszabandó bírság, alpbírság és szorzószám megállapítása nélkül, az elemek és akkumulátorok visszavételéről, illetve kezeléséről szóló külön jogszabály előírásai nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén: a) ha a gyártó, illetve a koordináló szervezet a tárgyévi begyűjtendő hulladékmennyiséget nem teljesíti: a kötelezettségszegés mértékével arányos összeg, azonban legfeljebb 500 000 forint, b) ha a gyártó, illetve a koordináló szervezet a visszavételi kötelezettségét nem teljesíti: 500 000 forint, c) ha a kereskedő az átvételi kötelezettségét nem teljesíti: 100 000 forint, mely ismételt kötelezettségszegés esetén 250 000 forintig terjedhet, d) ha a gyártó a bejelentési kötelezettségét nem teljesíti: 1 000 000 forint, e) ha a gyártó az általa forgalmazott hordozható elem, illetve akkumulátor tömegéről valótlán adatot szolgáltat és ez által begyűjtési kötelezettségét a valósnál kisebb mértékűnek tünteti fel, a szolgáltatott adat és a valós mennyiség közötti eltérés minden kg-ja után 1000 forint, f) ha a gyártó adatszolgáltatási kötelezettségét késedelmesen vagy nem teljesíti: 500 000 forint, mely ismételt kötelezettségszegés esetén 1 000 000 forintig terjedhet, g) ha a gyártó az elem, illetve akkumulátor forgalmazási előírásait szegi meg: 2 000 000 forint.

Hbkr. 2. § (8) Az M1 és N1 járműkategóriájú gépjárművek forgalmazásával kapcsolatos környezetvédelmi követelmények, illetve a hulladékká vált gépjárművek visszavételére és kezelésére vonatkozó jogszabályi előírások nem teljesítése esetén az illetékes környezetvédelmi hatóság a bírságot: a) ha a gyártó, illetve forgalmazó nem teljesíti a hulladékká vált gépjárművekről szóló 267/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hkr.) 5. § (6) bekezdése szerinti tájékoztatási kötelezettségét: forgalomba hozott járművenként: 1000 forintban; b) ha a gyártó nem teljesíti a Hkr. 3. § (2) bekezdés a)-b) pontjában előírt kötelezettségét, vagy a Hkr. 6. §-ában előírt újrahasznál és hasznosítás együttes mértékére, illetve az újrahasznál és visszanyerés együttes mértékére vonatkozó rendelkezéseket: forgalomba hozott járművenként: 1500 forintban; állapítja meg. A jármű/év forgalomba hozatal számításakor az előző évi forgalom adatait kell figyelembe venni.

3.2.3.2. Jellemzően vitatott a Hbkr.-nek az alpbírság mértékének csökkentésével kapcsolatos rendelkezése. A Hbkr. 1. § (5)<sup>25</sup> alapján a következmények felszámolása és a jogellenes állapot megszüntetése esetén van lehetőség az alpbírság csökkentésére. A hulladékkezelési tevékenységekkel kapcsolatos jogsértések többsége esetében azonban ezek a feltételek jellegükre tekintettel nem teljesülnek. Példaként említendő az engedéllyel nem rendelkező részére történő átadás, mely esetben az átadással befejeződött a cselekmény és ebben az esetben a hulladék visszavétele vagy a szükséges engedély későbbi beszerzése „visszamenőleges hatállyal” nem teszi jogszerűvé a cselekményt. Az OKTF hangsúlyozta, hogy ebben az esetben sem teszi kötelezővé a jogalkotó az alpbírság csökkentését a hatóság számára, csupán lehetőséget biztosít rá. Megjegyzi továbbá, hogy az alpbírság 100%-ban történő megállapítása nem értékelhető „szigorúbb” szankcióként, mivel ebben az esetben a megvalósított jogsértésre alapesetben alkalmazandó tételt alkalmazza a hatóság.

3.2.3.3. A több tényállás alapján is kiszabható bírság esetén a legsúlyosabb tényállás megítélésének kérdése okoz az OKTF részére jogértelmezési és jogalkalmazási problémákat. A Hbkr. 3 § (6) bekezdése értelmében amennyiben a bírság kiszabására a Hbkr.-ben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. A hivatkozott rendelkezés esetében az objektív kritérium hiánya miatt a hatóság szubjektív megítélése alapján kell megállapítani, hogy egy adott eljárásban melyik tényállás tekinthető súlyosabb megítélésűnek. Nem tisztázott, hogy az egyes tényállások alapján megállapított bírság összege vagy a jogsértés jellege, esetlegesen egyéb tényezők határozzák meg egy adott tényállás súlyosságának megítélését. Az engedély nélkül végzett tevékenység egyértelműen súlyosabb megítélés alá esik, mint az engedélytől eltérően folytatott tevékenység, azonban ezt sem lehet egyértelműen kijelenteni. Számos egyéb körülmény (hulladék tömege, fajtája stb.) figyelembe vétele szükséges ahhoz, hogy több tényállás közül melyiket minősíti a hatóság súlyosabbnak.

3.2.3.4. Az OKTF álláspontja szerint a több tényállás miatti szorzó megállapításának kérdése, a Hbkr. 3. § (6) bekezdése is problémás. Az előző pontban foglaltakkal kapcsolatosan a hatóságnak a legsúlyosabbnak ítélt jogsértésre kiszámított bírság összeget 100-150%-ban kell megállapítania. A szorzószám megállapítására nincs objektív kritérium kidolgozva, így annak alkalmazását tekintve a hatóság saját belátása szerint dönt.

3.2.3.5. Ugyanazon jogsértés ismétlődésének kérdése<sup>26</sup> kapcsán az OKTF álláspontja szerint nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott eljárásban vizsgált tényállásokat kell-e figyelembe venni, vagy egy korábbi eljárás tárgyát képező tevékenységet.

3.2.3.6. Az engedélytől eltérő és engedély nélkül végzett hulladékgazdálkodási tevékenység elkülönítése<sup>27</sup> kapcsán a jelenlegi bírósági gyakorlat szerint, aki az engedélyében foglalt kezelhető hulladék mennyiségét átlépi, vagy az engedélyezett hulladékokon kívül hulladékot kezel, akkor nem engedély nélküli, hanem engedélytől eltérő tevékenységet valósít meg. Ennek megfelelően az OKTF eljárásai során a kialakult bírói értelmezésnek megfelelően értelmezi a tárgyi kérdést.

3.2.3.7. A jogsértés alapján a megfelelő alpbírság tétel alkalmazása kapcsán a szankcionálására a Hbkr. 1. § (3) bekezdés a)-d) pontjai<sup>28</sup> nem alkalmazhatók, mivel a Ht.

<sup>25</sup> Hbkr. 1. § (5) bekezdése szerint az alpbírság összege az 1. § (3)-(4) bekezdéseiben és a 2. § (3) bekezdésében meghatározott összegek 25 és 100%-a között állapítható meg - az 1. § (3) bekezdés e) pontja szerinti esetek kivételével -, ha az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bíróságot megállapító határozat kiadásáig.

<sup>26</sup> Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontjában 3. § (5) bekezdés a) és b) pontjában, valamint a Melléklet 2. pontjában az „S” értéke kapcsán.

<sup>27</sup> Hbkr. 1. § (3) bekezdés c) és d) pontja.

<sup>28</sup> Hbkr. 1. § (3) bekezdése szerint az alpbírság legmagasabb mértéke: a) a hulladékok kezelésével kapcsolatos, jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése, a rendelkezések egyéb megsértése esetén kilencezer forint; b) c) a külön jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajtákra, elhagyott gépjármű hulladékokra, illetőleg kezelésükre vonatkozó, jogszabályban előírt kötelezettségek, műszaki szabályok nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén tízezer forint; d) hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása, valamint települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogellenes végzése esetén tízezer forint.

szerinti hulladékkezelésnek nem minősülő hulladékgazdálkodási tevékenységek, figyelemmel arra, hogy ezen jogszabályhelyek hulladékkezeléssel kapcsolatos tevékenységekhez köthető jogsértéseket határoznak meg, e kérdéskörben alapvetően eltérő az elsőfokú és másodfokú joggyakorlat.

3.2.3.8. A Főfelügyelőség felhívta a figyelmet, hogy a jogsértéssel érintett hulladék térfogatának tonnában történő megállapításával<sup>29</sup> kapcsolatban – különös tekintettel az építési és bontási hulladékokra – nem került meghatározásra a Hbkr.-ben vagy más jogszabályban, hogy mely térfogat-tömeg viszonyszámokkal lehet számolni.

3.2.4. Az OKTF azon kérdésünkre vonatkozóan, hogy milyen szempontok alapján dönt arról, hogy egy adott cselekmény esetében kizárja a bírságtétel csökkentését – különös tekintettel a környezetkárosításra, az ismétlődésre – és ezt hogyan jeleníti meg a bírság határozatban, valamint azon kérdésünkre, hogy milyen szempontok alapján dönt a hatóság az egyes bírságtételek nagyságáról, a veszélyesség, az ismétlődés, mint súlyosító és/vagy a bírság mértékének csökkentését korlátozó tényezőként történő figyelembe vételéről, a következő választ adta.

A Hbkr. 1. § (1) bekezdése szerint egy adott jogsértéshez hozzárendelhető mérlegelési szempontok alapján megállapított alapbírság és az azt módosító tényezők szorzataként számított mértékű bírság kiszabására van lehetőség.

A Hbkr. 3. § (2) bekezdése alapján a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alapbírságot, ha visszafordíthatatlan környezetkárosítás, vagy ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosító körülmény felmerülése, vagy a hulladékkezelési tevékenységeit ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, ellenőrzésének akadályozása valósult meg. A Hbkr. 3. § (2) bekezdése szerint bírságcsökkentés kizáró okai a Hbkr.-ben meghatározott egyes tételes bírságösszegek, igazoltan környezetveszélyeztetéssel járó, illetve környezetkárosítást okozó hulladékkal végzett jogsértő magatartás, több tényállás, ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosító körülmény felmerülése, a környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, ellenőrzésének akadályozása.

Amennyiben a bírság kiszabása indokolt, a Hbkr. tematikáját követve a számított bírság megállapítása során előbb a Hbkr. 1. § (2) bekezdése szerinti szempontok alapján történő vizsgálatot kell elvégezni, melynek során feltárhatók a jogsértő tevékenység következményei. Ezen következmények egyike lehet a Hbkr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti környezetkárosítás. A környezetkárosítás, mint olyan tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be, egyértelmű bizonyítékok (pl. mérési eredmények, lefolytatott vagy folyamatban lévő kármentesítés, vagy annak elrendelése) alapján jól igazolható. Az alapbírság megállapítása során elsőként tehát a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását kell vizsgálni.

---

<sup>29</sup> Hbkr. Melléklet 3. pontja szerint a hulladék tömegének meghatározása méréssel, műszaki becsléssel, valamint számítással történhet. A hulladék tömegének számítással történő meghatározása esetén - amennyiben a jogsértő nem kötelezett adatszolgáltatásra, és a keletkezett hulladék mennyisége egyéb módon sem határozható vagy becsülhető meg (települési szilárd hulladék esetén) - a hulladék tömegét az évente kiadásra kerülő, az önkormányzati hulladékgazdálkodási címzett támogatások műszaki követelményeiről és a fajlagos költségekről szóló KöM közleményében megadott fajlagos adatokkal kell kiszámítani. Az itt megadott adatokkal becsülhető a háztartásokban keletkező szilárd hulladék mennyisége is. A települési folyékony hulladék átlagos (4 fős) háztartásban keletkező mennyisége az adott településtípusra jellemző vízfogyasztás alapján, műszaki becsléssel vagy a szennyvízelvezetési és -tisztítási beruházásokhoz készített műszaki segédletben megadott fajlagos adatokkal határozható meg. Hulladék elhagyás tettenérése esetén - amennyiben a jogsértő által elhagyott hulladék mennyisége a körülmények miatt (pl. illegális, szállítólevéllel nem dokumentált szennyvízleeresztés történt, vagy az adott közterületen bizonyíthatóan mástól származó korábban elhagyott hulladék is található) nem határozható meg - a hulladék tömegének becsléséhez a szállításához igénybe vett jármű (egyéb szállítóeszköz) műszaki adatait (raksúly, rakfelület, térfogat, ürtartalom stb.) kell felhasználni. Azokban az esetekben, amikor a jogsértő tevékenységhez hulladékmennyiség közvetlenül nem rendelhető (pl. hulladékkezelő technológia engedély vagy alkalmissági vizsgálat, illetőleg minősítés nélküli forgalmazása, hulladékártalmatlanító mű jogellenes létesítése stb.), a jogellenesen kezelt (ártalmatlanított) hulladék mennyiségét a hatóság rendelkezésére álló adatok (anyagmérleg, hulladék nyilvántartási bizonylatok stb.), az üzembe helyezés és a felderítés között eltelt időtartam, valamint a létesítmény (technológia) kapacitása alapján kell megbecsülni. A bírság meghatározása során a hulladék tonnában kifejezett tömegével kell számolni. Amennyiben a hulladék tömege pontosan nem határozható meg, a műszaki becsléssel (számítással) meghatározott tonnában kifejezett nagyságrendi tömegtartomány középértékével kell számolni.

Amennyiben az előbbieket bármelyike is igazolható, úgy az alaphírság mértékét az igazolt veszélyeztetéssel, károsító hatással nem járó jogsértésekkel szemben a Hbkr. 1. § (3) bekezdés e) pontja alapján jóval magasabb összegben kell meghatározni. Ezen alaphírság összeg számítási képletben történő alkalmazása révén van lehetőség a környezetkárosítással járó tevékenységek kiemeltebb szankcionálására. A Hbkr. 1. § (5) bekezdése egyértelműen kizárja igazolható környezetkárosítás esetén az alaphírság mértéke csökkentésének lehetőségét. A jogsértés ismétlődése, illetve a jogsértő magatartás „veszélyessége” a Hbkr. alapján kétsős hatással van a bírság mértékére. Egyrészt mindkettő annak csökkentését kizáró okként szerepel, másrészt annak súlyosbítását eredményezi a számítási képletben alkalmazott „S”, mint a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységét figyelembe vevő súlyosbító szorzó értékének Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerinti meghatározása alapján.

3.2.5. Azon felvetésre, hogy a Kkvtv. 12/A. §<sup>30</sup> alkalmazása mennyiben nehezíti meg a jogalkalmazást, az OKTF a következő választ adta. A Kúria 2/2013. közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozatában foglalkozott a Kkvtv. 12/A. § alkalmazásával kapcsolatosan felmerült kérdésekkel, a bíróságok eltérő gyakorlatára való tekintettel. Az OKTF az eljárásai során a hivatkozott jogegységi határozatban megjelölt módon alkalmazza a Kkvtv. 12/A. §-t. A bírósági és hatósági gyakorlat a Kkvtv. 12/A. § alkalmazása tekintetében egységes.

3.2.6. Kérdésünkre, mely a Hbkr.-ben található tényállások elkövetési magatartás, illetőleg eredmény szemléletű differenciálására vonatkozott, a következő választ kaptuk. Az egyes tényállások eltérő jellegűek, így egyesek egy meghatározott eredmény bekövetkezése miatt tekintendők jogsértőnek, míg más jogsértések eredménytől függetlenül a tényállásszerű magatartás tanúsításával megvalósulnak. Egy tipikus és gyakran előforduló jogsértés, az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő módon történő teljesítése, mely esetében a mulasztást vagy a nem megfelelő teljesítést, mint eredményt szankcionálja a jogszabály. Ebben az esetben az adatszolgáltatásra kötelezett személy nem cselekményt valósít meg, csak nem teljesíti határidőre, illetőleg nem megfelelően teljesíti a jogszabály által előírt kötelezettségét. Az adatszolgáltatási és a nyilvántartási kötelezettség pontos teljesítése a hulladékgazdálkodási rendszer átláthatóságát szolgálja, mely kiemelt fontossággal bír. Egyes jogsértések a tényállásszerű magatartás tanúsítása esetén – függetlenül annak esetlegesen bekövetkező hatásaitól – szankcionálандók. A Ht. és a további kapcsolódó jogszabályok a tényállásszerű magatartás tanúsítása által megvalósuló jogsértéseket tartalmazzák (pl.: engedély nélkül történő hulladékkezelés).

3.2.7. Azon kérdésünkre, hogy mi a jelentéstartalma a Ht.-ben,<sup>31</sup> valamint a Hbkr.-ben<sup>32</sup> található „ugyanazon jogsértés ismétlődése” kitételnek, hogy milyen esetben alkalmazható ez, illetőleg, hogy több tényállás megvalósítása miatt megállapított bírság után az egyik tényállás újbóli megvalósítása az előző cselekményhez képest ismételt elkövetésnek minősül-e, a következő választ kaptuk. Az OKTF álláspontja szerint az „ugyanazon jogsértés ismétlődésének” megítélése során – különösen számított bírság esetén – nem elégséges annak teljesülése, hogy a jogsértő magatartás a Hbkr. ugyanazon jogszabályhelye alapján kerüljön szankcionálásra.

<sup>30</sup> Kkvtv. 12/A. § (1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén - az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve - bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét.<sup>30</sup> (2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, b) a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával környezetkárosodás következett be, c) a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor, vagy d) a jogsértésre a személyeknek koruk, hisztékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor, e) a vállalkozás megsérti a békéltető testületi eljárásban fennálló, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 29. § (11) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségét.

<sup>31</sup> Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában, valamint a Hbkr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában, 3. § (2) bekezdés b) pontjában található

<sup>32</sup> Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában, valamint a Hbkr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában, 3. § (2) bekezdés b) pontjában található

A Hbkr. 1. § (3) bekezdés a)-d) pontjai szerinti tényállások például már önmagukban is több tényállási elemet tartalmaznak, mely tényállási elemek szerinti jogsértő tevékenységek mind hulladékgazdálkodási, mind környezetvédelmi (elsősorban a jogsértő tevékenység környezeti elemekre gyakorolt hatásai) szempontból más-más megítélés alá tartoznak. A Főfelügyelőség értelmezésében nem tekinthető egyenértékűnek, ezért nem kerülhet hasonló megítélés alá az ismételt jogsértés figyelembevétele során egy engedély nélkül végzett előkezelés (pl. hulladék engedély nélküli tömörítése), egy engedély nélkül végzett ártalmatlanítással (pl. hulladék engedély nélküli égetése), holott mindkét tevékenység engedély nélküli kezelésnek minősül, mely a Hbkr. 1. § (3) bekezdés d) pontja szerinti tényállásnak feleltethető meg. Ahogyan a fenti szempontok alapján nem egyenértékű egy nem veszélyes hulladékkal elkövetett jogsértés egy veszélyes hulladékkal elkövetett jogsértéssel sem. Előbbiek alapján ugyanazon jogsértés ismétlődése – a hulladék típusától<sup>33</sup> függetlenül – ugyanazon cselekménytípus ugyanazon jellegű<sup>34</sup> hulladékkal történő ismételt megvalósulását jelenti. Ugyanazon jogsértés ismétlődése a bírság összegének meghatározása során fontos szempont, mivel az ismételt jogsértés szankcionálása mind a számított bírságok esetében alkalmazott képletben, mind a tételes<sup>35</sup> bírságok meghatározásánál olyan súlyosbító tényező, melyre a Hbkr. értelmében tekintettel kell lenni. Erre tekintettel a több tényállás miatt kiszabott bírságot követően egy újabb jogsértés kapcsán indokoltá váló bírságkiszabás során az egyik tényállás újbóli megvalósítása az előző cselekményhez képest ismételt elkövetésnek minősül.

3.2.8. Az ismétlődés meghatározására vonatkozó kérdéseinkre, miszerint az ismétlődésre kiterjed-e az elévülés jogintézménye, illetőleg azon kérdéseinkre, hogy ez esetben az első jogsértésként időben mit kell figyelembe venni (a jogsértő cselekmény elkövetési idejét vagy a tudomásszerzés időpontját) a következő választ kaptuk. Ismétlődés esetén az első jogsértést az azt megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számítja az OKTF. A hulladékgazdálkodási bírságolási eljárás során az OKTF álláspontja szerint az ismétlődés terén az elévülési idő nem releváns, ugyanis az a joggyakorlatban nem jellemző. Egy adott bírságolási eljárásban jellemzően csak az adott jogsértést, illetve jogsértéseket veszi figyelembe a hatóság. Az RHgt. 49. § (3) bekezdése<sup>36</sup> a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozóan egy éves jogvesztő határidőt állapított meg, melyet a jogsértésnek a hatóság tudomására jutásától kellett számítani. A Ht. az előbbiek szerinti határidőt nem tartalmaz, így a Ket. általános szabályai irányadók, tehát a Ket. 94/A. § (2) bekezdése alapján a tudomásra jutástól egy éven belül meg kell indítania a hatóságnak a bírság kiszabására irányuló eljárást.

3.2.9. A bírság számítása kapcsán az ismétlődés tényezőjének, mint súlyosbító tényezőnek többszörös figyelembe vételével kapcsolatos kérdéseinkre – először az alpbírságot maximalizáló tényezőként jelenik meg az ismétlődés kérdése, miszerint az alpbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani, ha ugyanazon jogsértés valósult meg, majd ugyanazon jogsértés ismétlődése, mint súlyosbító tényező (S tényező) jelenik meg a bírság kiszámolása kapcsán, harmadszor pedig a Hbkr. 3. § (5) bekezdése szerint a bírság összegét ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén kétszeres, harmadszori elkövetés esetén háromszoros, környezetveszélyeztetéssel, valamint környezetkárosítással járó jogsértés esetén ötszörös szorzóval emelt összegben kell alkalmazni – az OKTF a következő tájékoztatást adta.

<sup>33</sup> Ht. 2. § (1) bekezdés 33. pontja alapján hulladéktípus: a hulladékjegyzékről szóló miniszteri rendeletben meghatározott hulladékjegyzék szerinti azonosító kóddal jelölt hulladék]

<sup>34</sup> Ht. 2. § (1) bekezdés 29. pontja alapján hulladékjelleg: a hulladék veszélyes vagy nem veszélyes jellemzője

<sup>35</sup> Hbkr. 2. § (5) bekezdés szerinti.

<sup>36</sup> RHgt. 49. § (3) bekezdése szerint a bírság kiszabására a környezetvédelmi hatóságnak az (1) bekezdésben meghatározott cselekményről való tudomásszerzésétől számított egy éven túl nincs lehetősége. A cselekmény elkövetésétől számított öt éven túl nem szabható ki bírság, kivéve, ha a cselekmény jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll.

A Hbkr. az elsőként említett rendelkezésével ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése esetén pusztán nem teszi lehetővé az alapbírság csökkentését, vagyis az alapesethez képest az enyhítés igénybevételét, így az ismétlődő jogsértés esetén az alapbírság 100% marad. A másodszori és harmadszori értékelés pedig ugyanaz: a bírságképletben az „S” súlyosbító tényező a Hbkr. 3. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezések alkalmazását jelenti.

#### **4. Az alapvető jogok biztosa és a jövő nemzedékek szószólója vizsgálata során áttekintette a hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.**

4.1. A Kvt. 101. §-a általános értelemben kimondja, hogy a környezethasználó – büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi – felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért a Kvt.-ben, és a más jogszabályokban meghatározott módon.

A hulladékgazdálkodási felelősségi rendszer elsődleges alapját a Kvt., illetőleg a Ht. általános felelősségi szabályai alkotják. A Hbkr. megalkotására a régi, 2013. január 1-jétől hatálytalan RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontjában adott felhatalmazás alapján került sor, az RHgt. 49. § (1) bekezdésében megállapított tényállások<sup>37</sup> alapján.

Vizsgálatunk szempontjából lényeges, hogy a 2013. január 1-től hatályosan már az RHgt. helyébe lépő Ht. 86. § (1) bekezdése határozza meg, hogy mely magatartások tanúsítása esetén szükséges a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása<sup>38</sup>.

Ehhez kapcsolódóan a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja tartalmazza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása és megállapítása módjának és mértékének megállapítására a Kormánynak adott felhatalmazást. E felhatalmazás alapján azonban még nem került sor a Ht. fogalmainak és a 86. § (1) bekezdésében foglalt tényállásoknak megfelelő új Korm. rendelet megalkotására.

A Hbkr. módosítására a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja alapján egy ízben került sor, a bírságkiszabási ügyekben eljáró környezetvédelmi hatóság és az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség nevének, valamint feladat- és hatáskörének változása miatt.<sup>39</sup> A Ht. 86. § (1) bekezdésében szereplő törvényi tényállások a Ht. 2. § (1) bekezdésében megállapított, az RHgt. 3. §-ában meghatározott fogalomrendszerből gyökeresen eltérő alapvető fogalmakon alapulnak.<sup>40</sup> A Ht. 86. § (1) bekezdéséből külön is ki kell emelnünk a c) pontot, amely szerint azt is hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi a környezetvédelmi hatóság, aki a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként, illetve melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol. E tényállás a Ht. 8. §-ában foglalt *melléktermék* fogalmán<sup>41</sup> alapul, amely fogalom az RHgt. rendszerében korábban ismeretlen volt, így az ezzel a tényállással összefüggő végrehajtó rendelkezések a Hbkr.-ben sem szerepelnek.

<sup>37</sup> RHgt. 49. § (1) Aki tevékenységével vagy mulasztásával a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget, b) a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, c) a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyeztet, károsítja, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.

<sup>38</sup> Ht. 86. § (1) Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

<sup>39</sup> Ld. a vízügyi ágazat irányításának átalakításával összefüggésben, valamint a vízkárelhárítás hatékonyságának növelése érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 527/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletet

<sup>40</sup> Vö. pl. az RHgt. 3. § h) pontot a Ht. 2. § (1) bekezdés 26. és 27. pontjaival; RHgt. 3. § l) pontját a Ht. 2. § (1) bekezdés 36. pontjával, stb.

<sup>41</sup> Ht. 8. § Valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni: a) további felhasználása biztosított, b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlatól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható, c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.

4.2. A Ht. 86. § (2) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási bírságot a jogsértés szerint – három típust nevesítve – *egyszerű* bírságként, *mérlegelési szempontok alapján* megállapított bírságként vagy *alapbírság és módosító tényezők szorzataként* megállapított bírságként kell kiszabni. A bírságok megállapítására vonatkozó részletes szabályokat a Hbkr. tartalmazza,

4.2.1. A hatóság által kiszabható bírság Hbkr.-ben meghatározott általános formája, a megvalósított tényálláshoz rendelt *alapbírság és a módosító tényezők szorzataként megállapított szankció*. A Hbkr. melléklete alapján, a hulladékgazdálkodási bírság mértékét – néhány kivételtől eltekintve – az alábbi képlet alkalmazása szerint kell meghatározni:  $B=A \times M \times S$ .

Ezen képletben a B tényező, a bírság forintban kifejezendő összege, az A tényező, az alapbírság forintban, az M, pedig a módosító tényező, amely a jogértés jellegétől, súlyától, volumenétől, a hulladék környezeti jellemzőitől (veszélyességétől, hasznosíthatóságától, ártalmatlaníthatóságától stb.) és mennyiségétől függ. Az S tényező a jogsértés ismétlődését, a környezet érzékenységét figyelembe vevő súlyosbító szorzó (egyéb előírás hiányában az S értéke 1).

4.2.1.1. Az alapbírság meghatározása a Hbkr. 1. § (3) és (4) bekezdésében a Hbkr. hatályba lépése óta többször is változott. A jelentés kiadásának időpontjában hatályos szöveg alapján a következőképpen alakul.

Jogellenes tevékenység megnevezése	Az alapbírság legmagasabb mértéke
1. a hulladékok kezelésével kapcsolatos, jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése, a rendelkezések egyéb megsértése	9000 Ft
2. jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajtákra, elhagyott gépjármű hulladéokra, illetőleg kezelésükre vonatkozó, jogszabályban előírt kötelezettségek, műszaki szabályok nem, vagy nem megfelelő teljesítése	15 000 Ft
3. hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása, valamint települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogellenes végzése	18 000 Ft
4. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény szerinti környezetveszélyeztetés	24 000 Ft
5. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény szerinti környezetkárosítás	48 000 Ft
6. nem veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása	200 000 Ft
7. veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása	1 000 000 Ft
8. az előzőek alá nem sorolható, környezetveszélyeztetéssel, illetőleg környezetkárosítással nem járó egyéb jogsértés esetén	6000 Ft

A hatóság alapbírság megállapítása során gyakorolt mérlegelésének szempontjait a Hbkr. 1. § (2) bekezdése tartalmazza, mely szerint a bírság megállapítása során figyelembe kell venni a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását, a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását, a bekövetkezett kár mértékét, és a helyreállíthatóság lehetőségét, kár hiányában a jogsértéssel szerzett előnyt, elhárított hátrányt.

Az alapbírság mérséklésére a Hbkr. 1. § (5) bekezdése alapján van lehetőség, mely szerint az alapbírság összege 25-100%-a között állapítható meg (a Kvt. szerinti környezetkárosítás és környezetveszélyeztetés kivételével), ha az elkövető a következményeket felszámolta, és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.



A Hbkr. 4. § (1) bekezdése alapján, ha a bírság fizetésére kötelezett a kiszabott bírság megfizetésére előírt határidő lejárta előtt az eredeti állapotot helyreállítja, illetőleg a szabálytalanságot megszünteti, a hatóság a bírságot kérelemre, az 1. § (5) bekezdése szerint (alapbírság 25-100% közötti megállapítása) csökkentheti. Egyéb esetekben a kiszabott bírság nem mérsékelhető. Visszafordíthatatlan környezetkárosítás, vagy ugyanazon jogsértés ismétlődése vagy egyéb súlyosbító körülmény felmerülése, vagy a hulladékkezelési tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, akadályozása esetén a Hbkr. 3. § (2) bekezdés szerint a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alapbírságot, vagyis nincs lehetőség annak mérséklésére. Nincs lehetőség az alapbírság mérséklésére akkor sem, ha egyidejűleg több jogsértés valósul meg, vagyis a bírságot a hatóság több tényállás alapján szabja ki. A Hbkr. 3. § (6) bekezdése alapján ugyanis ebben az esetben a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. A Hbkr. 1. § (3) bekezdése ea) alpontja alapján a környezetveszélyeztetés valamint az eb) alpontja szerint a környezetkárosítás önálló tényállás, eltérő alapbírsággal.

4.2.1.2. Módosító tényezők meghatározása. Az M módosító tényező meghatározására a hulladék mennyisége (tömege), fizikai, kémiai, biológiai jellemzői (veszélyessége, hasznosíthatósága, ártalmatlaníthatósága stb.) figyelembe vételével kerül sor az alábbi képlet szerint:  $M = V \times Mt$ . A hulladék tömegének (Mt) meghatározása méréssel, műszaki becsléssel, valamint számítással történhet, melyre részletes rendelkezéseket tartalmaz a Hbkr. melléklete.

A melléklet a továbbiakban az egyes tényállásokhoz igazodóan külön meghatározza az Mt módosító tényező számításának módját, a hulladék tömegéhez rendelt súlyzó szám alkalmazásával, mely degressziót biztosít. A súlyzó számok az egyes tényállások esetén eltérőek. Szerepükről a Hbkr. nem tartalmaz információt. A hulladék hulladékgazdálkodási jellemzőit, veszélyességét kifejező V szorzószám értékét a Hbkr. melléklete szerint kell meghatározni, melynek értéke 1; 1,5; 2,5 illetve 10 lehet.

4.2.2 Az általánoshoz képest *kivételes*, az alapbírság és szorzószám megállapítása nélküli fix összegű, valamint maximált összegű bírságtételeket állapítanak meg a Hbkr. 2. § (5)-(9) bekezdései.

4.2.3. A Hbkr. 2.§ (1)-(4) bekezdései a jegyző hatáskörébe utalják a helyi szabályozáshoz köthető tényállásokat, valamint a bírságtétel csökkentésének lehetőségét kizárva, 1.500-50.000 Ft összegben határozzák meg az alapbírság összegét, amennyiben négy feltétel együttesen teljesül.<sup>42</sup>

4.3. A bírság kiszabásának mellőzésére a Hbkr. 4. § (2) bekezdése alapján van lehetőség, mely szerint, ha a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető. A fentiekén kívül, két törvényhely – a Ket. 94. § (1) a) pontja és a Kkv. 12/A. §-a<sup>43</sup> – rendelkezik a bírság mellőzése esetén alkalmazott figyelmeztetés jogintézményéről.

<sup>42</sup> a) a jogsértés nem jár környezetveszélyeztetéssel, környezetszennyezéssel vagy környezetkárosítással, b) ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn, c) a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos, d) a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott településen a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét.

<sup>43</sup> Kkv. 12/A. § (1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytatott intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. (2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, b) a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával környezetkárosodás következett be, c) a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor, vagy d) a jogsértésre a személyeknek koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor, e) a vállalkozás megsérti a békéltető testületi eljárásban fennálló, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 29. § (11) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségét.

Eszerint a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét.

A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja a hatóság számára lehetőséget biztosít arra, hogy ha a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A 94. § (2) bekezdés b) pontja szerint azonban nem alkalmazható a fenti lehetőség, ha azt jogszabály azért zárja ki, mert a jogszabálysértés a környezet vagy a természet fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné. A konkrét esetben a kizáró jogszabály a KvVM rendelet, melynek 1. § b) pontja alapján a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontban foglalt felhívásnak nincs helye a következő esetben: a Ht. 86. § (1) bekezdésében<sup>44</sup> meghatározottak megsértése a Hbkr. 1. § (3) bekezdésének c)–g) pontjában és 2. § (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetek szerint.

5. A hulladékgazdálkodási bírság megítélése a Kúriai döntések és a Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú, „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleményben (a továbbiakban: Összefoglaló Vélemény) foglalt megállapítások fényében.<sup>45</sup>

5.1. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 29-30.§-ban<sup>46</sup> foglalt rendelkezések alapján a Kúria Elnöke indokoltnak találta megvizsgálni a közigazgatási bírságokkal kapcsolatos joggyakorlatot, melyre tekintettel felállította a „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a joggyakorlat-elemző munkacsoportot.

A joggyakorlat-elemző csoport által készített Összefoglaló Vélemény, átfogó elemzés körében részletesen elemzi – többek között – a közigazgatási bírság fogalmát, funkcióit, annak alkotmányossági és európai uniós mércéit, a bírság alkalmazásának és megállapításának általános szabályait, valamint a bírság kiszabás akadályait (a törvényi mentességeket, a Ket. 94. §-ban és Kkv. 12/A. §-ban foglalt figyelmeztetés jogintézményének alkalmazhatóságát, valamint az elévülés intézményét).

<sup>44</sup> Ht. 86. § (1) Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, b) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy c) a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

<sup>45</sup> Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú, „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített: [http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a\\_kozigazgatasi\\_birsagok\\_vizsgalati\\_targykorben\\_joggyakorlat-elemzo\\_csoport\\_osszefoglalo\\_velemenye.pdf](http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf) összefoglaló vélemény. Internetről utoljára letöltve: 2015-10-07

<sup>46</sup> Bszi. 29. § (1) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport feladata az ítélkezési gyakorlat vizsgálata. A vizsgálati tárgyköröket a Kúria elnöke - a Kúria kollégiumai véleményének beszerzését követően - évente meghatározza. A vizsgálati tárgykörökre az ítélőtáblai és a törvényszéki kollégium kollégiumvezetője, továbbá a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium kollégiumvezetője, az OBH elnöke és a legfőbb ügyész (a továbbiakban együtt: kezdeményező) is indítványt tehet. (2) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport vezetőjét és tagjait a Kúria elnöke - vizsgálati tárgykörönként - a Kúria bírái közül, a Kúria kollégiumvezetőinek javaslatai alapján jelöli ki. A csoport vezetője a csoport munkájába - a kezdeményező javaslatára, vagy ha azt a vizsgálati tárgykör indokolja - alsóbb fokú bíróságra beosztott bíró és a vizsgált területen működő elméleti vagy gyakorlati szakembert is bevonhat. 30. § (1) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport a vizsgálat eredményéről összefoglaló véleményt készít. Az elkészült összefoglaló véleményt a Kúria tárgykör szerint illetékes kollégiuma megvitatja, és egyetértése esetén annak megállapításait a csoport vezetője a Kúria honlapján közzéteszi. Ezzel egyidejűleg a teljes összefoglaló véleményt a csoport elnöke a bíróságok központi intranetes honlapján (a továbbiakban: intranet) is közzéteszi. (2) Ha annak feltételei fennállnak, az (1) bekezdés szerinti összefoglaló vélemény alapján a Kúria kollégiumvezetője jogegységi eljárást indíthat, vagy jogalkotás kezdeményezése érdekében a Kúria elnökén keresztül az OBH elnökéhez fordulhat. (3) A vizsgálat során a joggyakorlat-elemző csoport és a bírósági vezetők együttműködni kötelesek. (4) A bírósági joggyakorlat-elemző csoport eljárására vonatkozó ügyviteli rendelkezéseket a Kúria ügyviteli szabályzata állapítja meg; a rendelkezéseket a Kúria honlapján közzé kell tenni.

Az Összefoglaló Vélemény részletes elemzéseket tartalmaz az egyes közigazgatási bírságokra vonatkozóan, így a hulladékgazdálkodási bírság<sup>47</sup> jogintézményének vizsgálatára is külön hangsúlyt fektetett.

Az Összefoglaló Véleményben a joggyakorlat-elemző csoport számos kritikát fogalmaz meg a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatban, melyre tekintettel a Bszi. 30. § (2) bekezdése alapján kérte a Kúria Elnökét, hogy jogalkotás kezdeményezése érdekében forduljon az Országos Bírósági Hivatal Elnökéhez a Hbkr. módosítása kapcsán, ezen belül is az 1.§ (2), (3) és (5) bekezdését érintően – tekintettel a 3.§ (2) bekezdésében foglaltakra – ezzel megteremtve a hatósági mérlegelési szempontok egyértelmű és világos meghatározását, alkalmazását.<sup>48</sup>

A joggyakorlat-elemző csoport a következő kritikai megállapításokat tette a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatban.

Az Összegző Véleményben megfogalmazottak szerint nem egyértelmű, hogy a jogalkotó mit ért a Kvt. 106. § (1) bekezdésében a „környezet védelmét szolgáló előírás „közvetlen vagy közvetve” történő megsértésén, különös figyelemmel arra, hogy a Kvt. a hulladékgazdálkodási bírság, de minden egyéb környezetvédelmi bírság esetében is csupán háttérjogszabályként funkcionál, vagyis a konkrét jogsértő tényállásokat, magatartásokat az egyes környezeti elemekre vonatkozó jogszabályok részletezik.”<sup>49</sup>

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint a Kvt. 106. § (1) bekezdésében megfogalmazott azon kitétel is szokatlan, mely „szerint a környezetvédelmi bírság megfizetésére az kötelezett, aki – többek között – jogszabályban vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított előírást szeg meg.” A Kúria álláspontja szerint érthetetlen, hogy „a jogalkotó miért különbözteti meg ennyire élesen a nemzeti jogszabályt a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktustól, ez utóbbi nyilvánvalóan a rendelet, mely az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke szerint általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban”.

A Kúria megállapításai szerint az RHgt. és a Vhr. jogellenes magatartásokat meghatározó rendelkezései nincsenek minden tekintetben összhangban egymással, ennek azonban gyakorlati oka – a joggyakorlat-elemző csoport szerint – az, hogy míg a Hgt. keretjelleggel határozza meg a bírságolandó magatartásokat, addig a Vhr. szerinti különbségtétel az alpbírság mértékének meghatározásához szükséges.<sup>50</sup>

A joggyakorlat-elemző csoport további problémaként vetette fel, hogy a Hbkr. 1.§ (5) bekezdésében az alpbírság összegének 25–100% közötti megállapításával további kedvezményt (második mérlegelést) vagy első mérlegelést biztosít-e a jogszabály, ha az „elkövető” a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.<sup>51</sup> Ezen túlmenően a Hbkr. 1. § (5) bekezdésének értelmezésével kapcsolatosan a Kúria megállapította, hogy számos vita alakult ki, amely tekintetben „a bírósági gyakorlat azt legalább egyértelművé tette, hogy a Hbkr. 1. § (5) bekezdése szerint a mérséklésre kizárólag a számított bírságösszeg – azon belül is az alpbírság – tekintetében van lehetőség, fix bírságok esetében, vagy alpbírság meghatározása nélküli bírság esetében nem. Az azonban továbbra sem tisztázódott egyértelműen, hogy mit is kell az alatt érteni, hogy az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig.

<sup>47</sup> Összefoglaló vélemény. 89-124. oldal

<sup>48</sup> Összefoglaló vélemény. 292. oldal

<sup>49</sup> Összefoglaló vélemény. 93. oldal

<sup>50</sup> Összefoglaló vélemény. 95. oldal

<sup>51</sup> Összefoglaló vélemény. 103. oldal

Az Összefoglaló Vélemény szerint, a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának az az alapelve,<sup>52</sup> hogy mindig az adott magatartás elkövetésének időpontjában fennálló tényeket vizsgálja, azt a kérdést veti fel, hogy vajon egy engedély nélküli hulladékkezelés vagy hulladékgazdálkodási tevékenység esetén egy utóbb – azaz a jogsértés elkövetése és annak hatósági észlelése után – beszerzett engedély mennyiben szüntetheti meg a feltárt jogellenes állapotot, vagyis az engedély nélküli tevékenységet utóbb mennyire teheti jogszerűvé. Arra az időszakra, amelyre a hatósági ellenőrzés kiterjedt, és amely időre az adott személy nem rendelkezett hatósági engedéllyel a hulladékgazdálkodási tevékenység végzésére, az utóbb beszerzett engedély nem vonatkozik, nem vonatkozhat, így ennek az időszaknak a jogszerűtlensége utóbb nem is korrigálható. A munkacsoport a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a jelenlegi szabályozás nem egyértelmű, ezért indokolt lenne, ha a jogalkotó ezt a rendelkezést pontosítaná és világossá tenné azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén az alapbírság összegét mérsékelni lehet.

A munkacsoport a Hbkr. 3. § (6) bekezdésével kapcsolatban megállapította, hogy méltánytalan eredményre vezet, hogy a tényállások száma és nem a cselekmények száma a releváns, mivel egy cselekménnyel is megvalósítható több tényállás (pl. engedély nélküli hulladékkezelés esetén az adatszolgáltatási, nyilvántartási, hulladékkezelési terv készítési, azaz adminisztratív kötelezettségek teljesítése is értelemszerűen elmarad, hiszen aki nem engedélyezteti a tevékenységét, az arról semmilyen információt sem szolgáltat a hatóságnak). Mindezekre tekintettel a joggyakorlat-elemző csoport megállapította, hogy indokolt lenne ezen túlmenően a többes elkövetés szankcionálása körében különbséget tenni az adminisztratív és az egyéb, a környezetvédelem és hulladékgazdálkodás körébe tartozó komolyabb súlyú kötelezettségek között.<sup>53</sup> A bírságok mértékével kapcsolatban a joggyakorlat-elemző csoport megállapította, hogy a szabályozás bizonyos esetekben különbséget tesz a különböző kötelezettségek elmulasztása és nem megfelelő teljesítése között [egyik esetben fix, a másik esetben pedig a fix összegnél alacsonyabb összegű bírság megállapításának a lehetőségét biztosítva, lásd Hbkr. 2.§ (5) bekezdése], más esetben azonban ilyen különbségtételt nem alkalmaz, így például a Hbkr. 2.§ (7)-(8) és (9) bekezdésében. Utóbbi szabályok alapján tehát, ha valaki egyáltalán nem tesz eleget a jogszabályi előírásokban foglaltaknak, vagy részben eleget tesz, a teljesítés nem teljes körű, vagy nem megfelelő, vagy bármilyen hibában szenved, ugyanolyan bírsággal sújtható. Ez a kötelezettségszegés súlyához nem igazodó szankcióalkalmazást enged.<sup>54</sup>

5.2. Az alábbiakban néhány, a hatósági jogalkalmazásban gyakran előforduló, hulladékgazdálkodási bírság kiszabását megalapozó tényállást és az ezekhez kapcsolódó kúriai döntéseket ismertet a jelentés.

5.2.1. Hulladékkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség, egyedi hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztása<sup>55</sup> A Hbkr. 2. § (5) bekezdés első mondata a hulladékkal kapcsolatos adatszolgáltatási kötelezettség teljesítését, valamint az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztását kétszázezer forint összegű bírsággal szankcionálja, alapbírság és szorzószám megállapítása nélkül. A Kúria Kfv.II.37.733/2010/6. ügyben hozott ítéletében kifejtette, hogy ha jogszabály egy *bizonyos kötelezettség (így az adatszolgáltatás, hulladékgazdálkodási terv készítése) teljesítésére határidőt állapít meg, és a kötelezett ezen határidőn belül nem tanúsítja az elvárt magatartást, akkor a kötelezettségét elmulasztja*, mivel a jogszabály az elvárt magatartás határidőn belül történő teljesítését tekinti jogkövető magatartásnak.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339/A. §-a szerint, a bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.

<sup>53</sup> Összefoglaló vélemény. 109. oldal

<sup>54</sup> Összefoglaló vélemény. 113. oldal

<sup>55</sup> Az adatszolgáltatásra kötelezettek körét, módját a Hnyakr. szabályozza.

<sup>56</sup> Tárgyi ügyben a vállalkozó hét telephelyét érintően féléves késéssel tett eleget hulladék-adatszolgáltatási kötelezettségének, ezért a hatóság mindegyik telephely vonatkozásában külön-külön kétszázezer forint összegű bírságot szabott ki. A Kúria ítéletében megállapította, hogy a

A Kúria álláspontja szerint nincs teljesítés, ha a határidő utolsó napja is eredménytelenül telt el, és nem megfelelő a teljesítés, ha a kötelezett határidőben ugyan szolgáltat adatokat, de adatszolgáltatása bármely okból nem teljes körű, hiányos vagy téves. A Kúria megállapítása szerint az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását a jogalkotó olyan súlyos jogsértésnek tekintette, hogy e magatartást a jogsértés egyedi körülményeinek mérlegelését nem igénylő módon, tételes bírság kiszabásával szankcionálta. A jogsértés egyedi körülményeinek feltárására a hatóság jogszabály kifejezett rendelkezése folytán nem köteles. A Kúria megállapította, hogy jelen ügyben a Hbkr. 4. § (1) és (2) bekezdésének alkalmazására sem volt lehetőség, vagyis a bírság nem volt mérsékelhető, és kiszabása sem volt mellőzhető. A Kúria álláspontja szerint a tételes összegű bírság mérséklésének a feltétele azért nem áll fenn, mert a Hbkr. 2.§ (5) bekezdés első mondata szerinti bírságösszeg nem alapbírság és szorzószám alkalmazásával számítható ki, így alapbírság-tétel hiányában az alapbírság összegének mérséklésére vonatkozó szabályok<sup>57</sup> nem vehetők figyelembe. A bírság mellőzésének pedig azért nincs helye, mert az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását maga a jogalkotó tekintette jelentős súlyú jogsértésnek, amikor tételes bírsággal szankcionálta, így a jogsértés csekély súlya, mint mellőzési feltétel nem állapítható meg. A Ket. 94. § (1) a) pontja alkalmazását a KvVM rendelet<sup>58</sup> ezen tényállás esetében nem zárja ki, azonban azért nincs lehetőség a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazására, mert az a jogellenes magatartás megszüntetését vagy a jogszerű állapot helyreállításának lehetőségét támasztja a bírság kiszabása nélküli, felhívás alkalmazásának feltételeként. A Kúria ítéletében megállapította, hogy amennyiben a jogsértés a határidő elmulasztása folytán következik be, nem orvosolható, nem lehetséges a jogszerű állapot helyreállítása.

#### 5.2.2. Engedély nélküli hulladékkezelés

A Hbkr. 1. § (3) bekezdés d) pontja hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása esetén tizennyolc ezer forint maximális alapbírság kiszabását teszi lehetővé. A bírság végső összegét a Hbkr. mellékletében kifejtett módosító tényezők és az alapbírság szorzataként állapítja meg a hatóság. A Kúria jogértelmezése szerint a Hbkr. 1. § (5) bekezdésében írt követelmények – tehát a következmények felszámolása és a jogellenes állapot megszüntetése – hulladék engedély nélküli szállítása esetén nem merülhet fel, mert a jogsértés megvalósult, és a jogsértés jellege olyan, hogy az eredeti állapot felszámolására már nincs lehetőség. Az 1. § (5) bekezdésben foglaltak hiánya önmagában kizárja az 1. § (2) bekezdésének alkalmazását, így a bírságot kizárólag az alapesetre rendelt számítási mód szerint lehetett megállapítani. Az 1. § (2) bekezdése tartalmazza a hatóság mérlegelésének szempontjait (jogsértő magatartás konkrét veszélyessége, károsító hatása, jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatása, bekövetkezett kár mértéke, stb.). Nem jöhetett szóba tárgyi esetben a Hbkr. 4. § (2) bekezdésében írt csekély súlyú jogsértésre vonatkozó bírságmellőzési lehetőség sem, mivel a 10 tonnát meghaladó műanyag csomagolási hulladék átvétele és szállítása nem minősül csekély súlyú jogsértésnek<sup>59</sup>.

A Kúria általánosságban is rámutatott arra, hogy a tevékenység engedély nélkül való végzése olyan súlyos mulasztás, mely a következményekre való tekintet nélkül alapot ad a bírság kiszabására.<sup>60</sup> A bírság ugyanis abban az esetben mellőzhető csak, ha a jogsértésnek a tevékenységben vagy mulasztásban megjelenő súlya, következménye csekély.

---

kötelezettség teljesítését, illetve annak elmulasztását minden esetben a megadott határidőn belül tanúsított magatartás alapján lehet megítélni.

<sup>57</sup> Hbkr. 1. § (5) bekezdésében foglalt alapbírság összegének 25-100% közötti mérséklésre adott lehetőség.

<sup>58</sup> A KvVM rendelet 1. § b) pontja szerint – a Ht. 86. § (1) bekezdésében meghatározottak megsértése a Hbkr. 1. § (3) bekezdésének c)–g) pontjában és 2. § (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetek szerint nincs lehetőség a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogi eszköz alkalmazására.

<sup>59</sup> Kfv.II.37.684/2011/4.

<sup>60</sup> Kfv.III.37.257/2007/14.

A Kúria elé került másik ügyben<sup>61</sup> a felperes engedély nélküli, országhatárt átlépő hulladékszállítást valósított meg, ún. zöldlistás hulladékokra. A Hbkr. 1. § (3) bekezdés f) pontja ezen jogsértést kétszázézer forint maximálisan kiszabható alapbírsággal szankcionálja.

A vállalkozó a jogellenes tevékenység megvalósítása után, a hatóság bírságot megállapító határozatának kiadásáig megszerezte a szállításhoz szükséges ún. notifikációs engedélyt. A Kúria rámutatott arra, a hatóságnak értékelnie kellett volna a Hbkr. 1. § (5) bekezdésében foglaltakat (alapbírság 25-100% közötti megállapíthatósága a jogellenes állapot megszüntetése esetén). Kifejtette, hogy ha a jogellenesség engedély nélküli hulladékkezelésben nyilvánul meg, és ezt a hulladékkezelő megszünteti azzal, hogy a bírságot megállapító határozat kiadásáig engedélyt kér és kap a hatóságtól, a jogellenes állapot megszüntetésének feltétele megvalósul. Téves volt a hatóság azon hivatkozása, hogy a nem előírászerűen folytatott tevékenység helyreállítására nincs lehetőség, mivel a jogszabály csupán a jogellenes állapot megszüntetését írja elő feltételként, ami megtörtént. Kiemelte a Kúria, hogy a bírság Hbkr. 4. § (1) bekezdése szerinti csökkentésére csak a hatósághoz benyújtott külön kérelem alapján, az ott meghatározott feltételek teljesülése esetén van mód, kérelem hiányában erről a hatóságnak nem kell döntést hoznia. Az engedély nélküli hulladékszállítás esetén a Ket. 94. § (1) bekezdésének alkalmazását, a felhívás jogintézményét a KvVM rendelet 1. § b) pontja kizárja.

#### 5.2.3. Engedélytől eltérően végzett hulladékkezelési tevékenység

A Kúria 17/2012. számú közigazgatási elvi határozatában megállapította, hogy a jogerős hulladékkezelési engedélyben meghatározott kezelhető hulladékmennyiség éves mértékének túllépésével megvalósuló jogsértés, a hatóság értelmezésével szemben nem minősíthető az adott tevékenység jogellenes folytatásaként, hanem a hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok nem megfelelő teljesítésének tekintendő.

Ilyen esetben tehát nem a Hbkr. 1. § (3) bekezdés d) pontját (maximum tizenhatszázézer forint alapbírság), hanem az 1. § (3) bekezdés c) pontját (maximum tizenötezer forint alapbírság) kell alapul venni a bírság kiszabásánál. Tárgyi ügyben ugyanis a felperesnek volt hulladékkezelési engedélyje, vagyis nem olyan magatartásról volt szó, amely alapvetően engedély nélkül zajlott. A Kúria kifejtette, hogy ha minden engedélytől eltérő hulladékkezelési tevékenység egyben az adott tevékenység jogellenes folytatásának minősülne, és a legmagasabb bírságkategóriába lenne sorolható, akkor ez a jogalkalmazás gyakorlatilag kizárta tenné az alacsonyabb összegű alapbírság alkalmazását.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy amennyiben a hulladékkezelő által az engedélyen felül átvett hulladékmennyiségre a jogellenes hulladékkezelés szabályait alkalmaznánk, az azzal a jogkövetkezménnyel járna, hogy ugyanazon megítélés – és így a legmagasabb bírságtétel – alá esne az a hulladékkezelő, aki engedéllyel működik (de adott esetben az engedély előírásait az átvett hulladékmennyiség tekintetében túllépi), azzal a hulladékkezelővel, aki teljesen ellenőrizetlen körülmények között, engedély nélkül végzi a tevékenységét.<sup>62</sup>

#### 5.2.4. Lejárt engedéllyel végzett hulladékkezelési tevékenység

A Kúria Kfv.IV.37.329/2008/7. számú határozatában megállapította, hogy ha az engedély érvényességi ideje lejárt, a hulladékkezelési tevékenység folytatása engedély nélkülinek minősül akkor is, ha a lejárt engedély érvényességi idejének meghosszabbítása iránti eljárás folyamatban van. Az érvényességi idő meghosszabbítása ugyanis lényegében azt jelenti, hogy a hatóság új eljárásban új határozatot hoz az engedély megadása tárgyában. A tárgyi ügyben alaptalan volt a felperes azon hivatkozása, hogy tevékenységét a lejárt engedélyben foglalt előírások betartásával végezte, így a környezetet nem terhelte.

<sup>61</sup> Kvf.III.37.330/2012/6.

<sup>62</sup> Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái.

Egy másik ügyben<sup>63</sup> a vállalkozó emésztőgödörből származó iszap begyűjtésére (szippantás) és szállítására engedéllyel rendelkezett, annak lejárta után azonban figyelmetlenségből nem kérte a meghosszabbítást. A vállalkozó az engedély lejárta után összesen 3240 m<sup>3</sup> hulladékot gyűjtött be és ürített le az ellenőrzött hulladéklerakón, mely miatt a hatóság az engedély hiányában végzett hulladékkezelési tevékenység miatt több mint tizenkilenc millió forint bírságot szabott ki. A hatóság a hulladék mennyisége, valamint az engedély hiányában végzett tevékenység, mint súlyos jogsértés miatt nem látott lehetőséget a bírság kiszabásának mellőzésére. A Kúria megállapította, hogy a hatóságnak az előbbi két szempont vizsgálatán túlmenően az eset egyéb körülményeit is értékelnie kellett volna, így a *jogsértés súlya vizsgálatánál nem vehető azonos súllyal számba a szándékos jogsértés és az a jogsértés, amely nem szándékos tevékenység, hanem mulasztás következménye. Továbbá különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el és aközött, amelyet az engedély nem észlelt lejártát követően követtek el.* A jogsértés súlyánál értékelendő, hogy a vállalkozó terhére ismétlődő jogsértés megállapítására adat nem merült fel, és a tevékenységét egyébként az előírások betartásával végezte, környezetkárosítást nem okozott. Munkavégzése nélkülözhetetlen volt szennyvízhálózat hiányában a környező községekben, illetve azok intézményeiben. Ezen körülményeket a hatóság nem vizsgálta, ezért a döntés nem tekinthető jogszerűnek a Ket. 72. § (1) bekezdés ec) pontja alapján. Tárgyi jogszabályhely ugyanis előírja, hogy a határozatnak tartalmaznia kell a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. E jogkörében eljárva az alapvető jogok biztos akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem egy külön vizsgálat során állapított meg a hatósági alkalmazásukkal összefüggő alapjogi visszásságot.

Az előzőekre tekintettel, valamint az Ajbt. 37. §-a alapján a biztosnak lehetősége van arra, hogy közvetlenül eljárjon a jogi szabályozás okozta potenciális alapjogi jogsérelem, visszásság gyanúja esetén. Ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A fentiek mellett kiemelendő az is, hogy a preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos a mandátuma keretei között marad, ha 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.

---

<sup>63</sup> Kfv.VI.37.271/2011/6.számú határozat

## II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja az intézmény megalakulása 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 egyes alapjogi tesztek.

1. 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 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”.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogról szóló alkotmánybírósági határozatokat áttekintő 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában az állam kötelezettségének hangsúlyozása mellett megállapította, hogy a korábbi alkotmánybírósági határozatok „megszilárdították és pontosították az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog tartalmát.”<sup>64</sup>

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>65</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam köteleseinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>66</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>67</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról.

<sup>64</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>65</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>66</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>67</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat



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 határozatában hangsúlyozta, hogy a környezethez való jog jogalkotással való védelmével kapcsolatos követelmény, hogy más jogokéhoz képest szigorúbb legyen, hiszen az emberi élet fizikai feltételeit biztosítja a környezet védelmén keresztül. Emiatt 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.<sup>68</sup>

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy [...] az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette.<sup>69</sup> Megállapította továbbá, hogy az Alaptörvény P) cikke alapján az állami és állampolgári kötelezettség jelentése szerint *védelem, fenntartás és a jövő nemzedékek számára történő megőrzés*. Továbbá kiemelte, hogy az Alaptörvény a kötelezetti kört mindenre kiterjesztette.

Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése rögzíti a szennyező fizet elvét: *Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni*, és (3) bekezdése az elővigyázatosság elvét érvényesítve a hulladékgazdálkodás területét érintő sajátos rendelkezést tartalmaz: *„Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”*

3. Az egészséges környezethez való jog rendkívül szoros kapcsolatban áll a jogállamisággal, jogbiztonsággal. A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye alapján az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító jogszabályok alkalmazása, valamint a környezetvédelmi intézményrendszer működése során a kiszámíthatóság és az előreláthatóság elvének is érvényesülnie kell.

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. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint<sup>70</sup> a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény.

<sup>68</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>69</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>70</sup> 26/1992. (IV. 30.) AB határozat

A jogbiztonság, jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. Az Alkotmánybíróság 140/2010 (VII. 8.) AB határozatában a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen, azaz a normaszöveg a jogalkalmazó számára értelmezhető legyen, ne adjon teret eltérő értelmezésre, s konkrétságán keresztül kizárja a szubjektív vagy önkényes jogalkalmazást.

4. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. 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 számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely 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. 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 alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.<sup>71</sup> Az irányadó alkotmánybírósági értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének. A 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.<sup>72</sup>

5. A közigazgatási bírság alkotmányjogi alapjai az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság átfogó, a közigazgatási anyagi jogi bírság egészét érintő állásfoglalást nem fogalmazott meg, az egyes határozataiban foglalt követelmények azonban alkalmasak arra, hogy meghatározzák a jogi szabályozás legfőbb alkotmányossági vonásait.

Az Alkotmánybíróság 498/D/2000. határozata kimondta, hogy annak ellenére, hogy az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási szankció vonatkozásában, a jogalkotót a közigazgatási jogi bírság szabályozásakor nem tételes alkotmányi rendelkezés, hanem általános alkotmányos elvek kötik, ennek megfelelően a közigazgatási bírság szabályozása nem sértheti a jogállamiság és az abból kibontott jogbiztonság elemeit.

<sup>71</sup> 6/1998 (III. 11.) AB határozat

<sup>72</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

A 309/B/2007. AB határozatban kifejtésre került, hogy a bírság „közigazgatási jogi szankció”, a jogsértő magatartás, az engedély nélküli, illetőleg az engedélytől eltérő adott tevékenység szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja. Az Alkotmány nem tartalmaz [megjegyzés: az Alaptörvény sem] rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankcióra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. E körben szabadon határozza meg, hogy mely magatartásokat szankcionálja, milyen alanyi körre terjeszti ki, milyen felelősségi alakzatot alkalmaz, milyen mozgásteret biztosít a hatóságoknak. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmányban foglalt alkotmányos jogok és elvek szabnak korlátot.

A 60/2009. (V. 28.) AB határozatában összefoglalta az objektív bírság történetét és jellemzőit. Ennek keretében megállapította, hogy az intézmény nem újkeletű, az ún. közigazgatási bírságok széles körben elterjedt önálló anyagi jogi bírságok. Jellemzői közé tartozott a jogsértő vétkességének és egyéb körülményeinek figyelmen kívül hagyása, a jogsértés bizonyításának elégségessége, az általánosnál magasabb összeg, a kiszabását megalapozó jogcímek sokszínűsége, s a kiszabott bírság elkülönült alapba történő befizetése, hogy azok közvetve vagy közvetlenül reparációs célokat szolgáljanak, így a védett értékek sérelmének helyreállítását, ahogy azt a 29/1998. (VI. 17.) AB határozat is kimondta, utalva a környezetvédelmi vagy a veszélyes hulladék bírságra is.

Az Alkotmánybíróság a 2009-es határozatában megállapította, hogy a közigazgatási szankciók két csoportja közül a bírság – ideértve a környezetvédelmi bírságot is – abba a csoportba tartozik, „amelyeket a közigazgatási szervek felügyeleti eljárásuk során a közigazgatás-ellenes cselekmények, azaz a közigazgatási jog szabályainak megsértése miatt alkalmaznak”. Funkciói között sorolta föl a közigazgatási jog érvényre juttatását, ezen keresztül a prevenciót, a közösségi érdek fenntartását, védelmét, illetve helyreállítását. Hangsúlyozta, hogy a közigazgatási jog célja a súlyosabb eredmények – élet elvesztése, testi épség sérülése, vagyoni károsodás – megelőzése. A közlekedési bírság kapcsán kiemelte az állam „közlekedési életvédelmi” jogalkotási és jogérvényesítési kötelezettségét, mely részben az élethez való alapjogra vezethető vissza. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási szankciók funkciói között azonosította a reparációt, a repressziót, a speciális és generális prevenciót.

Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában kimondta, hogy a közigazgatási bírsággal szankcionálható jogsértést törvény állapíthatja meg, mert jogellenes magatartás jogkövetkezményeként a büntetés, a szankció megállapítása állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget. Ugyanebben a döntésben mutatott rá arra, hogy mindezen jogállami/jogbiztonsági kritériumok mellett a közigazgatási felelősséget és az ahhoz kapcsolódó represszív szankciót megállapító jogszabályi rendelkezések anyagi jogi garanciaként kell, hogy megjelöljék a hatályuk alá tartozó személyi kört (természetes személyek, szervezetek). E mellett egyértelművé kell tenni, hogy a szankció statuálása objektív vagy szubjektív felelősségen alapul. Mindemellett a közigazgatás jog alá rendelt működésének az a közigazgatási bírság felel meg, amelynek egyértelműen kiténik a mértéke (legalább annak felső határa) és a magatartás súlyához igazodó differenciálás kötelezettsége. Végül mivel a felelősség lényege a kimentés lehetősége és mikéntje, ezért a szabályozásból anyagi jogi garanciaként ki kell tűnnie a felelősséget kizáró, a kimentést biztosító szabályoknak. „A jogalkotó a közigazgatás büntetőhatalmának szabályozása körében nagy mozgástérrel rendelkezik, hiszen maga határozza meg, hogy mit tekint jogsértő magatartásnak (és mit von ki a jogkövetkezmények alól – lsd. versenyjog), mely személyi körre terjeszti ki a törvény hatályát, milyen jogkövetkezmények (azok önálló vagy együttes) alkalmazását teszi lehetővé, milyen felelősségi formát választ (egyre jellemzőbb az objektív felelősség), milyen mentesülési lehetőségeket és kedvezményeket biztosít, továbbá a bírság megállapítását szűkebb vagy tágabb hatósági mozgástérben engedi.”<sup>73</sup>

<sup>73</sup>Összefoglaló vélemény. 17. oldal

E döntésekből levonható következtetésként, hogy ha a szankciórendszer normatív szinten differenciált, és lehetővé teszi a jogalkalmazónak a jogsértés súlyához és következményeihez igazodó, arányos joghátrány alkalmazását, az elérni kívánt célhoz képest a bírság összege nem szélsőségesen nagy, akkor az alkotmányosnak minősíthető, és még az sem teszi aggályossá a szabályozást, ha a büntetés mértéke nem igazodik a kötelezett vagyoni és jövedelmi viszonyaihoz. A szankciórendszer alkotmányosságának megítélésében szerepe van annak, hogy mely alaptörvényi rendelkezéssel hozható közvetlen kapcsolatba, mert elsődlegesen az befolyásolja a közigazgatási szankció célját és funkcióját.

### **III. Az ügy érdemében**

A hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos szabályozás megítélése érdekében fontos előzetesen kiemelni, hogy az egyrészt a hulladékhoz kapcsolódó az emberi egészséget és a környezetet veszélyeztető és károsító magatartásokhoz, másrészt a természeti erőforrás védelméhez kapcsolódik azáltal, hogy a hulladék természeti erőforrások hordozója, megtestestítője. Ebből következően a hulladékgazdálkodási bírsággal szemben elvárás, hogy hozzájáruljon az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez, az Alaptörvény P) cikkével összhangban a természeti erőforrások védelméhez. A közösségi érdek védelme szükségessé teszi olyan szabályozási környezet megteremtését, mely a hulladékgazdálkodási bírságot alkalmassá teszi mind a jogérvényesítő, mind a reparációs funkció ellátására, a speciális és generális prevenció és a represszív funkció mellett. A hulladék negatív hatásának megelőzésében valamint a veszélyek és károk elhárításában kiemelt jelentősége van annak, hogy az állami szervek a hulladék útját követni tudják, valamint a vele kapcsolatos tevékenységek feltételeit meghatározhassák, mert ez teheti lehetővé az akár azonnali fellépést. Emiatt a hulladékbírság akkor áll összhangban az alkotmányossági elvárásokkal, ha hozzájárul a jogkövető magatartás általánossá válásához, valamint a károk és veszélyek elhárításához.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, az Alaptörvény környezetvédelmi értékrendje és szemlélete a korábbi alkotmányos rendelkezésekhez képest erősebb. A jövő nemzedékek érdekének védelme alkotmányos elismertséget kapott. Hangsúlyozandó, hogy a nem megfelelő hulladékgazdálkodás, a környezetkárosítások helyreállításának elhalasztása, vagy elégtelensége a jövő nemzedékek számára környezeti adósságteherként jelennek meg. Alkotmányos elvárás ezért az, hogy ez az új megerősödött szemlélet a törvények végrehajtási rendeleteiben is tükröződjön.

#### **1. A Ht. és a Hbkr. rendelkezései közötti összhang kérdése**

Az RHgt.<sup>74</sup> és Ht.<sup>75</sup> azonos szóhasználattal adta meg a felhatalmazást a Hbkr. megalkotására, azonban a hulladékkezelés fogalma eltérő az RHgt. és az új Ht. szabályozásában.<sup>76</sup> Tekintettel arra, hogy a Hbkr. tényállásainak nagy része<sup>77</sup> a hulladékkezelés fogalmához kötődik, ami még az RHgt. fogalomrendszere alapján került megalkotásra, számos bizonytalansági tényezőt hordoz magában a jogalkalmazás során, melyre az OKTF is rámutatott a válaszában (lásd a megállapított tényállásra vonatkozó rész 3.2.1.1.-3.2.1.5. pontjában felsorolt problémákat).

<sup>74</sup> RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét.

<sup>75</sup> Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pont: Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módját, mértékét.

<sup>76</sup> Az RHgt. szerint hulladékkezelési tevékenységnek minősült a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása. Az új Ht. a kezelés fogalmát akként határozza meg, hogy e körbe hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveletek tartoznak, ideértve a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítést is.

<sup>77</sup> Így a hulladékok kezelésével kapcsolatos besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése; hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajták kezelésére vonatkozó kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése; hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása.

Másrészről, az új Ht., az RHgt.-hez képest szűkebb körben határozza meg a hulladékkezelés fogalmát, erre tekintettel csupán a hasznosítást és az ártalmatlanítást érintő jogsértő cselekményeket lehetne a Hbkr. hulladékkezelés fogalmat tartalmazó tényállásaival szankcionálni. A jogbiztonság követelménye a jogalkotó számára előírja, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. A jogbiztonság érvényesülése szempontjából szükségesnek tartjuk a hulladékgazdálkodási fogalmak koherenciájának megteremtését. A fogalmakra vonatkozó jogértelmezési nehézségeket a jogalkalmazó a megállapított tényállásra vonatkozó rész 3.2.2.1.- 3.2.2.6. pontjában ismertette.

A Jat. 13. § (1) bekezdése alapján<sup>78</sup> a már hatályon kívül helyezett törvény felhatalmazó rendelkezése szerint alkotott végrehajtási jogszabály hatályban marad, ha a régi és az új törvény felhatalmazó rendelkezése megegyezik. Mivel az RHgt. felhatalmazó rendelkezése csak szóhasználatában azonos a Ht.-ban foglalt felhatalmazással, azonban tartalmilag nem<sup>79</sup>, így álláspontunk szerint a Jat. 13. § (1) bekezdése nem mentesíti a jogalkotót az új végrehajtási jogszabály megalkotási kötelezettsége alól. A Jat. 5. § (4) bekezdése alapján ugyanis a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Kiemelendő továbbá, hogy a Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontjában megállapított tényállás szerint, aki a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

E tényállás a Ht. 8. §-ában meghatározott „Melléktermék” fogalmán<sup>80</sup> alapul, amely fogalom a Ht. szabályozásának egyik lényeges, az Európai Parlament és Tanács 2008/98/EK Irányelvének 5. cikkén alapuló újdonsága, a korábbi RHgt. a melléktermék fogalmát nem ismerte. A Hbkr. megalkotására az RHgt. 59. § (1) bekezdés g) pontja alapján, az RHgt. 49. § (1) bekezdésében megállapított törvényi tényállások alapján került sor. A Hbkr. módosítására a Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontjával összefüggésben a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontja alapján nem került sor, így a hatályos Hbkr. a Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontja szerinti törvényi tényállás végrehajtásához szükséges rendelkezéseket nem tartalmazza. A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Kvt. 110. § (6) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezeti elemekre és az azokat veszélyeztető tényezőkre vonatkozó új jogszabályok hatálybalépéséig a szabályozás tárgyát képező kormány-, illetve miniszteri rendeletek előírásait kell alkalmazni. A Kvt.-vel összhangban megalkotott Ht. 86. § (1) bekezdés c) pontjának alkalmazása a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet végrehajtó rendelkezéseinek hiányában nem lehetséges, ezért a Jat. 5. § (4) bekezdés alapján a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten nem következik az, hogy a Ht. 88. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás jogosultja a jogszabályt ne lenne köteles megalkotni.

<sup>78</sup> 13. § (1) A felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén – kivéve, ha egyidejűleg a tárgykör szabályozására azonos tartalommal új felhatalmazó rendelkezést alkottak – a hatályon kívül helyezésről rendelkező jogszabályban intézkedni kell a végrehajtási jogszabály hatályon kívül helyezéséről vagy a végrehajtási jogszabály azon rendelkezésének a hatályon kívül helyezéséről, amely a felhatalmazás végrehajtására irányul.

<sup>79</sup> Ld. RHgt. 3. § és a Ht. 2. § (1) bekezdése, valamint 8-10. §-ai, valamint az RHgt. 49. § (1) bekezdés és a Ht. 86. § (1) bekezdések közötti lényeges fogalmi és tartalmi különbségeket

<sup>80</sup> Ht. 8. § Valamely anyagot vagy tárgyat, amely olyan előállítási folyamat során képződik, amelynek elsődleges célja nem az ilyen anyag vagy tárgy előállítása, a következő feltételek együttes teljesülése esetén nem hulladéknak, hanem mellékterméknek lehet tekinteni: a) további felhasználása biztosított, b) előállítását követően - a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül - közvetlenül felhasználható, c) az előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, d) a környezetet és az emberi egészséget hátrányosan nem érinti, és e) további használata jogszerű, azaz meghatározott módon történő felhasználása tekintetében az anyag vagy tárgy megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó összes jogszabályi előírásnak.

Megjegyzendő, hogy maga a jogalkotó is elismerte, hogy a Ht.-nek is van új rendelettel ki nem töltött felhatalmazó rendelkezése. Az új szemléletű jogszabály megalkotásának elmaradása nem teszi lehetővé a megfelelő hatósági fellépést, s ez veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülését. A Hbkr. a következmények felszámolásának, a jogellenes állapot vagy a szabálytalanság megszüntetésének valamint az eredeti állapot helyreállításának ösztönzésére két rendelkezést tartalmaz: Hbkr. 1. § (5) bekezdése és a 4. § (1) bekezdése. A jogszerű magatartás teljesítésére, illetve az eredmény elérésére rendelkezésre álló határidő az egyik esetben a bírságot megállapító határozat kiadása, míg a másik esetben a kiszabott bírság megfizetésére előírt határidő lejárt. A Hbkr. nem tartalmaz arra vonatkozóan semmilyen rendelkezést, hogy a fenti határidőket hogyan kell megadni, így megállapítható, hogy mindkét esetben a határidő csak a hatóság döntésétől függ. Megjegyzendő, hogy a Hbkr. 1. § (5) bekezdése esetén a határidő maximum egy év lehet, mert a hatóság a bírság kiszabására való jogosultságát egy éven túl elveszti. E korlát ellenére a hatóság szabad döntésétől függ, hogy milyen időintervallumot kap a bírsággal fenyegetett vagy sújtott annak érdekében, hogy a feltételeket teljesítse, és ezáltal a bírság összege csökkenthetővé váljon. Az Alkotmánybíróság 140/2010. (VII. 8.) AB határozatában kiemelte, hogy a normavilágosság sérelmét eredményezi, ha a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt lehetővé válik a szubjektív, önkényes jogalkalmazás.

*A fentiekre tekintettel megállapítjuk, hogy a Kormány a Ht. hatálybalépése óta nem tett eleget a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában, valamint a 15. pontjában foglalt jogalkotási kötelezettségének, valamint nem gondoskodott a hulladékgazdálkodással kapcsolatos fogalmak összhangjának megteremtéséről, ezáltal a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

## **2. A hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállások szabályozása**

A hulladékgazdálkodási felelősségi rendszer elsődleges alapját a Kvt., illetőleg a Ht. általános felelősségi szabályai alkotják. A Kvt. 101. §-a általános értelemben kimondja, hogy a környezethasználó – büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi – felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért a Kvt.-ben, és a más jogszabályokban meghatározott módon.

2.1. A Ht. 86. § (1) bekezdése<sup>81</sup> határozza meg azokat az esetköröket, melyekben a Ht. alapján hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának van helye. A hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállásokat a Hbkr. tovább differenciálja, azonban az RHgt. 49. § (1) bekezdése és a Ht. 86. § (1) bekezdéseinek – alábbiakban kifejtett – lényeges fogalmi és tartalmi különbségei miatt a hatályos Ht. és a Hbkr. között jelenleg nincsen koherencia és a Hbkr. a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt tényállások szempontjából alapvetően hiányos. Ez az előző pontban meghatározott fogalmi bizonytalanságok kapcsán is sok problémát vet fel a jogalkalmazás során. A Ht. 86. § (2) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodási bírságot *egyszerű bírsággént, mérlegelési szempontok alapján megállapított bírsággént vagy alapbírság és módosító tényezők szorzataként megállapított bírsággént* kell kiszabni. E jogszabályi rendelkezések azt valószínűsítik, hogy vagylagosan három féle bírság-típus létezik, azonban a Ht. 86. § (2) bekezdésében a három nevesített bírságtípus alapján a Hbkr. rendelkezései nem egyértelműek.

<sup>81</sup> Ht. 86. § (1) Az a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki (amely) *a*) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti, *b*) hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végez, vagy *c*) a melléktermék előállításáról vagy készítéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelően tájékoztatja, hulladékot termékként vagy melléktermékként használ fel, forgalmaz vagy tárol, azt a környezetvédelmi hatóság a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet szerint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezi.

Nem dönthető el a Hbkr. rendelkezései alapján továbbá, hogy ezen alapbírság és szorzószám megállapítása nélkül, *fix összegben*, valamint *maximált összegben* megállapított, bírságtételek a Ht. 86. § (2) bekezdésében meghatározott bírságtípusok közül mennyiben feleltethetők meg az *egyszerű bírság* valamint a *mérlegelési szempontok alapján megállapított bírság-típussal*.<sup>82</sup>

Az OKTF ezzel kapcsolatosan a vizsgálathoz adott tájékoztatásában kifejtett álláspontja szerint ezek az adminisztratív jellegű jogsértések nem tekinthetők csekély súlyúnak, mivel a Hbkr. külön rendelkezik azok bírságtételeit illetően.

Az RHgt. ezt a diszjunktív tipizálást korábban nem tartalmazta, ennek következtében a Hbkr. sem tipizálja egyszerű bírságként, vagy mérlegelési szempontok alapján megállapított bírságként a szankciókat. Csupán arra utal a Hbkr. 1. § (1) bekezdésben, hogy „a bírság mértéke – a 2. § (4)-(8) és a 3. § (4) bekezdésében foglaltak kivételével – az e rendeletben meghatározott alapbírságok és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként, a mellékletben foglaltak szerint számított összeg”.

A Ht. 86. § (2) bekezdés egyszerű bírság, valamint a mérlegelési szempontok alapján megállapított bírságra vonatkozó szabályokat a Hbkr. nem tartalmazza, hanem a bírság kiszabásának szabályait kizárólag a harmadik bírság-típus, vagyis az alapbírság és a módosító tényezők szorzataként kiszabott bírság alapján állapítja meg. Szükséges ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának álláspontja szerint az alapbírság meghatározása már mérlegelés eredménye, mert a Hbkr. az alapbírság összegét, mint legmagasabb értéket határozta meg.<sup>83</sup>

Megállapítható erre is tekintettel, hogy a Ht. és a Hbkr. hatályos szabályozása közötti összhang alapvetően hiányos.

Harmadrésről a szankcionálandó tényállások tisztázása az „ugyanazon jogsértés” kitételének problematikáját is feloldaná, ugyanis a Ht. 86. § (5) bekezdés b) pontjában,<sup>84</sup> valamint a Hbkr. 2. § (4) bekezdés b) pontjában,<sup>85</sup> valamint 3. § (2) bekezdés b) pontjában<sup>86</sup> található „ugyanazon jogsértés ismétlődése” kitételével kapcsolatban nem egyértelmű, hogy az alatt az alapbírságot megalapozó jogalapot, magát a cselekményt, vagy a tényállást kell-e érteni.

A Földművelésügyi Minisztérium álláspontja szerint akkor ismétlődő az ugyanazon jogsértés amennyiben azt ugyanolyan jellegű hulladékkal, ugyanolyan cselekményfajtára követték el. Míg az „ugyanazon jogsértés ismétlődésének kérdése” kapcsán az OKTF álláspontja szerint nem állapítható meg egyértelműen, hogy az adott eljárásban vizsgált tényállásokat kell-e figyelembe venni, vagy egy korábbi eljárás tárgyát képező tevékenységet.

Mindezekre tekintettel megállapítjuk, hogy a hulladékgyűjtési bírságot megalapozó tényállások nem koherens szabályozása *a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

<sup>82</sup> Összefoglaló vélemény 102-103. o.

<sup>83</sup> Összefoglaló vélemény 102-103. o.

<sup>84</sup> Ht. 86. § (5) A hulladékgyűjtési bírság

a) a visszafordíthatatlan környezetkárosítást okozó,

b) az ugyanazon jogsértés ismétlődésével vagy egyéb súlyosbító körülmény felmerülésével megvalósuló, vagy

c) a hulladékgyűjtési tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetésével, ellenőrzésének akadályozásával együtt járó

jogsértés esetén nem mérsíkelhető.

<sup>85</sup> Hbkr. 2. § (4) bekezdése alapján az alapbírság, szorzószám megállapítása és az 1. § (5) bekezdés szerinti mérlegelés nélkül a jegyző a bírságot, a jogsértés súlyát figyelembe véve 1500 és 50 000 Ft között állapítja meg, az alábbiak együttes teljesülése esetén:

a) a jogsértés nem jár környezetvesztéssel, környezetszennyezéssel vagy környezetkárosítással,

b) ugyanazon jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn,

c) a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos,

d) a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott településen a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét.

<sup>86</sup> Hbkr. 3. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak szerint a legmagasabb mértékben kell megállapítani az alapbírságot, ha ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosbító körülmény felmerülése valósult meg

### 3. A jogsértő magatartás súlyával való arányosság kérdése

A környezetvédelmi bírság objektív alapú (alapvetően nem a vétkességtől, hanem a negatív eredménytől függő) felelősségi forma, melynek alapjait a Kvt. környezetvédelmi bírságokra vonatkozó rendelkezéseiben találjuk.<sup>87</sup>

A hulladékgazdálkodási bírság – a környezetvédelmi bírsághoz képest – sajátos (szakigazgatási) szankcióként jelenik meg mind a hazai szabályozásban, mind az uniós jog vonatkozásában. A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98 EK irányelv 36. cikk (2) bekezdése a tagállamok kötelezettségévé teszi, hogy állapítsák meg az irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket. A szankcióknak hatékonynak, *arányosnak* és visszatartó erejűnek kell lenniük. A Kvt. fent idézett 106. §-a is a jogsértő magatartás súlyához – így *különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez* – igazodó környezetvédelmi bírság fizetését írja elő.

Ez a követelmény a Hbkr. 1. § (2) bekezdésében is megjelenik, amely szerint a bírság megállapítása során figyelembe kell venni: a) a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét vagy károsító hatását; b) a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását; c) a bekövetkezett kár mértékét és a helyreállíthatóság lehetőségét, kár hiányában a jogsértéssel esetlegesen szerzett előnyt, elhárított hátrányt.

Az előző pontban összefoglalt, a Ht. és a Hbkr. közötti koherencia hiányából is következik, hogy az Irányelv 36. cikk (2) bekezdése és a Kvt. 106. §-ban megállapított arányosság követelményét a Hbkr. 1. § (2) bekezdése, valamint az alpbírság tekintetében az 1. § (5) bekezdése csak *részlegesen* érvényesíti, ezért a jogsértő magatartás súlyával való arányosság követelményének megítéléséhez vizsgálni kell a fix összegű, valamint az alpbírság és módosító tényező szorzata alapján *kiszabott bírság arányosságának* kérdését, a *több tényállás alapján kiszabott bírság* kérdését, a *bírság mérséklésének* kérdéseit, valamint a *kiszabható bírság felső határa hiányának* a problematikáját.

3.1. A Hbkr. 2. § (5) bekezdése a tájékoztatási, bejelentési, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, hulladékgazdálkodási terv készítésének hiánya esetén fix összegű, kétszázezer forintnyi bírság kiszabását kötelezővé teszi. Nincs lehetőség annak mérséklésére, hiszen nincsen alpbírság, amit mérsékelhetne a hatóság, sem pedig – mivel a Kúria jogértelmezése szerint ez a cselekmény nem minősíthető csekély súlyú<sup>88</sup> jogsértésnek – annak mellőzésére.<sup>89</sup> A 12/2011. (III. 23.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen típusú kötelezettségek a hatósági ellenőrzési eljáráshoz tartoznak. A kötelezettség teljesítésének elmaradása a hulladékgazdálkodás területén azzal a veszéllyel jár, hogy a hulladék kikerülhet az állami ellenőrzés alól, vagy be sem kerül oda, s ezáltal mind a jelen, mind a jövő szempontjából ellehetetlenítheti az emberi egészséget vagy a környezet állapotát veszélyeztető, károsító hatások elleni – akár azonnal szükségessé váló – fellépést. Emiatt kiemelt jelentősége van annak, hogy az állami ellenőrzéshez szükséges információkat az érintettek maradéktalanul megadják. A Hbkr. hatályba lépése óta az adminisztratív jellegű kötelezettségek folyamatosan bővültek, melyek betartásának elmaradása nem minden esetben vezethető vissza szándékos magatartásra, gyakran a kötelezettségek teljesítésére csak néhány nap vagy néhány hét állt rendelkezésre és az állam által elkészített útmutatók sem minden esetben könnyítették meg a jogkövetést.

<sup>87</sup> Bándi Gyula (Szerk.): Hulladékgazdálkodási kézikönyv I. - Környezetvédelmi kiskönyvtár 11. Complex Kiadó Budapest. 2002. 321. oldal

<sup>88</sup> A csekély súly megítélésének problematikájáról a jogtudományban lásd bővebben Szurovecz Zoltán: A csekély súly megítélése a hulladékgazdálkodási jogsértésekben. Agrár- és Környezetjog. 2015. 18. szám. 19-33. oldal.

[http://epa.oszk.hu/01000/01040/00020/pdf/EPA01040\\_agrar\\_es\\_kornyeztjog\\_2015\\_18\\_019-033.pdf](http://epa.oszk.hu/01000/01040/00020/pdf/EPA01040_agrar_es_kornyeztjog_2015_18_019-033.pdf)

<sup>89</sup> A Hbkr. ugyanúgy kétszázezer forinttal rendeli büntetni azt a gazdálkodó szervezetet, amely nem tesz eleget a tevékenysége során keletkező kétszáz kilogramm papírhulladékra vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségének, mint azt, amely ugyanezt a jogsértést több tonna veszélyes hulladékra nézve követi el. Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái. 5. oldal



Hangsúlyozandónak tartjuk, hogy az *adminisztratív jellegű tevékenységet szankcionáló bírság funkciója a jogkövetés elérése, így szabályozásának is ezt kellene tükröznie*. Ennek kapcsán szükségesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra, hogy a megfelelő útmutatók jelentős mértékben hozzájárulhatnak a hatósági jogalkalmazás egységesítéséhez és nem elhanyagolható a szerepük a kötelezettek jogkövető magatartásának előmozdításában sem, különösen akkor, ha egyes tevékenységek megítéléséhez szakmai konszenzusra van szükség, ahogy arra az OKTF is utalt válaszában. Nem feltétlenül jelent közvetlen környezeti kockázatot, ha a gazdálkodó szervezet a lejárt engedély birtokában, az engedély előírásait betartva végzi tevékenységét, és az utólag kiadott engedélyben foglaltaknak tevékenysége megfelel. Ebben az esetben a Hbkr., a hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatása miatt maximum tízezer forint alapbírságot állapít meg.

Hasonló megállapítás vonható le a nem veszélyes építési-bontási hulladékkal, valamint az inert hulladékkal<sup>90</sup> kapcsolatos tevékenységről is, feltéve, hogy az nem jár együtt a környezet veszélyeztetésével, vagy károsításával. A jogsértést a veszély vagy károsítás hiányától függetlenül jelentős tömeg esetén aránytalanul magas bírsággal szankcionálhatják.

A Hbkr. szabályozásában az alapbírság alkalmazásával kiszámított bírság képletében a hulladék tömege szorzótényező. A Kvt. a környezetvédelmi bírság kiszabásának alapvető ismérvei között említi a jogsértő magatartás súlyával való arányosságot. Annak ellenére, hogy fenti esetekben a jogsértő magatartás nem feltétlenül okoz környezeti terhelést, a Hbkr. mégis irreálisan magas bírság megállapítását teszi lehetővé a jellemzően nagy súlyú hulladék esetében. Ezáltal a Hbkr. rendszere a környezetvédelmi bírságolás Kvt.-ben meghatározott jogalapja ellenére *nem a jogsértő magatartáshoz, hanem egyoldalúan a jogsértő magatartással érintett hulladék mennyiségéhez igazodik, mely aggályokat vet fel a környezetvédelmi bírsághoz kapcsolódó, a jogsértő magatartás súlyával való arányosság és egyidejűleg a jogbiztonság szempontjából*.

3.2. A hulladékgazdálkodási bírság arányossága kapcsán felmerül a több tényállás alapján kiszabott bírság problematikája is. Több tényállás<sup>91</sup> alapján szabhat ki bírságot a hatóság például akkor, ha a vállalkozó a hulladékkezelési engedélyben meghatározott kezelhető hulladékmennyiséget túllépi, és egyúttal nem megfelelően teljesíti adatszolgáltatási kötelezettségét. Több jogsértés megvalósítása esetén nem alkalmazható a Hbkr. 1. § (2) bekezdése és az (5) bekezdése (alapbírság 25-100% közötti megállapítása) sem. A Hbkr. szerint az alapbírság ilyenkor kizárólag felfelé emelhető, azaz ebben az esetben a legsúlyosabban minősülő tényállás esetén kiszabható bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. Megjegyzendőnek tartjuk, hogy a hulladék mennyiségének túllépése közszolgáltató esetén azért is bekövetkezhet, mert őt hulladék befogadási kötelezettség terheli, erre azonban a Hbkr. nincs tekintettel az objektív alapú felelősség miatt.<sup>92</sup> Kiemelendő az is, hogy a környezetveszélyeztetés és a környezetkárosítás önálló tényállási elem, azonban a Hbkr. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy azokat mikor kell csak az alapbírság, illetve a szorzók megállapításakor figyelembe venni, vagy külön tényállásként is megállapítani. A kettő között lényeges különbség van az eltérő bírságtételek miatt.

<sup>90</sup> Az inert hulladék meghatározását jelenleg a bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet tartalmazza. E szerint olyan hulladék, amely semmilyen jelentősebb fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson nem megy át. Az inert hulladék nem oldódik, nem ég, más fizikai vagy kémiai reakcióba nem lép, biológiai úton nem bomlik, nem befolyásol vele érintkezésbe kerülő anyagokat hátrányosan oly módon, hogy környezetszennyezést okozna, vagy károsítaná az emberi egészséget. A hulladék teljes kioldható anyagtartalmának, szennyezőanyag-tartalmának és a csurgalék ökotoxicitásának elhanyagolhatónak kell lennie, és különösen nem veszélyeztetheti a felszíni víz vagy a felszín alatti víz minőségét. Lényegében azonos definíciót tartalmazott a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 2012. december 31-ig. Ezzel kapcsolatosan megjegyzendő, hogy az inert hulladék fogalmát a HjVMr. nem ismeri sem az 1. és 2. melléklet 01-es főcsoportjába tartozó ásványok kutatásából, bányászataból, köfejtéséből, fizikai és kémiai kezeléséből származó hulladékok, sem pedig a 17-es főcsoportba tartozó építési-bontási hulladékok között.

<sup>91</sup> A Kúria kifejtette, hogy nem egy cselekménynek kell több tényállást megvalósítania, hanem több, bírságkiszabással fenyegetett jogsértő cselekmény miatt kerülhet sor az emelt összegű bírság kiszabására. (ld. 48/2013. számú közigazgatási elvi határozat)

<sup>92</sup> A bírsággal kapcsolatos hasonló jellegű ellentmondásra hívta fel a figyelmet: Pump Judit: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén, PhD értekezés, 272. oldal.

A Kúria az 1838/2008. számú közigazgatási elvi határozatában rámutatott arra, hogy több tényállás megvalósulása esetén a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget kötelező kiszabni. Egyes álláspontok szerint azonban, kizáró rendelkezés hiányában több tényállás esetén is alkalmazható a bírság mellőzésére vonatkozó rendelkezés, amennyiben a hatóság megállapítása szerint a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel csekély.<sup>93</sup>

Az Alkotmánybíróság, valamint a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja szerint is kiemelt jelentősége van a bírság funkciónak. Több tényállás megvalósítása esetén a jogsértő eleve olyan bírsággal számolhat, mely esetében nincs lehetőség hatósági mérséklésre, mérlegelésre kizárólag a legsúlyosabb tényállás alapján kiszabható alaphatóság felemelése körében van lehetőség, azaz elsődlegesen a bírság represszív funkciója érvényesül. Álláspontunk szerint szükséges lenne a tényállások megkülönböztetése aszerint, hogy a kiszabható, vagy a kiszabandó bírsághoz milyen funkció párosul.

A zöldlistás hulladékok országhatárt átlépő engedély nélküli szállítása ügyében a hatóság több tényállás alapján (engedély nélküli hulladékkezelés, valamint tájékoztatási kötelezettség elmulasztása) állapította meg a bírságot. Az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet 5. §-a szerint az e rendelet 2. §-ának (2) és (3) bekezdésében<sup>94</sup> előírt tájékoztatási kötelezettség elmulasztása, illetve a hulladék jogellenes szállítása esetén a külön jogszabályban meghatározottak szerint hulladékgazdálkodási bírságot kell kiszabni. A hulladékszállításról szóló 1013/2006. EK rendelet 16. cikke „A szállítmány engedélyét követően fennálló követelmények” címszó alatt az a) és b) pontokban előírja ugyan a hatóság által hivatkozott előzetes tájékoztatási kötelezettséget, ez azonban csak a szállítás tényleges engedélyezését követő időszakra vonatkozik. A Kúria tárgyi ügyben úgy foglalt állást, hogy az engedély hiányában végzett hulladékszállítási tevékenység esetén az adatszolgáltatási kötelezettség nem kérhető számon.

Megfontolandónak tartom, hogy az engedély nélkül végzett hulladékkezelési tevékenység esetén a Hbkr. 2. § (5) bekezdésének első mondatában foglalt, tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, bejelentési, valamint az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének egyidejű elmulasztása ne alapozza meg a több tényállás alapján történő bírságkiszabást.

*Fent kifejtettekre tekintettel, a Hbkr. rendszerének olyan átalakítása szükséges, amely a jogsértő magatartás súlyával arányosan a jogsértéssel okozott negatív környezeti hatások mértékét, továbbá a jogsértő magatartás elkövetőjének a jogsértés következményeinek felszámolására, valamint a jogellenes állapot megszüntetésére tett intézkedéseit teljes körűen és következetesen veszi figyelembe, s összhangban áll a bírság funkciójával. Másrészt javasoljuk a hulladékgazdálkodási bírság rendszerének átalakítását az enyhítő és súlyosító körülmények rendszerére építve. A bírság szempontjából kiemelten fontos szerepe van a hulladékgazdálkodási bírságokat megalapozó tényállások világos és egyértelmű szabályozásának, ugyanis az egy jogellenes magatartással elkövetett több tényállás alapján kiszabott, quasi halmazati jellegű bírságok, az egy elkövetett cselekményhez, és annak környezetet veszélyeztető potenciáljához képest aránytalanul magas bírság kiszabására adnak lehetőséget, ami felveti a jogbiztonság és a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.*

<sup>93</sup> Varga Eszter: A hulladékgazdálkodási bírság megállapításával kapcsolatos bírósági gyakorlat, a bírság kiszabásának anomáliái. 3. oldal

<sup>94</sup> 2. § (1) Az R. (a hulladékszállításról szóló 1013/2006. EK rendelet) 18. cikke szerinti bizonyos információkkal kísérendő hulladékok („zöldlistás” hulladékok) szállításához e rendelet 3. számú mellékletében meghatározott, kitöltött űrlap szükséges.

(2) „Zöldlistás” hulladék kivitele esetén a címzettnak a szállítmány átvételét igazoló aláírását is tartalmazó űrlap másolatát negyedévente, a negyedévet követő hónap 30-ig az R. 18. cikk (1) bekezdés a) pontja szerinti, a küldő ország joghatósága alá tartozó, szállítást szervező személynek meg kell küldenie a Főfelügyelőség részére.

(3) „Zöldlistás” hulladék behozatal esetén a szállítmányt kísérő, e rendelet 3. számú melléklete szerinti, a címzett által aláírt űrlap másolatát, a szállítmány beérkezését követő nyolc napon belül a címzettnak meg kell küldenie a Főfelügyelőség részére.

3.3. A Kúria<sup>95</sup> rámutatott arra, hogy a bírság megállapítása szempontjából különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el és aközött, amelyet az engedély lejártát követően követtek el. A Hbkr. a bírsággal sújtott tényállások felsorolásánál ilyen szempontok figyelembe vételére nem utal a bírság mértékének megállapításánál. A bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontok hiányára mind az OKTF,<sup>96</sup> mind a Kúria<sup>97</sup> felhívta a figyelmet. A bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszer világos és egyértelmű kialakítása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének részét képezi.

3.4. A bírság arányosságának kérdése kapcsán felmerült a Ket. 94. §-ban, valamint a Kkvtv. 12/A. §-ban meghatározott jogi eszközök alkalmazásának lehetősége és a Hbkr.-ben foglaltakkal történő összevetése is. A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja a hatóság számára lehetőséget biztosít arra, hogy ha a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére. A 94. § (2) bekezdés b) pontja szerint azonban nem alkalmazható a fenti lehetőség, ha azt jogszabály azért zárja ki, mert a jogszabálysértés a környezet vagy a természet fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné. A KvVM rendelet, mint kizáró jogszabály szerint a felhívásnak nincs helye a következő esetekben: a Ht. 86. § (1) bekezdésében meghatározottak megsértése a Hbkr. 1. § (3) bekezdésének c)–g) pontjában és 2. § (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetek szerint. Tekintettel azonban arra, hogy a felhívás alkalmazásának feltétele az ügyfél azon magatartása, hogy a jogszerű állapotot helyreállította, vagy a jogellenes magatartást megszüntette, és a Kúria értelmezése szerint, ha a jogsértés határidő elmulasztásában áll, akkor már nem orvosolható, felhívás alkalmazására ezekben az esetekben nem kerülhet sor.

A Kkvtv. 12/A. §-a<sup>98</sup> szerint a hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és közép vállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. A Kúria 2/2013. számú közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozatában irányt mutatott arra vonatkozóan, hogy a Kkvtv. 12/A. §-a a kis- és közép vállalkozásokat érintő bármely hatósági eljárás során alkalmazandó, amennyiben a megállapított jogszabálysértés következtében emberi élet, testi épség vagy egészség közvetlen veszélye, környezetkárosodás, vagy tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértése nem következett be. A jogegységi határozat rámutatott arra, hogy a Kkvtv. 12/A. §-ában említett figyelmeztetés jogintézményét a Ket. nem ismeri, mely a hatósági jogalkalmazásban értelmezési nehézségeket vet fel. A Kúria kifejtette, hogy a figyelmeztetés, és a Ket. szerinti felhívás egyforma a tekintetben, hogy mindkettő jogellenes magatartást feltételez. A Kkvtv. alapján a bekövetkezett, nem reparálható, befejezett jogsértés esetén a bírság kiszabása helyett a hatóság figyelmeztet a jogsértés tényére és arra, hogy ismétlődés esetén sor került a bírságolásra.

<sup>95</sup> Kfv.VI.37.271/2011/6.

<sup>96</sup> Lásd 3.2.3.2. pontban foglaltakat

<sup>97</sup> Összefoglaló vélemény. 292. oldal

<sup>98</sup> Kkvtv. 12/A. § (1) A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és közép vállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94. § (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. (2) Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, ha a) a jogsértés emberi életet, testi épséget vagy egészséget sért vagy veszélyeztet, b) a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával környezetkárosodás következett be, c) a tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértésére került sor, vagy d) a jogsértésre a személyeknek koruk, hiszékenységük, szellemi vagy fizikai fogyatkozásuk miatt különösen kiszolgáltatott, egyértelműen azonosítható csoportjához tartozó személlyel szemben került sor, e) a vállalkozás megsérti a békéltető testületi eljárásban fennálló, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 29. § (11) bekezdésében meghatározott együttműködési kötelezettségét.

A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatósága pedig feltételezi – többek között a folyamatosan elkövetett jogsértés okán – a jogszerű állapot helyreállításának lehetőségét, mely határidő tűzésével, a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés mellett előírható. A Kúria álláspontja szerint a jogalkalmazó akkor jár el helyesen, ha először megvizsgálja a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárás lehetőségét. Ezzel eleget tesz a fokozatosság elvének, mivel felhívás esetén a hatóság nem alkalmaz szankciót, szemben a Kkv tv. által előírt figyelmeztetéssel, amelyre akkor kerülhet sor, ha a Ket. fenti szabálya a Ket. 94. § (2) bekezdés előírásai miatt nem alkalmazható, vagy jogkövető magatartás híján nem vezetett eredményre. A Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárás esetén tehát a hatóság – nem fellebbezhető – végzésben határidő tűzésével kötelezi az ügyfelet a jogsértő magatartás megszüntetésére, a jogszerű állapot helyreállítására, ezzel hatósági eljárás megindítása nélkül kezeli a helyzetet. Amennyiben a 94.§ (1) bekezdés a) pontja nem alkalmazható, akkor a 94.§ (1) bekezdés b) pontja szerint a hatóság hivatalból megindítja az eljárást. A hatóság azonban ekkor nem az ágazati normában előírt eljárást folytatja le, és nem az ott előírt bírság szankciót alkalmazza, hanem visszatér a Kkv tv.-hez és érdemi – fellebbezhető – határozatában figyelmeztetést alkalmaz az ott előírt kivételek figyelembe vételével. A Kúria utalt a Kkv tv. 12/A. §-ában rögzített „az első esetben előforduló jogsértés esetén” kitételekre is. Az első esetet ugyanis – a különböző szervezetek által lefolytatott eljárásokat feltételezve – lehetetlen beazonosítani, majd sorrendbe állítani. A Ket. 94.§ (3) bekezdése kimondja, hogy a hatóság az (1) és (2) bekezdésben foglaltak ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet. Ez és bármely más nyilvántartás azonban csak meghatározott hatóság nyilvántartása lehet, meghatározott hatósági ellenőrzés során megállapított jogsértések regisztrálása céljából. Ennek tükrében az első jogsértés, amelynek következménye bírság helyett a figyelmeztetés lehet, minden esetben az adott típusú ellenőrzés és hatóság nyilvántartása szerinti jogsértés, azaz minden hatóság előtt mód van egy első jogsértésre, amely nem „egyetlen” jogsértést jelent.

Megállapítható, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásáról rendelkező KvVM rendelet az alpbírság mértékét ismertető táblázat első és utolsó tényállása kivételével a többi tekintetében kizárja a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatóságát. *Vagyis a kiszabható bírságok jelentős részében kizárt a felhívás alkalmazása, attól függetlenül, hogy orvosolható-e a jogsértés a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával.* Kis- és középvállalkozások esetén ugyanakkor a Kkv tv. lehetőséget biztosít a törvény hatálya alá tartozó vállalkozások esetében a felhívás alkalmazásának kizártságától függetlenül figyelmeztetés alkalmazására, mely esetben a jogsértésnek nincs anyagi vonzata.

A Hbkr. 4. § (2) bekezdése szerint lehetőség van a bírság kiszabása mellőzésére, amennyiben a jogsértés a tevékenység vagy mulasztás súlyára, az elkövetés vagy kötelezettségzegés következményeire tekintettel annyira csekély, hogy büntetés vagy intézkedés alkalmazása szükségtelen.

A Hbkr. rendszerében egyfelől a jogsértés és tevékenység, vagy mulasztás csekély súlya következtében a „büntetés, vagy intézkedés” szükségtelensége; másrészt a jogsértő állapot elhárítására tett önkéntes és hatékony intézkedések alapján a felhívás és figyelmeztetés alkalmazásának lehetőségével kapcsolatosan a nem egyértelmű és koherens jogi szabályozásból adódó jogalkalmazási nehézségek; továbbá a Ht. és a Hbkr. koherenciájának hiánya, valamint a Hbkr. szabályainak a környezeti és gazdasági fenntarthatóság követelményének nem egyformán megfelelő volta az arányosság és a fokozatosság elvét nem érvényesítik kiegyensúlyozottan és következetesen.

A fentiekre tekintettel, továbbá a Kúria döntéseire, és az OKTF csekély súly megítélésével kapcsolatos álláspontjára figyelemmel is megállapítható, hogy a Ket. 94. § (1) bekezdésében meghatározott felhívás, valamint a Kkv tv. 12/A. §-ban lévő figyelmeztetés

jogintézménye több jogértelmezési problémát is felvet, ami az egészséges környezethez való joggal összefüggően, az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében foglalt helyreállítás elve, valamint a Ket.-ben foglalt fokozatosság elve szempontjából is aggályos. Álláspontunk szerint a tevékenység, vagy mulasztás csekély súlyára, valamint az elkövetést, vagy kötelezettségszegést követően, a megvalósult tényállással összefüggésben megtett reparációs intézkedésekre tekintettel – a bírság mellőzése mellett – indokolt a hatósági mérlegelését lehetővé téve a Ket. 94. § (1) bekezdésében foglalt felhívás<sup>99</sup> lehetőségének szélesebb körben való biztosítása a Ht. alapján a hulladékgazdálkodási és hulladékkezelési tevékenységgel megvalósított jogellenes magatartások azon körére, amelyekkel összefüggésben a környezet vagy a természet állapota fenntarthatóságának közvetlen veszélyeztetése kizárható.

*Megállapítottuk, hogy a bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszer világos és egyértelmű kialakításának hiánya, valamint ezzel összefüggésben a jogszabályok fentiek szerinti összhangjának részbeni hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint ezzel kapcsolatban az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz.*

#### 3.4. Kiszabható bírság felső határának hiánya

A közigazgatási felelősség körében a Hbkr. rendszere a fix bírságok kivételével, a hulladék tömegével arányosan növekvő bírság megállapítást tesz lehetővé, mert a bírság képletében a tömeg (az M szorzótényező) szerves része, így a hulladék tömegének növekedésével a bírság összege is emelkedik. *A kiszabható bírságnak – erre vonatkozó külön rendelkezés hiányában – nincs jogszabályban rögzített felső határa.*

Az egészséges környezethez való jog mellett az Alaptörvény XXI. cikkének második bekezdése szerint: aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

A 309/B/2007. AB határozatban kifejtésre került, hogy a jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során, és az is meghatározásra került, hogy a jogalkotó döntési szabadságának azonban az Alkotmány rendelkezései korlátot szabnak. Ebből a szempontból hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság 996/G/1990. AB határozatában kiemelte, hogy az állam kötelessége a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítése. Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában hangsúlyozta továbbá, hogy a természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása pedig visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Kifejtette, hogy a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. A prevenció jelentőségét a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat a természeti erőforrások védelmének vonatkozásában is hangsúlyozta.

*Megállapítjuk, hogy a Hbkr. tömegalapú bírságolási rendszere, amely nem szolgálja a helyreállítást, ott ahol annak jelentősége lehet, s egyidejűleg nem kellően differenciál a szankcionált tevékenységek között és a környezetre való veszélyesség alapján, ellentétes a környezetvédelmi szankció hatékonyságának az Irányelvben kifejtett követelményével, valamint az Alaptörvényben foglalt tisztességes eljáráshoz való joggal.*

#### 4. A hulladékgazdálkodási bírság reparációs funkciója

A hulladékgazdálkodási bírság a környezetjog egyik alapelvének, a „szennyező fizet” alapelvének a jogi megtestesülése, mely az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében is megjelenik, miszerint aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

<sup>99</sup> A Kktv. 12/A. §-ban foglalt figyelmeztetésre vonatkozó rendelkezéssel összhangban

A „szennyező fizet” elve kezdetben gazdasági elvként, majd környezetpolitikai elvként, jelenleg környezetjogi elvként is megjelenik, amelynek gyökere a környezetvédelmi igazságosságra vezethető vissza és ezáltal erkölcsi és társadalmi aspektusai is vannak.<sup>100</sup> Ennek az alapelvnek az Alaptörvényi szinten megjelenő rendelkezése azonban a „szennyező fizet” elve csak egy szűk értelemben vett megközelítése. Az elv értelmében nem csak a károkozó magatartáshoz kapcsolódik fizetési kötelezettség, illetőleg az elv teljesüléséhez nincs szükség feltétlenül károsodás bekövetkezéséhez, amelyből az is következik, hogy nemcsak a helyreállítási költségek megfizetéséhez köthető a pénzügyi teljesítés.<sup>101</sup>

Az Alaptörvényben foglaltak alapján a hulladékgazdálkodási bírságnak elsősorban a reparációs funkciója jelenik meg, és erre tekintettel a környezetben okozott károk helyreállítására kellene annak költségét fordítani. A Hbkr. a helyreállítás lehetőségét a bírság mérsékléséhez kötötten szabályozza, és az alól kizárja a környezetveszélyeztetést és környezetkárosítást, így a környezethasználót semmi sem ösztönzi arra, hogy a helyreállításért tegyen, hiszen a kiszabott bírság teljes összegét helyreállítási tevékenységétől függetlenül meg kell fizetnie. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási bírságok a központi költségvetés részét képezik, a hulladékgazdálkodási bírságból befolyt összegek reparációs jellegű felhasználását már nehezen lehet nyomon követni. A 60/2009. (V. 28.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az objektív alapú közigazgatási bírságok jellemzője volt, és egyfajta indokoltságát támasztotta alá az, hogy a bírság bevételek olyan elkülönített alapba kerültek, melyek a védett értékekre tekintettel pénzügyi forrást teremtettek a reparációhoz. *Mindezekre tekintettel javasoljuk olyan prevenciós szabályok megalkotását, melyek a helyreállításra, illetve a veszélyeztetés megszüntetésére ösztönöznek, valamint felhívjuk a jogalkotó figyelmét a hulladékgazdálkodási bírságból származó bevétel elkülönítésének fontosságára annak érdekében, hogy azt a jogellenes hulladékgazdálkodási tevékenység által okozott közvetlen károk felszámolására és a veszélyek elhárítására lehessen fordítani, felhasználása nyomon követhetővé váljon.*

## Összegzés

1. A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a Kormány azzal, hogy a Ht. hatálybalépése óta nem gondoskodott a Hbkr. szabályozásának a Ht. korábbi törvényi szabályozáshoz képest új fogalmi és szabályozása szerinti módosításáról a Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában foglalt felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettsége alapján.

2. Megállapítottuk továbbá, hogy a jogalkotó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt hulladékgazdálkodási bírságot megalapozó tényállásoknak, illetve a 86. § (2) bekezdésében foglalt bírságtípusoknak megfelelő szabályozás hiánya miatt fennálló inkohereus (pl. melléktermék fogalmának hiánya; „ugyanazon jogsértés” fogalmának problematikája) szabályozásával. A tényállások bizonytalan megfogalmazása a jogszabály címzettjei számára nem biztosítják az adott magatartás, illetőleg mulasztás jogi következményeinek kiszámíthatóságát, amely a hatósági jogalkalmazás szempontjából sem alkalmas a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítására és egyidejűleg közvetlenül a környezetet is veszélyezteti.

<sup>100</sup> Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Miskolci Jogi Szemle. 9. évfolyam (2014) 1. szám. 21. oldal

<sup>101</sup> Csák Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. Miskolci Jogi Szemle. 9. évfolyam (2014) 1. szám. 23. oldal

3. Álláspontunk szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megjelenő jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményén túlmenően, az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza a 2008/98/EK irányelv 36. cikk (2) bekezdésében foglalt *jogsértő magatartás súlyával való arányosság követelményének hiánya*

- a) az alapbírság és módosító tényező szorzata alapján kiszabott bírság kapcsán,
- b) a több tényállás alapján kiszabott bírság kapcsán,
- c) a bírság mérséklésére vonatkozó mérlegelési szempontrendszerre vonatkozólag,
- d) a fokozatosság elve alapján a tevékenység, vagy mulasztás csekély súlyára, továbbá a jogsértést követően a jogszerű állapot és a jogsértéssel okozott, csekély mértékű környezetveszélyeztetés megfelelő elhárítására megtett intézkedésekre figyelemmel a Ket. 94. § (1) bekezdésében meghatározott felhívás, valamint a Kkv tv. 12/A. §-ban lévő figyelmeztetés jogintézményének jelenleginél szélesebb körű alkalmazhatósága kapcsán a fix összegű, valamint az alapbírság és módosító tényező szorzata alapján kiszabott bírság kapcsán, és
- e) a kiszabható bírság felső határa hiányának tekintetében.

4. Megállapítható, hogy a Hbkr. szabályozása csak részben biztosítja, hogy az Alaptörvény szellemiségéből fakadóan a hulladékgazdálkodási bírság alkalmas legyen a jogérvényesítő és a reparációs funkciók ellátására, s hozzájáruljon az egészséges környezethez való jog és a természeti erőforrások következetes és kiszámítható védelméhez. Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében a környezeti károkkal kapcsolatosan elsődlegesen megfogalmazott *környezeti helyreállítási kötelezettségre* tekintettel, álláspontunk szerint az egészséges környezethez való jog érvényesülése tekintetében kiváltképp szükséges a *hulladékgazdálkodási bírság reparációs jellegű funkciójának* jogszabályi garanciákkal és anyagi garanciákkal való kialakítása, olyan módon, hogy a hulladékgazdálkodási bírságból befolyt összegek reparációs jellegű felhasználása átlátható és nyomon követhető legyen.

### **Intézkedéseink**

1. A jelentésünkben feltárt visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérjük* a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Sr.) 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős *földművelésügyi minisztert*, hogy

a) a *Ht. 88. § (1) bekezdés 7. pontjában kapott felhatalmazása alapján* tegyen eleget a jogalkotási kötelezettségének és készítse elő a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos részletes szabályokról szóló kormányrendelet tervezetét, amely a Ht. 86. § (1) bekezdésének a)-c) pontjaiban foglalt tényállásoknak megfelelően biztosítja azt, hogy a környezetvédelmi hatóság e tényállások szerinti magatartást tanúsító természetes vagy jogi személyeket, egyéni vállalkozókat a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezhessen.

Kérem, hogy ennek során

– olyan szabályozást alkosson, mely egyértelművé teszi a hulladékgazdálkodási bírság funkcióját, előtérbe helyezi a jogkövetést, az emberi egészség, valamint a környezeti veszélyek és károk megelőzését és a károk bekövetkezése esetén a helyreállítást, a természeti erőforrások védelmét a hulladékhierarchia következetes érvényesítésén keresztül;

– gondoskodjon a *Ht. és a hulladékgazdálkodási bírságról szóló végrehajtási rendelet fogalmi összhangjának* megteremtéséről, a jogalkalmazó által a – jelen jelentésben is megfogalmazott – jogalkalmazási és jogértelmezési problémák feloldásáról;

– vizsgálja felül a *hulladékgazdálkodási bírsággal sújtott tényállások* szabályozásának hiányosságait, és azokat a Ht. 86. § (1) bekezdésében foglalt tényállások alapján a jogbiztonság és a normavilágosság követelményeinek megfelelően szabályozza, figyelemmel a jelentés megállapításaira;

– vizsgálja felül a *hulladékgazdálkodási bírság számításának* jelenlegi rendszerét abból a szempontból, hogy az arányos-e a jogsértés súlyával és a bírság visszatartó erejét hatékonyan eszközli-e, valamint fontolja meg egy a hulladékgazdálkodási bírság megállapításának és kiszabásának módját, mértékét szabályozó – alábbi észrevételeimet figyelembe vevő – új kormányrendelet előkészítését. Erre tekintettel:

- tegye lehetővé, hogy a *környezeti terhelést nem okozó jogsértéseknél* a bírság a jogsértő magatartás súlyához igazodjon;
- biztosítsa, hogy *több tényállás* megvalósítása esetén is legyen lehetőség az alaphírság mérséklésére (pl. dolgozzon ki olyan rendszert, amelyben az engedély nélkül végzett hulladékkezelési tevékenység megvalósításával egyidejűleg az adminisztratív kötelezettségek elmulasztása nem alapozza meg a több tényállás alapján történő bírság kiszabását);
- alakítsa ki a hulladékgazdálkodási bírságnak a jogsértés „csekély súlyára” tekintettel történő *mérséklésére vonatkozó mérlegelés* egyértelmű és világos szempontrendszerét;
- egyértelmű, a környezetvédelem szempontjait egyidejűleg és maradéktalanul biztosító feltételek előírásával fontolja meg a Ket. 94. § (1) bekezdésében meghatározott felhívás, valamint a Kkv. 12/A. §-ban foglalt figyelmeztetés jogintézményének alkalmazhatóságát a *fokozatosság alapelveinek* figyelembevételével;
- a környezethasználat komplex felelősségének érvényesítésére, valamint a környezethasználó megelőzési és helyreállítási kötelezettségére tekintettel, határozza meg a kiszabható *hulladékgazdálkodási bírság maximumát, valamint a környezetveszélyeztetés és károsítás esetén is biztosítsa a bírság mérséklésének lehetőségét a veszély elhárítása, illetve a helyre állítási kötelezettség teljesítése esetén.*

*b) az egységes jogalkalmazói gyakorlat elősegítése érdekében a szakmai szervezetek bevonásával dolgozzon ki szakmai útmutatót a bírsággal szankcionálható tevékenységek egységes szakmai megítélése érdekében.*

**2.** Az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az Sr. 92. § (1) bekezdése alapján az államháztartásra vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős *nemzetgazdasági minisztert*, hogy fontolja meg a hulladékgazdálkodási bírságból származó bevétel elkülönítésére vonatkozó jogszabályok megalkotásának kezdeményezését annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási bírságból származó államháztartási bevételek környezetvédelmi célokat, elsődlegesen az Országos Környezeti Kármentesítési Program finanszírozását biztosítsák; és így tegyen eleget az állam az Alaptörvény P) cikkében és XXI. cikkében foglalt környezetvédelmi kötelezettségének.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5098/2014 számú ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

**Az eljárás megindítása**

A panaszos Hivatalomhoz benyújtott beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) eljárását sérelmezte. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el. Az ügyben tájékoztatást kértem az igazságügyi minisztertől, valamint 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 bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LII. törvény (a továbbiakban: Vht.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)

**A megállapított tényállás**

2014. január 24. napján foganatosított végrehajtási eljárás során a NAV Dél-budapesti Adóigazgatósága a panaszos lakásán helyszíni eljárást folytatott le. Az eljáró végrehajtók lefoglalták a helyszínen található, egyedi gyártású elektromos kemencét, valamint egy televíziót. A helyszíni eljárással és az annak keretében foganatosított ingófoglalással szemben a panaszos végrehajtási kifogást nyújtott be, amelyet a NAV elutasított és a sérelmezett eljárást helybenhagyta. Az elutasító végzéssel szemben a panaszos fellebbezést nyújtott be, amit a NAV elkésettség miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasított. Ezt követően a panaszos ezzel a döntéssel szemben újabb fellebbezést nyújtott be, amelyet a NAV tartalma alapján igazolási kérelemnek tekintett. A panaszos kérelmében leírta, hogy nem tud dolgozni, mert munkaeszközét, az elektromos kemencét a NAV lefoglalta. A panaszos az igazolási kérelemként figyelembe vett fellebbezésében az elkésettség tényét nehéz anyagi helyzete miatti késedelmes postára adással (nem volt pénze tértivevényes feladásra) indokolta. A NAV az igazolási kérelmet elutasította, mert álláspontja szerint a panaszosnak lehetősége lett volna a fellebbezés benyújtására a megadott törvényes határidőn belül az adóhatóság bármelyik ügyfélszolgálatán személyesen is.

*Az ügyben megkerestem az igazságügyi minisztert, hogy a panasz kivizsgálása érdekében adjon tájékoztatást a Vht. 90. § (1) bekezdés a) pontjának értelmezésével kapcsolatos szakmai álláspontjáról.*

A válaszlevélben foglalt tájékoztatás szerint a végrehajtás célja a végrehajtást kérő követelésének állami kényszerrel történő érvényesítése, így önkéntes teljesítés hiányában a végrehajtónak kötelessége lefoglalni minden olyan ingóságot, amelyről valószínűsíthető, hogy az adós tulajdonában van, amíg a követelés nincsen teljesen fedezve.

*A miniszter válaszában idézte a Vht. 90.§ (1) bekezdés a) pontját, amelynek értelmében mentes a végrehajtás alól az olyan eszköz, amely nélkül az adós foglalkozásának (hivatásának) gyakorlása lehetetlenné válik, így különösen a nélkülözhetetlen szerszám, műszer, technikai, katonai és egyéb felszerelési tárgy, egyenruha, önvédelmi fegyver, szállítóeszköz, ide nem értve a gépjárművet.*

A Vht. rendszerében az állami kényszer korlátozását jelenti, hogy a végrehajtás nem akadályozhatja az adóst a munkavégzésben, ezért a törvény mentesíti az adós foglalkozása gyakorlásához nélkülözhetetlen ingóságokat a végrehajtás alól. Az adós foglalkozása gyakorlásához szükséges ingóságok körét a végrehajtónak a helyszínen a foglalkozás jellegére tekintettel kell felmérni, és a rendelkezésére álló adatok alapján kell döntést hoznia arról, hogy ez a mentességi ok fennáll-e. Ha a végrehajtó a rendelkezésére álló adatok alapján arra következtet, hogy az ingóság az adós foglalkozása gyakorlásához nem nélkülözhetetlen, azt köteles lefoglalni.

Ha az adós azt sérelmezi, hogy a végrehajtó a törvény erejénél fogva mentes vagyontárgyat foglalt le, a jogsértő intézkedés a Vht. jogorvoslati rendszerének hatálya alá tartozó eljárásokban végrehajtási kifogás útján orvosolható (Vht. 217. §). A kifogás benyújtása esetén *a bíróság nemperes eljárásban, szükség esetén a felek meghallgatása vagy egyéb bizonyítás alapján fogja megállapítani, hogy a mentesség törvényi feltétele fennáll-e.* Amennyiben a végrehajtó az adós foglalkozása gyakorlásához nélkülözhetetlen ingóságot foglalt le, a bíróság a végrehajtó intézkedését megsemmisíti.

*Az ügyben megkerestem a NAV elnökét, hogy nyújtson tájékoztatást a konkrét ügygel összefüggésben.*

A válaszlevélben foglalt tájékoztatás, valamint a csatolt dokumentumok alapján a panaszban előadottakkal kapcsolatban a következők állapíthatók meg. Az adóhatóság munkatársai a 2014. január 24-én kelt foglalási jegyzőkönyv szerint az adós lakhelyén megjelentek. Tekintettel arra, hogy a helyszíni eljárás során a panaszos foglalkozására vonatkozóan nem nyilatkozott és az adóhatóság rendelkezésére álló adatok alapján pedig megállapításra került, hogy a panaszos egyéni vállalkozói tevékenységét 2007. augusztus 9-én megszüntette, valamint a panaszosnak évek óta nincs munkajogviszonyból származó jövedelme, adóbevallást nem nyújtott be, az eljárás során lefoglalásra került egy elektromos kemence, valamint egy televízió.

Az adóhatóság annak megállapításához, hogy az adós foglalkozásának ellátásához *mely eszközök minősülnek elengedhetetlennek*, egyéni vállalkozó esetében a vállalkozói igazolvány, munkaviszony vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony esetében pedig főszabályként a munkaköri leírás szolgálhat alapul. Természetesen az adós más hitelt érdemlő módon is bizonyíthatja az eljárás bármely szakaszában a foglalás alóli mentességet.

A panaszos az intézkedéssel szemben 2014. január 31-én végrehajtási kifogással élt. A másodfokú adóhatóság a végrehajtási kifogást az alábbi indokokkal utasította el. A rendelkezésre álló adatokból nem volt megállapítható, hogy az adós végez-e olyan bevételszerző tevékenységet, amelyhez szüksége lenne a lefoglalt kemencére, az adózó pedig sem a helyszíni eljárás során, sem későbbi beadványaiban nem igazolta, hogy a lefoglalt ingóság nélkül foglalkozásának gyakorlása lehetetlenné válna, ezért a foglalási cselekmény jogszerű volt.

A panaszos a végrehajtási kifogást elutasító végzéssel szemben a jogorvoslatra nyitva álló törvényes határidő leteltét követően fellebbezést nyújtott be, amelyet a másodfokú adóhatóság elkészttség miatt érdemi vizsgálat nélkül elutasított.

A panaszos a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés ellen törvényes határidőn belül fellebbezést terjesztett elő, melyben jelezte, hogy mivel a mindennapi megélhetés s gondot jelent számára, ezért egy tértivevényes levél feladása is problémát jelentett, ezért késett el az előző fellebbezéssel. Kérte, hogy fellebbezését igazolási kérelemként vegyék figyelembe.

A másodfokú adóhatóság az igazolási kérelmet elutasította. A végzés indokolása szerint a törvényes határidő elmulasztásának – önhibán kívüliség miatti – kimentettségét a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 34. § (1) bekezdése és a 66.§ (1) bekezdése alapján nem alapozhatja meg az, hogy az adózónak nincs anyagi lehetősége egy tértivevényes levél postára adására, ugyanis a fellebbezést személyesen is előterjeszthette volna bármelyik adóhatósági ügyfélszolgálaton költségmentesen. A NAV arról is tájékoztatott, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztését illetően az előterjesztés alternatíváinak teljes felsorolását a Ket. nem írja elő, ám valamennyi végzésen és az adós részére kézbesítendő iraton feltüntetésre kerül a postafiók szám mellett azon adóigazgatóság címe, ahol kérdés esetén az adózó személyesen megjelenhet.

A NAV elnöke válaszában hangsúlyozta, hogy a jóhiszemű joggyakorlás és a közreműködés nemcsak az adóhatóságokat, hanem az adózókat is terhelő köteletség (Art. 1.§ (5) bek.). Ezen alapelv érvényre juttatása tehát az adózóra is kötelezettséget ró, mint ahogyan az adóhatóságra is. Ha jogorvoslati jogával az adózó az adóigazgatási eljárás során élni kíván, de a döntésben rögzített postai előterjesztés lehetőségével anyagi/bármely okok miatt nem tud élni, úgy lehetőségeihez képest mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a kérelmet a jogvesztő határidőn belül előterjeszthesse egyéb módon.

A NAV elnöke szerint köztudomású tény, hogy az adóhatóságnak az ország számos pontján a minden hétköznap működő ügyfélszolgálati irodája van, így bármelyik iroda felkeresése esetén a kellő tájékoztatást ügyével kapcsolatosan megkapta volna, egyúttal kérelmét is elő tudta volna terjeszteni.

## **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, a panaszos pedig jogorvoslati jogával élt. Mindezek alapján vizsgálati hatásköröm fennállt jelen ügyben.

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozata szerint „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel 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, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több, továbbra is releváns határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára; a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]. Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárási 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]. A jogbiztonságnak elengedhetetlen követelménye az is, hogy a jogalkalmazói magatartás – adott esetben: az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügy törvényi szabályozás szerinti elintézésének időtartama – előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelezése, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].

Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan a hatósági ügyek tisztességes intézésének követelményét. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

*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**

A tényállás megállapításáról szóló részben ismertetettek szerint és a rendelkezésemre álló adatok és iratmásolatok alapján megállapítható, hogy a Vht. jelentésben ismertetett rendelkezései nem vetnek fel értelmezési nehézséget. A NAV a Vht. rendelkezései alapján járt el a lefoglalás során. A Vht. jogorvoslati rendszere lehetőséget biztosított az adós számára, hogy végrehajtási kifogás formájában jogorvoslattal éljen, ha álláspontja szerint a végrehajtó a törvény erejénél fogva mentes vagyontárgyat foglalt le (Vht. 217.§). Álláspontom szerint nem sérült a tisztességes eljáráshoz való jog akkor, amikor a hatóság nem fogadta el a törvényi határidőn túl érkezett, elkésett igazolási kérelmet, amelynek határidőn túli benyújtását a panaszos a tértivevényes postai levél feladási költségének magas összegére való hivatkozással indokolt.

*A fentiek alapján megállapítom, hogy a jogi szabályozás, továbbá a NAV eljárása a jogbiztonság elvével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okozott, ezért intézkedést nem kezdeményezek.*

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5185/2014. számú ügyben  
(Kapcsolódó ügy: AJB-4713/2014)**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne,  
dr. Rajzinger Ágnes

**Az eljárás megindítása**

2014 őszén Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése szerint ugyanis az ombudsman a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy *egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata érdekében* hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult. Tekintettel arra, hogy a munkához való jog az Alaptörvényben biztosított alapvető jog, ezért ezen jog érvényre jutásának, az álláskeresőknél mielőbbi elhelyezkedését célzó intézkedések megvalósulásának vizsgálata mindenkor kiemelt feladataim között szerepel.

A vizsgálat keretében áttekintettem a Baranya megyében zajló, az álláskeresőknél elhelyezkedését célzó programokat, különös figyelemmel annak két kiemelt területére: a Zsolnay Kulturális Negyedben megvalósuló kulturális közfoglalkoztatási programra, illetve a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósulására.

A vizsgálat sorozat keretében – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) d) pontja alapján<sup>1</sup> – helyszíni vizsgálatot is folytattam. Munkatársaim ellenőrzést végeztek a Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjában (Pécs, Király u. 46.), a kulturális közfoglalkoztatás helyszínén, a Zsolnay Kulturális Negyedben, valamint megtekintették Gilvánfán, a közfoglalkoztatási program keretében megvalósuló „Vályogvető” Programot. Emellett látogatást tettek a pécsi Forrás Szakképző Iskolában is. A helyszíni vizsgálat megtartásának szükségességét a közfoglalkoztatási programmal kapcsolatban hivatalomhoz érkező konkrét panaszbeadvány is indokolta. A panaszos ugyanis sérelmezte, hogy nem tudott megfelelően tájékozódni a téli közfoglalkoztatási program indulásáról, illetve azt is, hogy annak ellenére kiközvetítették a programba, hogy időközben munkaviszonyt létesített.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, illetve arra a tényre,<sup>2</sup> hogy a magyar *közfoglalkoztatási modell* egy olyan speciális, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszony, ahol a közfoglalkoztatott kiszolgáltatott helyzetben van, így a közfoglalkoztatottak helyzetének folyamatos felülvizsgálata, monitorozása, minden lehetséges módon és eszközzel, kiemelt feladataim között szerepel.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a „Téli közfoglalkoztatási program” megvalósításáról, illetve magáról a konkrét panaszbeadványban foglaltakról, előzetesen írásbeli tájékoztatást kértem a Baranya megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja igazgatójától.

**Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”]

<sup>1</sup> Ajbt.) 21. § (1) d) Az alapvető jogok biztosára vizsgálata során helyszíni ellenőrzést folytathat.

<sup>2</sup> Lásd: AJB 3025/2012. számú átfogó jelentés

- a munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” ]
- biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”]

### Az alkalmazott jogszabályok

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.);

### A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

A helyszíni vizsgálat során az alapvető jogok biztosának munkatársait a Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója, valamint – a panaszbeadvánnyal érintett – Szentlőrinci Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltségének vezetője fogadta. A vizsgálat átfogóan érintette Baranya megye *foglalkoztatási mutatóinak, elhelyezkedési nehézségeinek* megismerését, ezen belül kiemelten a megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok, különösen a *Téli közfoglalkoztatási program*, valamint a *Kulturális közfoglalkoztatási program* szervezésének, végrehajtásának, eredményeinek, esetlegesen fellépő nehézségeinek, problémáinak bemutatását.

#### I. A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok

Az igazgató kifejtette, hogy a térség sajátossága, hogy településszerkezete aprófalvas, soktelepüléses jellegű emiatt a munkaügyi központra, és a helyi kirendeltségekre nagyobb adminisztrációs terhelés nehezedik. Illetékességi területükön 300 településen összesen 900 program valósul meg. A polgármesterekkel való közvetlen kapcsolattartás, az ellenőrzések lefolytatása, a szervezési, adminisztrációs feladatok – a jellemzően városi szerkezetű térségekkel szemben – többszöröződnek. A munkaügyi központ a 2014. évben a következő típusú közfoglalkoztatási támogatásokat nyújtotta, illetve működött közre azok lebonyolításában:

- országos közfoglalkoztatási programok támogatása (vízügyi igazgatóságok, nemzeti parkok, vízgazdálkodási társulások, magánerdő gazdálkodók, rendőr főkapitányság, katasztrófavédelem),
- kistérségi startmunka mintaprogramok (a Belügyminiszter által indított programok, az önkormányzatok részére, 100 %-os támogatással),
- hagyományos, hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás (napi 6-8 órás munkaidőben).

A 2014. novemberig az alábbi közfoglalkoztatási programok valósultak meg

Megnevezés	2014. Keretek (Ft.)	Elvárt létszám (fő)
Országos közfoglalkoztatási programok (téli áthúzó)	496 644 872	1 188
Országos közfoglalkoztatási programok (2014. év)	998 317 042	1 736
Kistérségi START munka	7 624 133 339	10 507
Hagyományos közfoglalkoztatás	1 996 603 303	6 970
Szociális földprogram	25 800 241	20
Egyedi programok (Ős-Dráva, Vályogvető)	529 818 270	462
Téli átmeneti közfoglalkoztatás 2013-2014 dec.	1 945 137 548	5 823
<b>Összesen</b>	<b>13 616 454 615</b>	<b>26 706</b>

2012-ben a közfoglalkoztatásban résztvevők esetszáma a megkötött szerződések alapján 12 806 fő volt, 2013-ra ez a szám 20 248 főre emelkedett. Az idei évből rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy 2014-ben a közfoglalkoztatásban résztvevők esetszáma a tavalyi évnél is magasabb lesz.

A térségükben a települések túlnyomó többsége pályázik az elérhető közfoglalkoztatási programokra. A 2014-es évben 300 önkormányzat az, amely egyben közfoglalkoztató is, s ebből 273 önkormányzat működtet Startmunka mintaprogramot, több mint 10.000 fő részvételével. A legtöbb pályázat a *Startmintaprogram mezőgazdasági pillérére* érkezett hivatalukhoz, de további pályázatok is érkeztek *belvízelvezetésre, mezőgazdasági- és közútkarbantartásra, illegális hulladéklerakók felszámolására is.*

A pályázati hajlandóság nagyban függ a polgármesterek rátermettségétől, sok esetben ugyanis a hozzáértés hiánya miatt nem mernek vállalkozni a közfoglalkoztatási program(ok) beindítására. Ezen a példaértékű programok megismertetésével és a meglévő tapasztalatok átadásával lehetne segíteni. A munkaügyi központ mindennek érdekében *koordinációs feladatokat* is ellát ezen a téren, elősegítve az együttműködést a települések között.

A mezőgazdasági programok során termelt növényeket egyrészt rászorultsági alapon elosztják a program résztvevői és a település rászorultjai között, de az is előfordul, hogy adományként felajánlják alapítványoknak, illetve a gyermekek közétkeztetéséhez. A termelések ütemezésében, a felhasználható mennyiség meghatározásában a munkaügyi központ szintén fontos feladatot vállal. Az igazgató álláspontja szerint szükséges lenne növelni a termesztett növények esetében a feldolgozottsági fokot, amelyben a befőzés, a tartósítás megtanításának, a projektlábon belül kialakított ilyen tárgyú képzéseknek van jelentős szerepe. Baranya Megyében alulról jövő kezdeményezés indult azt célozva, hogy a helyileg termesztett növényeket a szállodák, éttermek vegyék meg, a helyi termékek piacát megteremtve. A helyi mezőgazdasági vállalkozók mellett azonban a közfoglalkoztatásban termesztők kevéssé tudják garantálni az azonos fokú minőséget. Jó példaként említhető ugyanakkor Cserdi Mintaprogramja, ahol 3000 m<sup>2</sup> fóliasátrat hoztak létre, emellett sikeres gazdálkodást is folytatnak. Jelenleg kevés szociális szövetkezet alakult még térségükben, működésükről kevés információval rendelkeznek. A közfoglalkoztatási programra történő kiközvetítést megelőzően a *kiválasztás* prioritási sorrend szerint történik, igyekeznek elsősorban – a 30 napos jogosító idő megszerzése érdekében – a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők közül választani.

A közfoglalkoztatási programokba történő kiválasztás során a munkaügyi központ vezetője által is megerősítettek szerint érezhetően érdekellentét feszül a munkaügyi központok/kirendeltségek és a közfoglalkoztatók között. A munkaügyi hivatal ugyanis abban érdekelt, hogy még ha rövidebb időtartamra is, de minél nagyobb tömeget tudjon munkára mozgósítani, illetve a szociális transferek megszerzéséhez minél nagyobb számban biztosítsa a – legalább – 30 napos foglalkoztatottságot, míg a közfoglalkoztatók sokkal inkább gazdasági megfontolásból a megbízható munkaerőt szeretnék felvenni és lehetőség szerint hosszabb távon, akár több, rövidebb időtartamú programon keresztül is a már megismert, bevált embereket alkalmazni.

A munkaügyi központ a közfoglalkoztatási programokra kötött hatósági szerződésekben foglaltak megvalósulásának ellenőrzését *éves ellenőrzési terv* alapján végzi. Problémaként merült fel, hogy a kistélepülési szerkezet miatt ezen a területen is évről évre kapacitásproblémákkal küzdenek. A 900 közfoglalkoztatási program ugyanis mind a szükséges ellenőri személyi állomány tekintetében, mind az elvégzendő feladat tekintetében többlet kihívás elé állítja a munkaügyi szakigazgatási szervet.

A közfoglalkoztatásból sikeresen kikerült, az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedett személyekről a munkaügyi központ nem rendelkezik pontos mutatókkal, a visszajelzések ugyanis nem minden esetben történnek meg. Nagyságrendileg *10 % alatti az elsődleges munkaerő-piacra kikerülők aránya.*



Az igazgató beszámolt arról, hogy a közfoglalkoztatási programok által biztosított elhelyezkedési lehetőségének érzékelhető bizonyos kontraproduktív hatása is, mivel a közfoglalkoztatottak egy része már nem motivált, hogy a magasabb munkáltatói követelményekkel járó, elsődleges munkaerő-piacon helyezkedjen el. Előfordult, hogy mezőgazdasági igénymunkára sem találtak a térségükben elegendő munkavállalót.

A fiatalok körében jellemző, hogy nagyobb városokban keresnek munkát, a legkedveltebb munkakeresési célvárosok Budapest és Győr, de nagy arányban választják a külföldi munkavállalást is a megélhetésük biztosítása érdekében.

A 2013. szeptember 1-jétől hatályos szabályozás szerint a közfoglalkoztatásból három hónapra ki kell zárni azt a közfoglalkoztatottat, aki a tanköteles gyermekének mulasztása miatt szabálysértésért jogerősen elmarasztalták, illetve a lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó kötelezettséget nem teljesítette. A kirendeltség-vezető tájékoztatása szerint illetékességi területükön valamennyi önkormányzat megalkotta a lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó rendeletet, nem fordult elő, hogy emiatt valakit kizártak volna.

A kirendeltség-vezető problémaként említette továbbá, hogy a nyilvántartási rendszert (FOKA) nem minden önkormányzat szociális osztálya tölti ki megfelelő gyorsasággal és pontossággal, így ez bizonyos esetekben nehezíti a hatékony ügyintézését.

### *I. 1. A Téli közfoglalkoztatási program*

A tavalyi évi létszámhoz képest – amikor 5.823 fő foglalkoztatására került sor és 5812 fő végezte el a képzést – idén csupán 1100 személy felvételét tette lehetővé a Téli Közfoglalkoztatási program. Az igazgató tájékoztatása szerint a program idén korábban indult a meghirdetettnél. Bár a programban résztvevő személyek számára a hamarabb megnyíló kereseti lehetőséggel a korábbi kezdési időpont pozitív megítélésű volt, a munkaügyi központ és kirendeltségei számára ugyanakkor a kiközvetítési feladatok feltorlódásával nagyobb adminisztratív leterheltséget jelentett.

Általános jelleggel elmondható, hogy a programok előkészítése során több időre, átgondoltabb programkidolgozásra, és tervezhetőségre van szükség. A munkaügyi központ és kirendeltségei a tavalyi év tapasztalatait is felhasználva végzik koordinatív, szervező és ellenőrző feladataikat, nagyfokú személyi leterheltség mellett.

Problémaként merült fel a tavalyi Téli közfoglalkoztatási programban, hogy – a kistelepülési jelleg miatt – az egy-egy településről jelentkező három-négy közfoglalkoztatott oktatására minden egyes településen nem tudták felállítani a képzési csoportokat, ezért a képzést összevontan, egy helyszínen kellett megvalósítani. A program azonban nem fedezte a résztvevők utazási költségeit, így volt olyan közfoglalkoztatott, aki azért nem tudott részt venni a képzésen, mert nem tudta kifizetni a beutazásához szükséges buszjegyét, bérletét.

A kirendeltség-vezető ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy térségükben – jó gyakorlatként – mikrotérségi központokban tartották az oktatást, ahová mikrobusszal szállították a közfoglalkoztatottakat, amelynek költségét az önkormányzat vállalta.

A tájékoztatás kitért arra, nem érkezett panasz arra vonatkozóan, hogy a közfoglalkoztatási képzések zavarták volna a köznevelési oktatásokat, a gyerekeket, mivel azokat jellemzően üres iskolaépületben, művelődési házakban tartották.

A Téli közfoglalkoztatási program keretén belül megvalósuló képzésekre a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) szerződést kötött álláskereső pedagógusokkal. Nagyrészt a pedagógusok hozzáértésén múltott, hogy a képzés elérje a célját.

Tapasztalataik szerint a résztvevők ismerik a panasztételi fórumokat, a képzőnél, az önkormányzatnál és a munkaügyi központnál is éltek panasszal, pl.: a tárgyi feltételek hiányosságai miatt.

### *II. Kulturális Közfoglalkoztatási Program*

A *Kulturális Közfoglalkoztatási Program* Baranya megyei megvalósulásával összefüggésben a munkaügyi központ igazgatója előzetesen levélben nyújtott átfogó tájékoztatást, mely szerint a Belügyminisztérium döntése alapján a Nemzeti Művelődési Intézet az Emberi Erőforrások Minisztériuma háttérszervezeteként szeptember 1-jétől újra elindította a Kulturális Közfoglalkoztatási Programot. A program Magyarország mind a 19 megyéjében, 1350 településen, több mint kétezer partnerszervezet bevonásával 4500, minimum érettségivel rendelkező álláskeresőnek biztosít átmeneti, releváns munkatapasztalatot nyújtó, teljes munkaidős foglalkoztatást a kultúra és közösségi művelődés területén. A II. Kulturális Közfoglalkoztatási Program részét képezi a közfoglalkoztatottak szakmai felkészítése, amelyhez a Művelődési Intézet külön képzést akkreditált.

A 2014. szeptember 1-jével indult foglalkoztatási program a 2013. november 1. és 2014. április 30. között az ország minden harmadik településén megvalósított mintaprogram számos innovációval kiegészített folytatása. Baranya megyében az előzetes jelentkezések alapján összesen 171 db partnerszervezet 432 fő közösségi munkás fogadására nyújtott be igényt. A II. Kulturális Közfoglalkoztatási Programban 125 db településről 145 db partnerszervezet kapott meghívást. (Az előző kulturális közfoglalkoztatási programban 96 db településről 119 db partnerszervezetnél 291 fő közfoglalkoztatott végezte a munkáját.)

Baranya megyében az alábbi közfoglalkoztatotti létszámok kerültek megállapításra, munkaköri bontásban: 220 fő közösségi munkás, 12 fő közösségi koordinátor, 12 fő közösségi asszisztens, 2 fő technikai munkatárs. Összesen 246 fő.

A mintaprogram eredményei azt mutatják, hogy a közösségek megerősítésére koncentráltó kulturális közfoglalkoztatás többek között javítani tudott a pályakezdekők, a hátrányos helyzetű térségekben lakók, valamint a kis lélekszámú településeken élő munkaképes korú nők helyzetén. A legfrissebb adatfelvétel szerint a programhoz csatlakozottak legalább 22%-a el tudott helyezkedni a program alatt vagy azt követően.

A program összköltsége 3 213 241 814 Ft, a program tervezett időtartama: 2014. szeptember 1 – 2015. február 28. (6 hónap). A kulturális közfoglalkoztatásban résztvevők közfoglalkoztatási garantált bért kapnak.

Az országos Kulturális Közfoglalkoztatási Programba illeszkedve Pécssett, a Zsolnay Kulturális Negyed jelenleg 6 fő kulturális közmunkást foglalkoztat. Hárman a negyed legnagyobb rendezvényi tere, az E78 programjainak előkészítő és program lebonyolító folyamataiban vesznek részt, egy fő a Zsolnay Örökségkezelő NKFT marketing részlegénél, egy fő pedig a Negyed infópont hálózatánál segíti az ott folyó munkát. A helyszíni vizsgálat alkalmával munkatársaim közülük négy személlyel készítették interjút. A közfoglalkoztatottak munkába állásukat megelőzően egyetemre, főiskolára jártak, vagy felsőfokú végzettséggel rendelkeznek, illetve egy személy középfokú szakirányú végzettséggel rendelkezik. A tanulmányok végeztével aktív álláskeresőként nem találtak szakmai végzettségüknek, érdeklődési körüknek megfelelő állást. Valamennyien a munkaügyi központon keresztül értesültek a közfoglalkoztatási lehetőségről.

A kulturális közfoglalkoztatás keretében jellemzően rendezvényszervezői, adminisztrátori, kiállítás szervezői, fotótár kezelési, tárlatvezetési feladatokat látnak el, de emellett szükség szerint a marketingosztályon, a pénzügyi osztályon is besegítenek, adminisztratív feladatokat végeznek, illetve a rendezvényeket népszerűsítik. A Herkules Gyermekekprogramot is a programban dolgozó közfoglalkoztatott munkatárs vezeti, nagy sikerrel.

A 6 főből ketten az előző közfoglalkoztatotti programban is részt vettek. A tavalyi évben 12-en vettek részt a programban, akik között volt olyan személy, aki a közfoglalkoztatás során kiépített kapcsolati hálónak köszönhetően tudott elhelyezkedni. A korábbi kulturális közfoglalkoztatottak közül többen – a nagyobb kereseti lehetőség miatt – külföldre mentek dolgozni. Az előzőekben ismertetett széleskörű feladatokon túl adatfelviteli, digitalizálási munkákat is elláttak az előző programban.

A tavalyi közfoglalkoztatottak közül egy személyt főállásba felvettek. A többiek is reménykednek abban, hogy az esetleg megüresedett álláshelyekre a jövőben is sikeresen pályázhatnak, de addig is örülnek ennek a lehetőségnek és remélik, hogy a program leteltét követően ismét lesz lehetőségük akár közfoglalkoztatotti helyet megpályázni.

Nehézségként említették a két közfoglalkoztatási program közötti időszak megélhetési gondjait, ezért a közfoglalkoztatási program hosszabb időtartamban történő meghatározását szeretnék. Előnyeként emelték ki ugyanakkor a programnak, hogy szakmai tapasztalatot szereznek és kapcsolatokat tudnak kiépíteni, ami az álláskereséshez nélkülözhetetlen. A Zsolnay negyedben lehetőséget biztosítanak számukra, hogy különböző területeken is kipróbálhassák magukat. Segítőképpen fordulnak hozzájuk, így valóban gyakorlati időként értékelhető számukra az itt töltött hat hónap.

Egyikőjük a Zsolnay Negyedben biztosított önkéntes programban is részt vett, mivel nagyon szereti a Negyed munkáját, örömmel vesz részt a kulturális élet szervezésében, valamint annak érdekében is, hogy ezáltal is nagyobb eséllyel pályázhasson a megüresedett közfoglalkoztatási és főállású álláshelyekre.

Valamennyien szakmájukban szeretnének elsődlegesen elhelyezkedni, illetve örömmel maradnának főállásban – pécsi kötődésük miatt is – a Zsolnay Negyedben, de addig is a munkát sokrétűnek és inspirálónak tartják, a megélhetésük azonban elmondásuk szerint csupán családi segítséggel biztosított a *bruttó 99.100* összegű közfoglalkoztatási garantált bér mellett.

### *III. Ős-Dráva Program*

Az Ős-Dráva Startmunka Mintaprogram 2014. március 3-val kezdődött és 2015. február 28-ig tart, 420 fős közfoglalkoztatotti létszámmal. A program egy komplex, a természeti, társadalmi és gazdasági szférát egyaránt érintő területfejlesztési koncepció, amely hosszútávon a fenntartható fejlődés feltételeit teremtheti meg hazánk egyik leghátrányosabb térségében, az Ormánságban. Az Ős-Dráva Program egymásra épülő környezeti, gazdasági és társadalmi beavatkozásainak alapja a vízgazdálkodási rendszer megváltoztatása és ezzel összefüggésben a tájhasználat-váltás. A közfoglalkoztatás keretében egyrészt a vízgazdálkodási rendszer megváltoztatása - a holtágakba visszavezetik a Dráva vizét – és ezzel összefüggésben a tájhasználat-váltás előkészítését szolgáló alapvető tereprendezési és tisztítási munkák valósulnak meg. A program a tartós megoldásokat eredményező terület- és vidékfejlesztés első hazai mintaprogramjává válhat, és sikere esetén nemzetközi léptékben is modell-értékű lehet. 35 település brigádjai, 17 csatorna, közel 147 km-nyi mederszakaszán végeznek medertisztítási, karbantartási munkálatokat, mely tevékenységhez a nád- és bozótirtás, valamint kaszálás munkafolyamatok is tartoznak. Célja, hogy egy, az eredeti élő- és természeti környezetet bemutató turisztikailag is jelentős természeti látogató helyet hozzanak létre. A Mintaprogram keretében – 2014 márciusától – tovább bővült az ún. Gyógynövény program, amely tavaly, a hosszú éveken keresztül parlagon hagyott földterületek feltörésével, a bozót és egyéb lágyszárú növényzet irtásával, kézi erővel történő művelésével kezdődött. A növényzet eltávolítását követően a területeket felszántották és művelni kezdték. 2013-ban mindössze 2 hektáron történt a gazdálkodás, amely 2014-ben már 6,32 hektár területen valósul meg.

### *IV. „Új Patrónus” Pályaválasztást Segítő és Mentortanári Program*

Az igazgató elmondása szerint a munkaügyi szakigazgatási szerv két fő célkitűzése a *foglalkoztatás bővítése*, emellett a *foglalkoztathatóság fejlesztése*. Több évtizedes szakmai tapasztalatuk szerint a tartós álláskeresői csoportban ragadt személyek alapvetően azzal a problémával küzdenek, hogy nincsenek megfelelő *egészségügyi és pszichés* állapotban ahhoz, hogy a munkaerő-piacon potenciális munkaerőként megjelenhessenek, valamint *nem rendelkeznek megfelelő végzettséggel*, sok esetben még a 8 általánost sem tudták befejezni.

Épp ezért az igazgató tájékoztatást nyújtott arról, hogy a foglalkoztathatóság megteremtése érdekében szükségessé vált *preventív jelleggel*, előre gondolkozniuk azon, hogy miként előzhető meg a hátrányos helyzetű gyermekek kiesése a köznevelésből, miként lehet őket rábírní, hogy piacképes szakmát szerezzenek. Ennek érdekében indították útjára 2007-ben a „Patrónus” Pályaválasztást segítő és mentortanári programot. A program sikeressége miatt folytatódik az „Új Patrónus” program, amelynek tervezett időtartama: 2014. december 1. – 2016. június 30. közötti időszak.

A program fő célja a hátrányos helyzetű tanulók munkaerő-piaci esélyeinek javítása, illetve az ezt elősegítő pedagógusok és szociális munkások foglalkoztatásának támogatása. program célcsoportjai egyrészt 26 fő álláskereső pedagógus (pedagógus, szociálpedagógus, szociális munkás végzettséggel rendelkező regisztrált álláskereső) elhelyezkedésének elősegítése, valamint a 7., 8., 9., 10., 11. osztályos, hátrányos helyzetű, lemorzsolódással veszélyeztetett, tanulási nehézségekkel küzdő tanulók bevonása, esélyegyenlőségének növelése.

A program elsődleges célkitűzése a munkanélkülivé vált pedagógusok és szociális szakemberek iskolai területen való alkalmazásának támogatása. A Munkaügyi Központ irányítottan azokban az iskolákban foglalkoztatja az álláskereső pedagógusokat, szociális munkásokat, ahol magas a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulók aránya az összes tanulói létszámhoz viszonyítva.

A másodlagos célkitűzése a programnak, hogy a Munkaügyi Központ „Új Patrónus” programja révén a programban részt vevő szociális és tanulmányi nehézséggel küzdő tanulókat felkarolja, annak érdekében, hogy tanulmányi eredményei javuljanak, iskolai végzettség megszerzéséhez segítse őket, reális pályaválasztási döntés meghozatalában segítséget kapjanak, valamint szociális szakmai segítségnyújtásban részesüljenek.

A program oktatás-nevelési tevékenységének szakmai háttere a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtal (KLIK) kötött megállapodás alapján biztosított. A programban résztvevő pedagógusok közül egy fő a program szakmai koordinátori feladatait látja el a KLIK foglalkoztatásában. A program értékelésének folyamatában vesz részt a Pécsi Tudományegyetem Közösségi és Szociális Tanulmányok Tanszéke, mely értékkelő kutatásokat végez a program bemeneti, közbenső és kimeneti fázisában. A Programot a munkaerő-piaci alaptól finanszírozzák.

A program indikátorai:

- a programba bevont tanulók aránya: 10 tanuló/mentortanár
- a programba bevont szervezetek aránya: min. 5 szervezet/mentortanárok
- a bukások, lemorzsolódások arányának 20%-kal való csökkentése a mentorált osztályokban
- a hiányzások arányának 20 %-kal való csökkentése a mentorált osztályokban
- a mentoráltak 50 %-a fejezze be sikeresen a 8. osztályt
- az általános iskolás mentoráltak 20 %-a tanuljon tovább.

Jelentős eredményeket tudhat magáénak a Program a 2012/13-as tanév végén, ugyanis 82 fő 8. osztályos tanuló mindegyike befejezte az általános iskolát, közülük 80 fő továbbtanult, 6 fő 11. osztályos tanulóból 1 fő sikeres szakmunkásvizsgát tett, 5 fő technikai képzésben folytatja tanulmányait.

Az eredmények ugyanakkor túlmutatnak a tanulók sikeres eredményein, hiszen a mentorok munkájának köszönhetően közvetlenül a hátrányos helyzetben lévő családokra is pozitívan kihat.

Az igazgató hangsúlyozta, hogy a patrónusprogram *értékteremtő ereje vitathatatlan, példaértékű* és mindenképp javasolt a kiszélesítése, országos szintű elterjesztése és alkalmazása, különösen a hátrányos helyzetű térségekben.

A fiatalokra, érkezenek akár mélyszegénységből, *erőforrásként* kell tekinteni, és még a fogékony életszakaszukban, lehetőség szerint minél előbb meg kell tanítani számukra, hogy miként boldogulhatnak, mindez e már a tapasztalatok fényében láthatóan – elérhető a program segítségével, amely során minőségi pályorientációval, az érdeklődés és motiváció felkeltésével, a kereslethez igazodó szakképzés birtokában potenciális, aktív munkaerőként léphetnek ki a munkaerő-piacra.

#### *V. Forrás Szakképző és Általános Iskola – Pécs*

A Dél-Dunántúli Regionális Forrásközpont Nonprofit Szolgáltató Kft. hosszú évek óta vállal szerepet Baranya megye és a Dél-Dunántúli régió munkaerő-piaci, felnőttképzési és oktatási feladatainak ellátásában. A Forrás Szakképző Iskolát 2003-ban alapította a Forrásközpont kiemelten azzal a céllal, hogy lehetőséget teremtsen a más iskolából kiszoruló, legproblémásabb, hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű, beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő, valamint a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló fiataloknak a felzárkózásra és a szakmaszerzésre. Az intézmény alapfeladatai többek között az általános iskolai felnőttoktatás, a sajátos nevelési igényű tanulók nappali rendszerű szakiskolai oktatása, szakiskolai felnőttoktatás, szakképesítés megszerzésére felkészítő nappali rendszerű szakmai gyakorlati oktatás.

Az iskola létszáma jelenleg 185 fő (163 fő nappali, 22 fő esti tagozat), 129 fő bejáró.

Baranya megye teljes területéről, jelenleg 69 településről járnak az iskolába a fiatalok, az igazgató kiemelte, hogy sok tanulójuk van a leghátrányosabb régióknak számító Ormánság területéről. Tanulóik többsége hátrányos helyzetű (35%), 17%-uk halmozottan hátrányos helyzetű, sajátos nevelési igényű a tanulóik 20%-a.

Bár a szakiskola nem rendelkezik pontos statisztikai mutatókkal a bizonyítványt szerzett tanulóik elhelyezkedését illetően, a gyermekekkel kialakított személyes kapcsolatainknak köszönhetően tudomásuk van arról, hogy volt tanulóik többsége sikeresen helyezkedett el az elsődleges munkaerő-piacon. Közvetetten alátámasztotta ezt az is, hogy az elmúlt évben a fenntartó által tartott rendezvényre kerestek volt tanulóik közül segítséget, de a megkérdezettek valamennyien – szerencsés módon – munkahelyük miatt nem tudták vállalni a felajánlott munkát.

Az alapítványi iskola pályázatokból tartja fenn tevékenységét. A rendelkezésre bocsátott adatok szerint a szakiskola 2011-2012-ben a TÁMOP-2.2.3 – 09/1 „A szak- és felnőttképzés struktúrájának átalakítása – a TISZK rendszer továbbfejlesztése Baranya megyében” programban vett részt, amely a szakképzés megújítását, fejlesztését tűzte ki célul.

A T.Á.M.O.P. 5.6.1.B.-12/2 - „VÉSZFÉK” – Közösségi bűnmegelőzési program 2012/2013-as és a 2013/2014-es tanévben tette lehetővé számos projekt, közösségi program és képzés megvalósítását. Fontos része volt a projektnek a szülői házzal és a szakmai szervezetekkel való konzultáció, együttműködés, programszervezés.

A TÁMOP-3.3.8-12/2 – „Lépés hátrányból lépés előnybe – a Forrás Szakiskola esélyegyenlőségi alapú fejlesztése”, mely projekt megvalósítása jelenlegi is folyamatban van. A projekt célja a hátrányos helyzetű tanulók egyéni fejlesztése, pedagógusok képzése és közösségi, szabadidős programok megvalósítása, szülőkkel történő rendszeres kapcsolattartás.

Az iskolában kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a fiatalokkal olyan kapcsolatot alakítsanak ki, amelyben megtapasztalják az együttműködő, partneri viszonyt. Tapasztalataik szerint az iskola célja és munkája hiánypótló Baranya megyében, ha ezek a fiatalok nem kerülnek be a Forrás Szakképző Iskolába, úgy valószínűleg nem fognak megjelenni más képző intézményekben sem, nem lesz esélyük a szakmaszerzésre.

A szakiskolában a nevelők elhivatottak a hátrányok kompenzálásában, a tanulók fejlesztésében, az esélyteremtésben. Speciálisan felkészültek a vállalt feladatokra szakmai-módszertani és emberi vonatkozásban egyaránt.

Fejlesztő pedagógus, szociális munkás és iskolapszichológus segíti a mindennapi munkát. Szakoktatóik felsőfokú végzettséggel és sok éves szakmai tapasztalattal rendelkeznek. A folyamatos pedagógiai-módszertani képzéseket a tanulók összetétele figyelembevételével határozzák meg.

Kiemelt céljuk a nevelés-oktatás eszközeivel *a társadalmi leszakadás megakadályozása, az egyéni fejlesztés*. Módszereikben kiemelt szerepe van a cselekvésre, tevékenységre alapozott oktatásnak, fontos napi feladatuk az agresszió hatékony kezelése és a bűnmegelőzés. A tanulók egyéni fejlesztése mellett kiemelten figyelnek a pedagógusok képzésére és a közösségi, szabadidős programok megvalósítása, szülőkkel történő rendszeres kapcsolattartás révén, a tanórákon kívüli fejlesztési feladatokra.

Az iskola programja, eszközállománya, szakemberei, 10 éves hagyománya a vendéglátás, azon belül a pincér és szakács szakmák képzésére alapozódik. A vendéglátó szakmák képzésére megyei szinten is kiemelkedő színvonalú tanműhellyel (tankonyha, tanterem) rendelkeznek. Tanulók Baranya megyében jelenleg 40 vendéglátó egységben, tanulószerveződéssel végzik a külső szakmai gyakorlatukat.

Az intézményben „Új patrónus” pályaválasztást segítő és mentortanár programban részt vevő mentortanár is dolgozik, akinek fő feladata, hogy mentorálja, segítse a roma fiatalokat abban, hogy folytassák és be is fejezzék az iskolai tanulmányaikat. A mentortanár bérének 90 %-át a munkaügyi kirendeltség finanszírozza a Munkaerő-piaci Alapból.

Az igazgató elmondása szerint az elfogadó iskola attitűdből következően a pedagógiai munka nem ér véget a tanórákkal, hanem a szünetekben, a tanórákat követően is igyekeznek hasznos időtöltést biztosítani a fiatalok számára. A pedagógiai szakmai munka ellátása mellett ugyanis az iskola hangsúlyt helyez a fiatalok egészségre nevelésére és a sportolási lehetőségek biztosítására is. Ennek keretében 2010 októberében a Forrás Szakiskolát fenntartó DDRFK Nonprofit Kft. és a PVSZK ökölvívó szakosztálya együttműködési megállapodást kötött a FORRÁS-PVSZK Ökölvívó Egyesület megalapítására. Az iskolában kialakított edzőteremben megtartott edzések a testedzés mellett elősegítik a tanulók stressz tűrő képességének erősítését is. Az edzések és az iskola programjának összehangolása az oktatás és a sport céljait egyaránt erősíti. Az aktív iskolai élet biztosítására emellett rendszeresen szerveznek közösségi programokat is, így például farsangi ünnepséget, drog prevenciók projektet, kirándulásokat. A helyszíni vizsgálat alkalmával munkatársaim az iskola életéről készített bemutatkozó film alapján bepillantást nyerhettek az iskola életébe, rendezvényeibe.

Az iskola igazgatója és a fenntartó képviselője is megerősítette, hogy a pályázati források szűkülése veszélyezteti az iskola további sikeres és folyamatos működését.

Szakmai munkájuk kamatoztatása miatt pályáztak a Köznevelési Hídprogramra. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 14. § (7) bekezdése alapján a köznevelési intézményeket az állami intézményfenntartó központ (a továbbiakban: KLIK) jelöli ki. A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 180.§ (1) bekezdése szerint a KLIK a Köznevelési Hídprogramokat a következő tanévtől megvalósító középfokú intézményt vagy intézményeket az érintett tanévet megelőző március 31-ig jelöli ki, és erről tájékoztatja az általános iskolákat. E rendelet 180.§ (2) bekezdése értelmében a kijelölés elsősorban olyan középfokú iskola lehet, amely az NKT. 20. §-ban foglalt többcélú intézmény. A Köznevelési Hídprogramra szóló jelentkezésüket arra az indokra alapozva utasították el, miszerint a KLIK irányítószervével, a Köznevelésért Felelős Államtitkársággal folyamatos egyeztetések alapján arra következtetésre jutott, hogy jelenleg nem indokolt a nem állami fenntartású intézmények bevonása a következő 2014/15-ös tanév feladat ellátásába.

A 2003 óta szakterükön megszerzett jelentős tapasztalatok kamatoztatása és átadása érdekében jövőbeni terveik között szerepel, hogy a HÍD Program szerinti modell iskolaként működhessenek, ennek érdekében ismételten benyújtják pályázatukat a programra a következő tanévre vonatkozóan.

## *VI. „Vályogvető” Program – Gilvánfa*

Az országban egyedülálló módon, a Sellyei kistérségben, közfoglalkoztatási program keretében Gilvánfán 8 db, egyenként 42 m<sup>2</sup>-es préselt vályog falszerkezetű önálló komfortos szoba-konyhás ház épült, 20 fő „helybéli” 2013. április 15 - december 12 közötti közfoglalkoztatotti munkájával. A közfoglalkoztatottak helyben készítették a vályogtéglát, saját, a program keretében vásárolt vályogtégla készítő géppel. A program beruházási és foglalkoztatási költsége 71 millió forint volt. A házakat december közepén adták át. Az önkormányzati tulajdonú házak bérleti jogának odaítélése önkormányzati rendeletben meghatározott pályázati rendszerben történt.<sup>3</sup>

A sikeres programzárást követően a Kormány a program országos kiterjesztéséről döntött. 2014 évben Gilvánfán és még országsszerte további 9 településen épülnek lakóházak közfoglalkoztatási program keretében. A Sellyei kistérségben Gilvánfán további 6, Kisszentmártonban 4 vályogház épül 96,6 millió forintos támogatással 2014. év végéig.

A helyszíni vizsgálat során a gilvánfai polgármester és a munkaügyi központ sellyei kirendeltségének munkatársa mutatta be a már elkészült és a készülöben lévő házakat, ismertették a program eredményeit, valamint a megvalósítás részleteit. A polgármester tájékoztatása szerint a vályogházak építése nem csupán közfoglalkoztatotti munkalehetőséget teremtett a hátrányos helyzetű faluban, hanem valóban értékteremtő módon otthonokat adott olyan családoknak, akiknek mindez elérhetetlennek tűnt. Elmondható, hogy a családok megőrzésén, otthonának biztosításán túl a közösségre is nagyon pozitív hatást gyakorolt a program. A polgármester ismertette a jövőre vonatkozó terveiket is, miként akarják folytatni a település fejlesztését, utak, kerítések építésével.

A helyszíni vizsgálat során megtekintett programról készült fényképeket az *1. számú melléklet* tartalmazza.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett megyei kormányhivatal munkaügyi központja és a munkaügyi kirendeltségek hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.*

<sup>3</sup> 1. számú melléklet: Fotók a gilvánfai vályogházakról

## 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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi teszteket.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érvelést mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállam klauzulát*, tehát a kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A testület számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. A testület által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes *jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek* a norma címzettjei számára.



A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: *a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de *szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is.* A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

**3.** Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette.

A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését.

Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

### **III. Az ügy érdemi megállapításai, következtetések**

A beérkezett írásbeli válaszok és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy *a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Baranya megyét érintő visszásság nem állapítható meg.*

A helyszíni vizsgálat során megtekintett programok, mind a Zsolnay Kulturális Negyedben megvalósuló kulturális közfoglalkoztatás, mind a Gilvánfán az országban elsőként elindított, majd mintaprogrammá vált „Vályogvető Program” valóban sikeresen működik, egyben értékteremtő közfoglalkoztatást valósít meg. Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy *a kulturális közfoglalkoztatottak munkájuk során olyan feladatokat látnak el, amely a Zsolnay Negyed működéséhez elengedhetetlenül szükségesek*, ennek megfelelően – a helyszíni vizsgálaton elhangzottak szerint – a korábbi közfoglalkoztatási program lezárultával működési zavarok léptek fel a közfoglalkoztatottak foglalkoztatásának hiánya miatt. Másrésztől maguk a közfoglalkoztatottak is jelezték, hogy a programok közötti átmeneti időszak, amely alatt ismét álláskeresővé váltak komoly megélhetési nehézségeket okozott számukra. Előremutató ugyanakkor, hogy az előző program során részt vett közfoglalkoztatottak közül egyikével a Zsolnay Negyed határozatlan idejű munkaviszonyt létesített.

A helyszíni vizsgálat által feltártak szerint a közfoglalkoztatási program 6 hónapos időkerete a közfoglalkoztató oldaláról a munkaszervezés tervezhetősége, a közfoglalkoztatottak oldaláról a kapott feladatra (így például a tárlatvezetés, a gyermekprogramok szakmai felépítése, kivitelezése) való megfelelő felkészülés és végrehajtás szempontjából meglehetősen szűkre szabott. A közfoglalkoztatottak tájékoztatása szerint az előző programban elsajátított ismeretek járultak hozzá ahhoz, hogy az idejű programban már magabiztosan láthassák el a rájuk bízott feladatokat. Álláspontom szerint – különös figyelemmel a kulturális közfoglalkoztatás magasabb szakértelmet igénylő feladatellátására – szükséges lenne az egymást követő kulturális közfoglalkoztatási programok megfelelő összehangolása, valamint a kitűzött programcélokhoz szabott időkeret meghatározása. A közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a helyszíni vizsgálat ismételen alátámasztotta azokat a rendszerszintű hiányosságokat, anomáliákat, amelyekre egyrésztől már a korábbi, a közfoglalkoztatásra irányuló ombudsmani vizsgálatok is rámutattak, illetve amelyeket a program átfogó, országos vizsgálatok is tapasztaltam.<sup>4</sup>

#### *1. Kellő felkészülési idő hiánya*

A munkaügyi szakigazgatási szerv vezetője a helyszíni vizsgálat alkalmával megerősítette, hogy a közfoglalkoztatási programokra történő felkészülési idő szűkössége a programok elindítását megelőzően és működésük közben is több megoldandó probléma elé állította a hivatalt. Ilyen probléma volt például a képzések helyszíneinek a biztosítása, a képzésben részt vevő közfoglalkoztatottak odautaztatása, vagy a megfelelő taneszközök biztosítása. Ezeket a problémákat azonban – „menet közben” – sikeresen orvosolni tudták.

<sup>4</sup> Ld.: Az átfogó vizsgálat eredményeit az AJB-853/2014 számú ombudsmani jelentés foglalja össze

Ezzel kapcsolatban ismételten szeretném hangsúlyozni, hogy – ahogyan arra már a korábbi ombudsmani jelentéseimben<sup>5</sup> is többször felhívtam a figyelmet – a rövidre szabott felkészülési idő minden esetben magában hordozza, előrevetíti a közfoglalkoztatási programok, valamint a képzések csúszásának, a megfelelően kialakított személyi és tárgyi feltételek hiányának, valamint a szakszerű és gördülékeny feladatellátás nehézségeinek megjelenését. A közfoglalkoztatási programok sikeres megvalósítását jelentősen elősegítené, ha azok a munkaügyi szervek számára – mind időben, mind a bevonandó létszám és az ellátandó feladatok (pl: képzés megszervezése) tekintetében – előre tervezhetőek lennének, illetve a megvalósításukhoz kellő idő állna rendelkezésükre. A megfelelő tervezési, felkészülési idő ugyanakkor nemcsak a munkaügyi szervek munkáját könnyítené meg, hanem elősegítené azt is, hogy a rászorulóknak számára megfelelő tájékoztatást és tervezhető munkalehetőséget tudjanak biztosítani.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az a körülmény, hogy nem, illetve csak szűkösen állt rendelkezésre a Téli közfoglalkoztatási program, illetve a kulturális közfoglalkoztatási program sikeres megvalósításához szükséges felkészülési idő, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

## 2. *A közfoglalkoztatásból történő kizárás*

A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.) 2013. szeptember 1-től hatályos módosítása alapján – 1. § (4a) – *az álláskeresőt három hónap időtartamra ki kell zárni a közfoglalkoztatásból, ha a tanköteles gyermekének mulasztása miatt indított szabálysértés elkövetéséért három hónapon belül jogerősen elmarasztalták, vagy az 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. § (4e) bekezdése alapján ugyanakkor *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 közfoglalkoztatásból való kizárásra vonatkozó szabályok tehát 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.

A fenti szabályok alkotmányossága tárgyában – az Ajbt. 2. § (3) bekezdésében, illetve 34. §-ában biztosított jogkörénél fogva – az alapvető jogok biztosa *AJB-3384/2013.* számon alkotmánybíróági indítványt nyújtott be és indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg Kftv.) 1. § (4a)-(4g) bekezdését, valamint 2. § (5) bekezdés g) pontját.

---

<sup>5</sup> Ld.: A közfoglalkoztatás átfogó vizsgálatáról készült *AJB-4162/2012.*, *AJB-3025/2012.*, a Békés megyei helyszíni vizsgálatról készített *AJB-1985/2014.* valamint a Téli Közfoglalkoztatási Program átfogó vizsgálatáról készített *AJB-853/2014.* számú jelentés

Az Alkotmánybíróság mindeztáig még nem bírálta el az indítványt, éppen ezért – a rászorultak jogainak védelme érdekében – továbbra is kiemelt figyelemmel kísérem ezen szabályok gyakorlati alkalmazását. Fenti okok miatt a helyszíni vizsgálat alkalmával tájékoztatást kértem azon adatokról is, hogy ezen kizáró okok miatt sor került-e Baranya megyében a közfoglalkoztatásból történő kizárássra. A munkaügyi központ igazgatójának tájékoztatása szerint *Baranya megyében 2013 szeptembere (a szabályozás hatályba lépése) és 2014. november 21-e között összesen 16 főt zártak ki a közfoglalkoztatásból.* A lakókörnyezet tisztántartásával összefüggő ok miatt erre nem került sor, a kizárás valamennyi esetben a tanköteles gyermek iskoláztatása miatti mulasztás miatt történt.

### 3. *A konkrét panasszal kapcsolatos megállapításaim*

A Baranya megyei Kormányhivatal Szentlőrinci Járási Hivatal Járási Munkaügyi Kirendeltsége vezetőjének tájékoztatása szerint a panaszost, mint nyilvántartott álláskeresőt, 2013. október 22-én értesítették a Téli értékteremtő közfoglalkoztatási programról, amelynek tájékoztatójára 2013. október 25-én került sor. A tájékoztatón a kirendeltség-vezető személyesen tájékoztatta a résztvevőket arról, hogy a program várhatóan 2013. november 25-én kezdődik és 2014. április 30-án fejeződik be, illetve arról is, hogy az öt hónapos közfoglalkoztatási jogviszony keretében 2013. december 2-től tanfolyamon is részt kell venniük. A panaszos a tájékoztatót részt vett és aláírta azt a szándék nyilatkozatot, mely szerint részt kíván venni a programban.

A program az előzetes információkhoz képest korábban indult, mivel a foglalkoztatás már 2013. november 8-án megkezdődött, a képzési rész azonban az eredeti terveknek megfelelően csak 2013. december 2-án indult. Erről a változásról a kirendeltség az Önkormányzatokat értesítette. A panaszost – az Önkormányzat kérésére – 2013. november 7-én közvetítették ki a Téli értékteremtő közfoglalkoztatási programba, a felajánlott munkalehetőséget elfogadta. A foglalkoztathatósági szakvélemény szerint foglalkoztatható volt, így a közfoglalkoztatási jogviszonya 2013. november 8-án létrejött. A jogviszony megszüntetésére – a panaszos írásbeli kérésére – 2013. december 11-én került sor, közös megegyezéssel. Kérését, a Szigetvári Kórház Pszichológiai szakrendelésén kiállított szakvéleménnyel indokolta, mely szerint „pszichés állapota miatt a tanfolyam elvégzésére alkalmatlan”. A szakvéleményt 2013. november 5-én állították ki. A dokumentumot az Önkormányzatnak és a kirendeltségnek is 2013. december 10-én mutatta be.

*Mindezekre figyelemmel – tekintettel arra, hogy az ügyben alapjogi visszasság gyanúja nem merült fel – vizsgálatomat ombudsmani intézkedés nélkül lezártam.*

A Baranya megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok bemutatása mellett a munkaügyi központ igazgatója tájékoztatást nyújtott azokról a törekvésekről, programokról, amelyek épp annak megelőzésére szolgálnak, hogy a munkaerőpiacon egyre nagyobb számban megjelenő alulképzett, illetve a foglalkoztatók preferenciáitól eltérő szakismeretekkel bíró munkakeresők arányát csökkentsék, ezáltal a munkaerő-piacon jelentkező keresleti és kínálati oldalt minél inkább közelíteni tudják egymáshoz. Mindezek a törekvések egybecsengenek a közfoglalkoztatás deklarált céljával is, hiszen célzottan az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedést mozdítják elő. Mindezzel pedig abba a kedvező irányba hatnak, hogy a láthatóan egyre kiszélesedő és már a pályakezdő, felsőfokú végzettséggel rendelkező fiatalok esetében is sok esetben a szinte egyetlen lehetőséget jelentő (kulturális és egyéb) közfoglalkoztatási programok valóban csupán kiegészítő foglalkoztatáspolitikai eszközként, a tartósan álláskereső személyek elsődleges munkaerő-piacra történő visszavezetésének eszközeként szolgáljanak.

### 4. *Esélyteremtő képzések a Forrás Szakképző Iskolában*

A helyszíni vizsgálat által tapasztaltak is megerősítették, hogy az iskola célja és munkája *hiánypótló*, hiszen olyan fiatalok szakmához jutását mozdítják elő, akik egyébként kiesnének az iskolarendszerekből, akiknek nem, vagy igen csekély esélyük lenne önerőből, támogató pedagógiai munka nélkül a szakmaszerzésre.

A szakiskola alapítványi fenntartású, ennek megfelelően a pályázati lehetőségek folyamatos és megfelelő forrást biztosító rendelkezésre bocsátása elengedhetetlen fontosságú működőképességük megőrzése érdekében.

Az iskola igazgatójának tájékoztatása alapján az idei évben kaptak először lehetőséget a működésüket befolyásoló jogszabály véleményezésére. Az igazgató ezzel összefüggésben működésüket veszélyeztető problémaként jelezte, hogy a 2015/2016-ös tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti rendelet tervezetben nem szerepel a pincérképzés, valamint a szakács és vendéglátó-eladó szakmában csak 0.5-0.5 osztály indítását engedélyeznék. Ebben a tanévben iskolájukba hetvenen iratkoztak be a pincér és a szakács osztályokba, valamint 22 fő kezdte meg az általános iskolai felnőttoktatást. A *2015/2016-os tanévben* továbbra is pincér, szakács és vendéglátó-eladó képzés indítását tervezték, figyelemmel arra is, hogy az iskola infrastruktúrája célzottan ezekre a képzésekre kialakított (tankonyha, tanterem), a kormányrendelet tervezetben foglaltak miatt azonban a szakiskola – főként azért, mert kis létszámú iskola – működése veszélybe kerülhet, a tanárok foglalkoztatása rész-munkaidőssé válhat. Mindez a szakmai munka és az intézmény gyors szétesését prognosztizálja, egyben a több év alatt létrehozott pedagógiai műhely megszűnéséhez vezethet. A tervezet véleményezésében megfogalmazták szakmai kifogásaikat és a jogszabály rendelkezésének előrelátható következményeit is vázolták.

Előremutatónak tartom a kormányrendelet tervezet véleményezési lehetőségének biztosítását, egyben a szakmai álláspont figyelembevételét célzó törekvést a jogalkotói döntések meghozatalakor, mivel jelen jelentéssel is szeretném ráirányítani a figyelmet arra, hogy a közös cél – a foglalkoztatottsági helyzetkép javítása – érdekében a szakképzési struktúra rendszerszintű kialakításában a fokozott együttműködés kialakítása elengedhetetlenül szükséges a jogalkotói szervek, a munkaügyi szakigazgatási szervek és a példaértékű szakmai, pedagógiai munkát ellátó intézmények között.

A helyszíni vizsgálat alkalmával az igazgató tájékoztatást nyújtott arról továbbá, hogy működőképességük veszélyeztetettsége mellett a szakmai elhivatottságukra tekintettel, bár korábban elutasították kérelmüket, a következő tanévre vonatkozóan ismételten szeretnének jelentkezni a HÍD Programra.

A Nemzeti köznevelésről szóló törvény 14. §-ában foglalt egyik jelentős újításnak tekinthetők a 2013 szeptemberétől indítható Köznevelési Hídprogramok.

A Köznevelési Hídprogramok keretein belül szervezhető olyan osztály is, amely az Országos Képzési Jegyzékről szóló kormányrendeletben meghatározott szakképesítések körében folytatott szakiskolai képzés megkezdésére készíti fel azokat a tanulókat, akik általános iskolai tanulmányaikat a tankötelezettségük végéig nem tudták teljesíteni és hat általános iskolai évfolyamnál kevesebbet fejeztek be sikeresen.<sup>6</sup>

Ez a program visszatérési, újrakezdési lehetőséget biztosít a legkorábbi iskolaelhagyóknak, célja a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő szakképzésbe történő bevezetés, a munkavégzés kulturális és egyéb szabályainak megismertetése és elfogadtatása.

Az iskola igazgatója kifejtette, hogy több mint tíz éves tapasztalattal rendelkeznek a felzárkóztató programok kidolgozásában és megvalósításában, emellett szakmailag és emberileg is elhivatottak e területen, ezért a program megvalósítása szintén hozzájárulhat az iskola felvállalt céljának elérésében. Kérésüket támogatta a Megyei Önkormányzat, a Kormányhivatal és a Pécsi Tankerület is.

---

<sup>6</sup> A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 181. § részletezi a HÍD Program elemeit. Ha a tanuló nem kíván alapfokú iskolai végzettséget szerezni, a Híd II. programban egy évig (tíz hónapig) tartó szakképzést előkészítő évfolyam keretében a szakképzésbe történő bekapcsolódáshoz szükséges elméleti és gyakorlati tudáselemeket (kompetenciákat) szerzi meg, és a szakmai és vizsgakövetelményekben meghatározott elméleti és gyakorlati tudáselemek (kompetenciák) meglétéhez kötött szakképesítés megszerzésére készülhet fel. A képzés végén szakmai vizsgát tehet, amellyel rész-szakképesítést szerezhethet.

##### 5. *Prevenció, koordináció a foglalkoztatás bővítése érdekében – jó gyakorlat*

A helyszíni vizsgálat során a munkaügyi központ igazgatója arról is tájékoztatott, hogy a munkaügyi központot egyre gyakrabban keresik meg informatikai vállalkozások azzal a kéréssel, hogy nyújtsanak segítséget informatikai szakemberek biztosításában, illetve olyan szakképzési támogatásban, amellyel felsőoktatásban végzett fiatal munkavállalók részére biztosítanának támogatott továbbképzést. Mivel – a munkáltatók előre jelzett igénye szerint – várhatóan rövid időn belül több száz informatikai végzettséggel rendelkező szakemberre lenne szükség, ezért a probléma megoldása érdekében megkereste az Informatikai Vezetők Társasága Közhasznú Egyesület<sup>7</sup> (IVETAR) elnökségét és a tárgykörben illetékes szervezeteket. A munkaügyi központban 2014. május 30-án tartott megbeszélésen, amelyen az IVETAR vezetői mellett a Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Karának (PTE) oktatói, valamint a Dél-Dunántúli Regionális Innovációs Ügynökség Nonprofit Kft. (DDRÍÜ) vezetői is részt vettek hangsúlyozta, hogy annak érdekében, hogy a felsőoktatási intézmények a piaci igényeknek megfelelően tudják ki(át)alakítani a képzési kínálatukat, szükség lenne olyan fórum kialakítására, ahol az informatikát oktató pécsi egyetemi karok és a releváns kis és középvállalkozások tisztázni tudnák a gazdasági szervezetek elvárásait. A cégek jelzései szerint ugyanis a baranyai megyeszékhely felsőoktatási intézményeiben végzett informatikusok száma nagyon kevés, az informatikai kompetenciáik nem megfelelőek, így átképzés nélkül nem tudnak elhelyezkedni. Tájékoztattott arról is, hogy a Baranya Megyei Fejlesztési és Képzési Bizottság elkészítette a Baranya megyei szakképzés-fejlesztési stratégiát, amelyben az általános foglalkoztatási valamint a gazdasági helyzet javítása érdekében a kreatív ipar fejlesztését javasolták.

A munkaügyi központ a foglalkoztatás bővítése érdekében felajánlotta, hogy pályázatot ír ki, amely keretében bértámogatást nyújt másfél évig azon cégeknek, ahol legalább 1 fő munkaerő fejlesztést hajtanak végre. A problémakör valódi kezelése érdekében ugyanakkor szükség lenne a gazdasági szervezetek szakképzéssel, támogatással összefüggő további javaslataira is.

A szakmai egyeztetés folytatásaként 2014. június 20-án ismételt megbeszélésre került sor, amelyen a korábbi meghívottak mellett a pécsi felsőoktatási intézmények felsővezetői (PTE Pollack Mihály Műszaki és Informatikai Kar dékánja, dékán helyettese), valamint az Információmenedzsment Innovációs Klaszter vezetője is részt vett. A tanácskozásom a résztvevők megállapították, hogy a munkaerő-piaci kereslet jelentősen meghaladja a kínálatot, ezért jelentős fejlesztéseket kell tenni a régió ICT gazdaságának fejlesztése érdekében. Ennek elérése érdekében a felek konkretizálták azokat a területeket, ahol együtt kívánnak működni, meghatározták a stratégiai célokat és részletes cselekvési tervet fogadtak el arról, hogy az előre meghatározott együttműködési területeken milyen konkrét tevékenységeket kívánnak végrehajtani.

Fentiekkel kapcsolatban a következőket kívánom megállapítani. A munkaügyi központok fontos feladatai közé tartozik – többek között – a munkahelyteremtéssel, munkaerő-piaci szolgáltatással kapcsolatos feladatok ellátása, illetve hogy kapcsolatot tartsanak a munkaerő-piaci szereplőkkel.

A helyszíni vizsgálat során megismert széles spektrumú, preventív törekvések ugyanakkor arra engednek következtetni, hogy az alapvetően a foglalkoztatáspolitikai cél megvalósításával, végrehajtásával megbízott szakigazgatási szerv, mindennapi munkája során szembesülve a problémákkal, felismerve az elhelyezkedést gátló tényezőket, felvállal egy, a szűken értelmezett feladatkörébe nem tartozó, sokkal inkább koordinatív, támogató, megelőző jellegű feladatellátást is.

---

<sup>7</sup> Az egyesület célja, a Dél-dunántúli gazdasági-, közigazgatási-, közszolgáltatási szervezetek első számú informatikai vezetői közötti információáramlás elősegítése, valamint az adott informatikai ágazat irányait meghatározva azt a többi ágazat felé közvetíteni.

*Ennek keretében a felsőoktatási intézményekkel való kapcsolatfelvétel során befolyásolja a munkaadói igények és a szakképzések, felsőoktatási képzések összehangolását, a mentortanári programmal pedig megakadályozza a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek leszakadását, kiesését az iskolai rendszerből, súlyosabb esetekben az esetleges kriminalizálódását. Mindezzel abba az irányba hat, hogy csökkentse az egyre nagyobb számban alulképzett, elmaradt munkaszocializációval bíró, a munkaerő-piacról kiszoruló munkavállalók számát, és elősegítse, hogy az elsődleges munkaerőpiac számára is értékelhető, potenciális munkavállalók jelenjenek meg a munkaerőpiacon.*

A helyszíni vizsgálaton megismert gyakorlatot – mind a szakképző iskola, mind a felsőoktatás vonatkozásában – azért tartottam szükségesnek a jelentésemben is kiemelni, hogy az minél szélesebb körben ismertté váljon és – jó gyakorlatként – követendő minta legyen más munkaügyi kirendeltségek számára is.

Az egyéni elhivatottság azonban nem pótolja, nem pótolhatja a rendszerszintű, tematikusan felépített programokat, illetve a már felmutatható pozitív minták fenntartásához, országos szinten történő bevezetéséhez szükséges támogatási források kiszélesítését, megteremtését.

### **Intézkedéseim**

A vizsgálat során feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése, valamint a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságának csökkentése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján

1.a) felkérem a *belügyminisztert*, gondoskodjon arról, hogy a későbbiekben megvalósuló közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során, minden esetben biztosítsák a program megtervezéséhez és az arra való felkészüléshez szükséges időtartamot annak érdekében, hogy mind a munkaügyi kirendeltségek, mind a közfoglalkoztatottak és közfoglalkoztatottak fel tudjanak készülni a program sikeres megvalósítására;

1.b) a foglalkoztatáspolitikai célok minél szélesebb körű megvalósítása érdekében mozdítsa elő, hogy a jelentésemben is bemutatott, előremutató, preventív, ún. jó gyakorlatok minél szélesebb körben ismertté váljanak.

2.) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert* –, hogy az *emberi erőforrások miniszterével együttműködésben* – a szakképzések rendszerének kialakításával összefüggő jogalkotói feladatuk ellátásakor *vegye figyelembe* a jelentésemben rögzített, a szakképzésekkel kapcsolatban kifejtett szakmai álláspontot is.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5213/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

2014 októberében több internetes hírportál számolt be arról, hogy a fővárosi Bajcsy-Zsilinszky Kórházban (a továbbiakban: Intézet) meghalt egy a 21. terhességi héten, 400 gr testsúllyal született gyermek, a kórház azonban többszöri kérésre több hónap elteltével sem állította ki a halálesettel összefüggő dokumentumokat. Tekintettel arra, hogy az elektronikus sajtó híradásai nyomán az Intézet eljárásával, gyakorlatával összefüggésben felmerült a tisztességes eljáráshoz, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az Intézet vezetőjét.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elve [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a törvényben meghatározottak szerint indokolják.*”]
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv);
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.)
- Az egészségügyi intézményekben keletkező hulladék kezeléséről szóló 1/2002. (I. 11.) EüM rendelet (EüM rendelet)
- A halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról 351/2013. (X. 4.) Korm. rendelet (Kr.)
- A temetőkről és temetkezéséről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (Vhr.)

**A megállapított tényállás**

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében *részletes tájékoztatást kértem az Intézet főigazgatójától*, aki 2014 novemberében kelt válaszában az alábbi tájékoztatást adta:

Az édesanya terhességének 21. hetében fenyegető vetélési tünetekkel került felvételre az Intézet Szülészeti-Nőgyógyászati Osztályára. A megtartó kezelés ellenére a 21 hetes korú magzat megszületett, és életjelenségeket mutatott.

A neonatológus szakorvos a központi újszülött-ellátó részlegen újraélesztést kísérelt meg, eredménytelenül. A definíció szerint amennyiben a magzat életjelenséget mutat – függetlenül a terhesség idejétől –, az esemény szülésnek minősül. Fentiek alapján – mivel a magzat életjelenséget mutatott –, az esemény szülésnek, az elhalálozás pedig perinatális halálozásnak minősült.



Perinatális halálozás esetén perinatális halottvizsgálati bizonyítvány állítandó ki, amelyet – az elhunyt magzattal együtt – az elhalálozást követő 24-48 órán belül a Patológiai Osztályra kell továbbítani.

A Patológiai Osztályon az elhalt magzatot – boncolás után – rekonstruálják. Ezt követően a magzatot a szülők elszállítatják temetés vagy hamvasztás céljából. Amennyiben a szülők e kötelezettségüknek nem tudnak eleget tenni, a temetésről az elhalálozás helye szerinti illetékes önkormányzat köztemetés formájában intézkedik. Jelen esetben az eseményt a Szülészeti-Nőgyógyászati Osztályon szülésként dokumentálták (a kórlapban, illetve a zárójelentésben is), és az elhalt magzat elhalálozására tekintettel az anya nyilatkozott arról, hogy a gyermek temetéséről nem tud gondoskodni. A *perinatális halottvizsgálati bizonyítvány kitöltésére azonban – adminisztrációs hiba okán – nem került sor*, és a Patológiai Osztálytól *boncolás helyett kizárólag szövettani vizsgálatot kértek*.

A kérelemnek megfelelően a Patológiai Osztályon szövettani vizsgálatot végeztek, a megfelelő adatok rögzítésével, a szervek és talált kóros folyamatok szövettani vizsgálatával. *A szövettani feldolgozás után maradt biológiai minták (hulladékok) a veszélyes biológiai hulladékok megsemmisítési eljárásának megfelelően dolgozták fel*. Tekintettel arra, hogy a magzat a Patológiai Osztályra formalinban – abortátumként – érkezett, és szövettani feldolgozásra került sor, ezen eljárásnak megfelelően, a magzat krematóriumban került elhamvasztásra. A vizsgálat eredményeképpen megállapította az intézmény, hogy az ellátó orvosok tévesztettek azzal, hogy a magzat vonatkozásában kizárólag szövettani vizsgálatot kértek és perinatális halottvizsgálati bizonyítványt nem töltöttek ki. Ezen sajnálatos adminisztratív hiba okán utólagosan az Intézetnek már nem állt módjában a dokumentumot kiállítani, mivel az esetet a Patológiai Osztály *szövettani vizsgálatként kezelte és zárta le*.

Az igazgató válaszában tájékoztatót arról, hogy *megtették a szükséges intézkedéseket* annak érdekében, hogy a jövőben hasonló eset ne fordulhasson elő és az Intézet megad minden segítséget a gyermek halotti anyakönyvi kivonatának kiállításához szükséges.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet 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) bekezdés 1) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – *függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik* – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés *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*, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. Jelen esetben tehát az Intézet perinatális halálozás esetén alkalmazott eljárása alapjogi kihatásainak vizsgálatára az alapjogi biztosnak lehetősége van.

## II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

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 foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jog 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 – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat.

A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján e jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Ahogy 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 az sem, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alapjogok védelmével, kölcsönösen feltételezik egymást.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.

A *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

**3.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az 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 emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók *kegyeleti joga*, és a halálesetet követően eljáró szerveknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartsák. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíróság 997/B/2005. AB határozata szerint a kegyeleti jog szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül.

A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után.

### III. Az ügy érdemében

- *Korai, illetve középidoős magzati halált* kell megállapítani az Eütv. szabályai szerint, a 24 hétig, vagy annál rövidebb ideig az anya méhében lévő magzat esetében, ha az anya testétől való elválasztás után az életnek semmilyen jelét nem adja, vagy ha a magzat kora nem állapítható meg, és a magzat testtömege az 500 gr-ot vagy a testhossza a 30 cm-t nem éri el, ide nem értve azon ikerszülés esetét, ahol legalább az egyik magzat élve született.<sup>1</sup>
- *Halva született magzat* a Kr. értelmében a 24 hétnél hosszabb ideig az anya méhében lévő magzat, ha az anya testétől történt elválasztás után az élet semmilyen jelét nem adja, illetőleg az a magzat, melynek testtömege az 500gr-ot, vagy testhossza a 30 cm-t eléri, ha a magzat kora nem állapítható meg, továbbá ikerszülés esetén a halott magzat, ha legalább az egyik magzat élve született.<sup>2</sup>
- *Perinatális halál*: ha a halál a méhen belül a terhesség 24. hete után következett be, vagy ha a méhen belül elhalt magzat hossza a 30 cm-t vagy tömege az 500 g-ot eléri, illetőleg, *amikor a halál az újszülött megszületését követő 168 órán belül következik be, függetlenül az újszülött hosszától vagy tömegétől.*<sup>3</sup>
- *Élveszületett gyermek*: a fogantatástól eltelt időtartamtól függetlenül elveszületett az a gyermek, aki az anya testétől történt elválasztása után az életnek bármilyen jelét adta.<sup>4</sup>

Ezen felosztásnak megfelelően – mivel a magzat életjelenséget mutatott – *élveszületett* gyermekről és perinatális halálózásról beszélünk. Az Intézet főigazgatója tájékoztatásában mindezt megerősítette, beszámolt továbbá arról, hogy az eseményt a Szülészeti-Nőgyógyászati Osztályon szülésként dokumentálták (a kórlapban, illetőleg a zárójelentésben is). *Ennek ellentmond ugyanakkor a továbbiakban követett intézeti eljárásrend,* amely a korai, középidoős magzati halál esetén követendő gyakorlatnak felel meg. Ezt támasztja alá egyfelől, hogy *az anyát a tájékoztatás szerint nyilatkoztatták arról, hogy a gyermek temetéséről kíván-e gondoskodni,* holott élveszületés esetén ez nem szükséges, arról nem az egészségügyi intézménynek kell gondoskodnia más személy hiányában. Élveszületett magzat perinatális halálózása esetén a Ttv. 20. §-a egyértelműen szabályozza, hogy ki a temetésre kötelezett, az egészségügyi intézménynek pedig ezzel kapcsolatos kötelezettsége eszerint nincsen.

A főigazgató válaszában arról is tájékoztatott továbbá, hogy a perinatális halottvizsgálati bizonyítvány kiállítására nem került sor, melynek okát adminisztrációs mulasztásban jelölte meg, állítása szerint ennek következtében a Patológiai Osztálytól boncolás helyett kizárólag szövettani vizsgálatot kértek. Ugyanakkor ez is azt támasztja alá, hogy *korai, középidoős magzati halálként kezelték az esetet az élveszületés ellenére.* Az Eütv. szabályozása értelmében ugyanis a korai vagy középidoős magzati halál esetén nincs helye halottvizsgálatnak, és ebben az esetben valóban nem kell halottvizsgálati bizonyítványt kitölteni.<sup>5</sup> Ezzel ellentétben viszont perinatális halál esetén a magzatot valamint az újszülöttet csak a halál bekövetkezését megállapító orvosi halottvizsgálat után lehet szövetkivétel céljából a halál bekövetkezésének helyéről elszállítani.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Eütv. 216. § e)

<sup>2</sup> Kr. 1§ 6.

<sup>3</sup> Eütv. 216. § d)

<sup>4</sup> Kr. 34. §

<sup>5</sup> Eütv 217. § (5) bek.

<sup>6</sup> Eütv. 217. § (4) bek.

Mindezekre tekintettel az elhunyt újszülöttet, a vonatkozó törvényi előírások szerint kötelezően kórbonctani vizsgálat alá kellett volna vonni a perinatális halálózásra tekintettel.<sup>7</sup>

Az *elhunyt újszülött eltemetésének körülményei* ugyancsak arra utalnak, hogy az Intézmény az újszülöttet abortált magzatként kezelte. A főigazgató tájékoztatása szerint a szövettani feldolgozás után maradt biológiai mintákat (hulladékok) a veszélyes biológiai hulladékok megsemmisítési eljárásának megfelelően dolgozták fel (az osztályon gyűjtött szövettani maradványokat a Kórház elszállíttatja) és krematóriumban hamvasztják el. A tájékoztatás szerint továbbá tekintettel arra, hogy a *magzat* a Patológiai Osztályra formalinban, *abortátumként* érkezett és szövettani feldolgozásra került sor, ezen eljárásnak megfelelően a magzat krematóriumban került elhamvasztásra.

Élveszületés esetére – ahogyan azt már fentebb tárgyaltam – a Ttv. egyértelműen szabályozza a temetésre kötelezettek körét, azt vagy a hozzátartozóknak, vagy köztemetés keretében az illetékes önkormányzatnak kellett volna vállalnia.

Abban az esetben, ha korai, valamint középidős magzati halálózás esetén kerül a vetelés anyaga a kórbonctanra, ahol egy részéből szövettani vizsgálat történik, a többi anyagot – az önálló életre képtelen, halott szövetet, vagyis az abortumot – ún. gratis-ládában kell elhelyezni, és a temető erre kijelölt részébe kell eltemetni vagy elhamvasztani.<sup>8</sup> A Vhr. értelmében a temető tulajdonosa a mesterséges vagy spontán abortusz folytán távozó magzat, csonkolt testrészt, emberi szerv, szervmaradvány eltemetésére külön sírhelytáblát jelöl ki.<sup>9</sup>

Az eddigieken túl az *újszülött abortált magzatként való kezelésének volt még két további következménye*. Egyfelől, ahogyan az már fentebb említésre került, *nem végezték el a kötelező kórboncolását*, másfelől – ezzel szoros összefüggésben – *nem állították ki az elhalt újszülött halotti anyakönyvezéséhez nélkülözhetetlen dokumentumokat*, valamint az egyéb nyilvántartásokhoz szükséges (statisztikai) adatszolgáltatásokat sem teljesítették.

A korai vagy középidős magzati halál esetén halottvizsgálatnak nincs helye, ilyen halálózásról halottvizsgálati bizonyítványt kitölteni nem kell.<sup>10</sup> Perinatális halál esetén azonban a következő eljárásrendet kellett volna az intézetnek követni.

A Kr. 2. számú mellékletében szereplő adattartalommal perinatális halottvizsgálati bizonyítványt kellett volna kiállítani, majd az elhalt újszülöttnak a lepénnyel, köldökzsinórral egyetemben a kórbonctanra, vagy az igazságügyi orvostanra kellett volna kerülnie, ahol kötelezően kórbonctani vizsgálat alá kellett volna vonni.<sup>11</sup> A boncolás során a jogszabályi előírásoknak megfelelően perinatális halál esetén az újszülött vagy koraszülött rendkívüli halálával kapcsolatban véleményt nyilvánítottak volna az újszülött vagy koraszülött érettségéről, életképességéről, halálának okáról, a rajta talált esetleges sérülések eredetéről is, mely azonban jelen esetben nem történt meg.

A kórbonctani intézménynek ezt követően a következő gyakorlat alapján kellett volna eljárnia.<sup>12</sup> A kórbonctani vizsgálatot végző intézménynek a halottvizsgálati bizonyítvány kiállításáról – lehetőség szerint rövid úton – értesítenie kellett volna az eltemetésre kötelezettet, majd a papír alapú halottvizsgálati bizonyítvány egy példányát átadta volna a holttest eltemetésére kötelezett vagy annak nevében eljáró személynek.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Eütv. 219. § (1) b)

<sup>8</sup> EüM rendelet 1.§ (2) bek.

<sup>9</sup> Vhr. 12. § (6) bek.

<sup>10</sup> Eütv. 217. § (5) bek.

<sup>11</sup> Eütv. 219. § (1) bek. b)

<sup>12</sup> Kr. 42. § (1)-(7) bek.

<sup>13</sup> Ttv. 20. §

A kórbonctani vizsgálatot végző intézménynek a halottvizsgálati bizonyítvány *egy példányát meg kellett volna küldenie a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szervének, valamint három példányát a haláleset helye szerint illetékes anyakönyvvezetőnek.*

A haláleset helye szerint illetékes anyakönyvvezető a haláleset anyakönyvezése és a haláleset anyakönyvezése igazolásának a halottvizsgálati bizonyítványon történő feltüntetése után a halottvizsgálati bizonyítvány *egy-egy példányát meg kellett volna küldenie a Központi Statisztikai Hivatalnak (a továbbiakban: KSH) és a hagyatéki eljárás megindítása érdekében a haláleset helye szerint illetékes jegyzőnek.*

Ha a halál okát megállapító orvos a perinatális halottvizsgálati bizonyítványt *az újszülött megszületését követő 168 órán belüli elhalás esetén állítja ki, a perinatális halottvizsgálati bizonyítványt a halottvizsgálati bizonyítvánnyal megegyező módon kell továbbítani.* A halottvizsgálati bizonyítványt legkésőbb a halálok megállapítása napját követő első munkanapon kellett volna továbbítani.

Ha az eltemetetésre kötelezett a halottvizsgálati bizonyítvány kézhezvételét követő 8. napig a holttest temetésre való elszállításáról nem gondoskodott volna, a halottvizsgálatot végző orvos az eltemetetésre kötelezett nevének és lakcímének közlésével megküldte volna a halottvizsgálati bizonyítványt a köztemetésre illetékes települési önkormányzat jegyzőjének, aki intézkedett volna a köztemetésről.

Mindezekre azonban nem került sor, hiszen az Intézet – noha szülésként szerepeltette a kórlapon és a zárójelentésben is az eseményt – a halott újszülöttet abortált magzatként kezelte, és az ilyen esetekre vonatkozó eljárásrendet követte. Az Intézet sajnálatos mulasztásai pedig a következő komoly, alapjogi szempontból is értékelendő következménysorhoz vezettek:

- nem volt halottvizsgálat és nem állítottak ki perinatális halottvizsgálati bizonyítványt;
- kötelező kórboncolás helyett csak szövettani vizsgálatra került sor;
- az elhalt újszülöttek végső nyugalomra helyezésének körülményei is eltérnek az abortált magzatok temetésének körülményeitől, lévén, hogy az elhalt újszülött temetéséről a szülő köteles gondoskodni;
- az elhalt újszülöttel kapcsolatos hatósági nyilvántartások (születési és halotti anyakönyvi kivonat), statisztikák vezetése megghiúsult a perinatális halottvizsgálati bizonyítvány kiállításának hiányában;
- a perinatális gyászfolyamat elhúzódott.

A szülőkkal kapcsolatban fontos továbbá *a perinatális gyászról is beszélni.* A Nemzeti Erőforrás Minisztérium szakmai irányelvet adott ki 2010-ben a szüléshez társuló veszteségek során, azokkal összefüggő pszichológiai feladatokról.<sup>14</sup> A perinatális halál sokszoros veszteséget és frusztrációt okoz a szülőnek, ebből fakad a perinatális halált követő gyász speciális jellege. A perinatális halál során a gyermekvárással elinduló lelki folyamatok drasztikusan megszakadnak, ami súlyosan traumatizálja a szülőket, gyakran patológiás gyászmunkát indítva el. A szakmai irányelv rögzíti a teendőket, viselkedési szabályokat, magatartásformákat, amelyekkel a szülőket segíteni szükséges egy ilyen tragikus helyzetben.

A kórház mulasztása a gyász természetes folyamatába is beavatkozik. *A halál utólagos megállapítására csak bíróság előtt, nem peres eljárás keretében van lehetőség.* Az újszülött halála, annak hosszú hónapokig tartó hatósági lezáratlansága ugyanakkor nem teszi lehetővé a gyászfolyamat természetes előrehaladtát, újra és újra felszakítva a fájdalmas emlékeket. A Központi Anyakönyvi Nyilvántartás szerint 2015. március 19-én (több mint nyolc hónappal a halál után) még nem volt az elhunyt újszülöttnak halotti anyakönyvi kivonata.

---

<sup>14</sup> Lásd: Hivatalos értesítő 2010. évi 104. szám 15246-15258.

Eljárásom során az esettel összefüggésben az Intézet halottkezelési szabályzatának rendelkezéseit is vizsgáltam. Tekintettel arra, hogy az Intézet szabályzatának vonatkozó részei az irányadó jogszabályi előírásoknak megfelelnek, és más, hasonló esetről az Intézetben nincs tudomásom, így a történetek nem tekinthetők rendszerszintű problémának.

*Fentiekre tekintettel összességében megállapítom, hogy az Intézet az újszülött halálával kapcsolatban, annak megítélésakor nem a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, illetve saját szabályzatának megfelelően járt el, az ebből adódó mulasztásával pedig az édesanya tisztességes eljáráshoz való jogával, az emberi méltósághoz való jogával, valamint az abból levezethető kegyeleti jogával összefüggő visszásságot okozott.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) alapján *felkérem* az Intézet főigazgatóját, tegye meg a szükséges intézkedéseket (pl. képzés, belső ellenőrzés) annak érdekében, hogy a jövőben ilyen és hasonló, komoly következményekkel járó mulasztás ne fordulhasson elő.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-5247/2014. ügyben**

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

**Az eljárás megindítása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert álláspontja szerint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.) egyes rendelkezései nem állnak összhangban a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) rendelkezéseivel. Emiatt álláspontja szerint a jogi szabályozás nem áll összhangban az Alaptörvényben rögzített jogbiztonság követelményével. Tekintettel arra, hogy a panasz alapján a felmerült a jogbiztonsággal összefüggő visszasság lehetősége, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől.

**Megállapított tényállás**

A beadványozó előadta, hogy 2014 szeptemberében öregségi nyugdíjba vonult. Magánnyugdíjpénztári tag maradt, mert nem lépett vissza az állami társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe. Budapest Főváros Kormányhivatala Nyugdíjbiztosítási Igazgatósága állapította meg a nyugdíját, mely a magán nyugdíjpénztári tagság miatt a társadalombiztosítási nyugdíj 77,25%-a volt. A beadványozó nyugdíjpénztárától kérte a járadék folyósítását.

Panaszos tudomása szerint a társadalombiztosítási szabályok lehetővé teszik, hogy visszalépjön az állami nyugdíjrendszerbe, azonban az Mpt. a visszalépést nem teszi lehetővé. Panaszos kiemelte, hogy álláspontja szerint az Mpt. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, hogy amennyiben a pénztár a tagi vagyont átutalná az állami nyugdíjrendszer részére, úgy a nyugdíjfolyósító igazgatóság folyósíthatná-e a megállapított nyugdíj 100%-át. Panaszos álláspontja szerint a vonatkozó jogszabályok nincsenek összhangban egymással, így emiatt csak a megállapított nyugdíjának 77,25%-át kaphatja kézhez.

Az Mpt. 24. § (7) bekezdése a társadalombiztosítási nyugellátás összegét a Tny. 12. § (7) bekezdésére hivatkozással és az alapján rendeli számítani. Az Mpt. 24. § (8) bekezdése értelmében pedig *„(8) A társadalombiztosítási nyugellátás összegének – a Tny. 12. §-a (6) bekezdésén alapuló – megállapításáról a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv értesíti a magánnyugdíjpénztárt. A pénztár a tag tagdíj-kiegészítéssel csökkentett követelését a Tbj. 45. § (4) bekezdésében foglaltak szerint köteles átutalni a Nyugdíjbiztosítási Alap részére.”*

A fent hivatkozott Tny. 12. § (6) és (7) bekezdéseit az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 32. § (3) bekezdés b) pontja helyezte hatályon kívül 2013. január 1-jei hatállyal. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 45. § (4) bekezdését a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (2) bekezdés i) pontja helyezte hatályon kívül 2011. december 31-ei hatállyal. A fenti rendelkezések egyértelmű értelmezése érdekében, az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján arról kértem tájékoztatást a nemzetgazdasági minisztertől, hogy álláspontja szerint a hivatkozott, hatályon kívül helyezett társadalombiztosítási szabályok hiányában hogyan, mely rendelkezés alapján számítandó az öregségi nyugellátás akár visszalépett, akár magánnyugdíjpénztári tag esetében.



*A miniszter 2015. júliusi válaszelevelében az alábbiakról tájékoztatott:*

Az. Mpt. 24. § (7) bekezdése rendelkezik a társadalombiztosítási rendszerbe történő visszalépés azon esetéről, amely az Európai Unió tisztségviselőnek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek részére áll nyitva.

Az Mpt. 24. (7)-(8) bekezdései részletesen szabályozzák az ilyen esetben alkalmazandó eljárást.

A. Tny. hivatkozott rendelkezéseit időközben hatályon kívül helyezték. A miniszter szerint a hatályukat veszített rendelkezések azonban nem tartalmaztak kifejezetten az EU tisztviselőkre, illetve alkalmazottakra vonatkozó speciális rendelkezéseket, hanem általános iránymutatást adtak arra, hogy milyen módon kell a kizárólag társadalombiztosítási rendszerben, illetve a vegyes, magánnyugdíjpénztári rendszerben részt vevő biztosítottak nyugellátását kiszámítani. Ennek megfelelően — a törölt hivatkozások helyett — miniszter értelmezése szerint a Tny. jelenleg hatályban lévő szabályozását kell irányadónak tekinteni, azaz a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámításakor a Tny. 1. számú, a magánnyugdíj-pénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározásáról szóló mellékletét kell figyelembe venni.

A Tny. a 2. § (5) bekezdésben alapvető szinten rögzíti, hogy amennyiben a korábban magánnyugdíjpénztári tag biztosított egyéni számlájának összegét a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer számára a biztosított döntése alapján átutalták, akkor nyugellátását úgy kell megállapítani, mintha biztosítási idejének teljes tartama alatt kizárólag nyugdíjjárulék fizetésére lett volna kötelezett. Ebből következően mindazon magánnyugdíjpénztári tagok, akik a társadalombiztosítási rendszerbe történő visszalépés mellett döntöttek, teljes összegű nyugellátásra lesznek jogosultak, mintha sosem lettek volna magánnyugdíjpénztári tagok, nyugellátásukat a Tny. általános szabályai alapján kell megállapítani.

Végül tájékoztatott a miniszter, hogy a jelzésem alapján az érintett jogszabályi hivatkozások szükség szerinti pontosítására az Emberi Erőforrások Minisztériumának szakértőinek bevonásával tesznek javaslatot.

### **Érintett alapvető jogok**

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

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásokról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.)
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.)

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg. Az Ajbt. 2 § (3) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, valamint a 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.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 101 § a) pontja értelmében a nemzetgazdasági miniszter a nyugdíjjárulék- és nyugdíjbiztosítási járulékfizetés szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti – a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszterrel együttműködve – a társadalombiztosítási nyugellátás fedezetére szolgáló befizetési kötelezettségekre, a magánnyugdíjpénztárakra vonatkozó jogszabályokat.

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

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

Az Alaptörvény, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi 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.”*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Ha összevetjük a jogállamiság elvét tekintve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy nem hozott olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését indokolná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírói által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alkotmánybírói 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 korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybírói 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 Alkotmánybírói 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. Az ügy érdemében**

A magánnyugdij kiszámítása során az Mpt. rendelkezései az irányadók. Az Mpt. 24. § (7) bekezdése rendelkezik a társadalombiztosítási rendszerbe történő visszalépés azon esetéről, amely az Európai Unió tisztségviselőnek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról szóló törvény hatálya alá tartozó személyek részére áll nyitva.

Az Mpt. 24. (7)-(8) bekezdései részletesen szabályozzák az ilyen esetben alkalmazandó eljárást.

Az Mpt. 24. § (7) bekezdése a társadalombiztosítási nyugellátás összegét a Tny. 12. § (7) bekezdésére hivatkozással és az alapján rendeli számítani. Az Mpt. 24. § (8) bekezdése értelmében pedig *„(8) A társadalombiztosítási nyugellátás összegének – a Tny. 12. §-a (6) bekezdésén alapuló – megállapításáról a nyugdíjbiztosítási igazgatási szerv értesíti a magánnyugdijpénztárat. A pénztár a tag tagdíj-kiegészítéssel csökkentett követelését a Tbj. 45. § (4) bekezdésében foglaltak szerint köteles átutalni a Nyugdíjbiztosítási Alap részére.”*

A fent hivatkozott Tny. 12. § (6) és (7) bekezdéseit az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 32. § (3) b) pontja helyezte hatályon kívül 2013. január 1-jei hatállyal. A Tbj. 45. § (4) bekezdését pedig a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. § (2) bekezdés i) pontja helyezte hatályon kívül 2011. december 31-i hatállyal.

Az Mpt. hivatkozott rendelkezései álláspontom szerint tehát a Tny, illetve a Tbj. már hatályon kívül helyezett rendelkezéseire hivatkozik, melyet a miniszteri válasz is megerősít.

A miniszter értelmezése szerint ugyanakkor a Tny. jelenleg hatályban lévő szabályozását kell irányadónak tekinteni, azaz a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámításakor a Tny. 1. számú, a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározásáról szóló mellékletét kell figyelembe venni.

Álláspontom szerint nem vezet a jogszabály világos, egyértelmű értelmezéséhez, illetve nem következetes a jogalkotói magatartás, valamint nehezíti az állampolgár jogértelmezését, joggyakorlását, ha az Mpt. olyan törvényhelyekre hivatkozik, melyek érdemben alkalmazhatatlanok hatályon kívül helyezésük nyomán. A normák egyértelműségének követelménye attól függetlenül sérül, hogy a hatályos társadalombiztosítási szabályok más rendelkezései (Tny. 2. § (5) bekezdése, 1. számú melléklete) alkalmazhatók, alkalmazandók a magánnyugdíjak vonatkozásában.

*Ezáltal az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének sérelme megállapítható, amelynek orvoslása a szabályozás pontosításával, egyértelművé tételével lehetséges.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy kezdeményezze az Mpt., a Tny. és a Tbj. érintett jogszabályi hivatkozásainak pontosítását, és összhangjuk megteremtését.*

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5256/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea  
dr. Tóth Krisztina

**Az eljárás megindulása, előzményei**

2014 őszén Baranya megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálsorozatot indítottam, amelynek keretében a szociális és egészségügyi intézmények, ellátóhelyek működését is vizsgáltam.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése *d)* pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, mely irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Az egészségügyi és szociális intézményrendszer helyi működésének vizsgálata Hivatalom kapacitáskorlátaira is tekintettel nem terjedt ki a megye valamennyi intézményének, egészségügyi, illetve szociális szolgáltatójának monitoringjára, különösen nem valamennyi intézmény személyes meglátogatására, így csupán a legjelentősebb és/vagy korábbi ombudsmani vizsgálatok során is már megkeresett intézményeket érintette.

Tekintettel arra, hogy a biztosi gyakorlatban a bolyi Baranya Megyei Fogyatékos Személyek Otthona (a továbbiakban: Intézmény) által nyújtott ellátások feltételei egy kirívóan súlyos eset<sup>1</sup> kapcsán képezték korábbi ombudsmani vizsgálat tárgyát, szükségesnek tartottam az Intézmény működését ezúttal ismét alapjogi szempontból megvizsgálni.

A hivatkozott, 2008-2009 fordulóján lefolytatott ombudsmani vizsgálat egy ágyhoz kötött beteg haláláról szóló sajtóhír nyomán indult, ennek a tragikus esetnek és háttérének alapjogi szempontú vizsgálata volt a célja. A vizsgálat megállapításait összegző jelentés elsődlegesen szakmai és társadalmi párbeszédet kívánt generálni a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényesülésével és általános helyzetükkel összefüggésben felmerülő nehézségek témakörében. A hivatkozott jelentésben megfogalmazott ajánlásaiban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a vonatkozó jogszabályi háttér koherenciájának megteremtését eredményező törvénymódosítások kezdeményezésére kérte fel az illetékes szaktárcát. Az Intézmény vezetőjénél a biztos kezdeményezte, hogy a jövőben a korlátozó intézkedések alkalmazása a jogszabályban és belső szabályzatban foglalt eljárási rend maradéktalan megtartásával, megfelelő dokumentálásával történjen, az alapjogok érvényesülését biztosítsa fokozottabb ellenőrzéssel, az intézmény fenntartóját pedig a személyi és tárgyi feltétek biztosíthatóságával kapcsolatos hiányosságok orvoslását szolgáló intézkedések megtételére, a jogszerű működés hatékony ellenőrzésére hívta fel.

Az (utó)vizsgálat megindításához kapcsolódó előzetes tájékoztató során tudomásomra jutott, hogy az Intézményt érintően fenntartói és intézményvezetői pozícióban – így feltehetően az intézmény életében, működési gyakorlatában is –, változás(ok) történt(ek) a hivatkozott ombudsmani jelentés kiadása óta eltelt időben. Mindezek feltérképezése céljából részletes kérdéssort tartalmazó megkereső levélben kértem tájékoztatást az Intézmény vezetőjétől, majd munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak az Intézményben. Kértem továbbá a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalától az Intézmény legutóbbi ellenőrzéséről (2014. október 7.) készült jegyzőkönyv és egyéb iratanyagok megküldését.

---

<sup>1</sup> Lásd az OBH-5740/2008. ügyszámon kiadott jelentést

## Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó *jogbiztonság követelménye*, valamint a *tisztességes eljárás*hoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* (Q) cikk (2)-(3) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”);
- *Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog* (II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);
- *A megalázó bánásmód tilalma* (III. cikk: „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.”);
- *A személyes szabadsághoz való jog* (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. [...]”);
- *Egyenlő bánásmód követelménye, hátrányos megkülönböztetés tilalma* (XV. cikk (1)-(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.”);
- *Fogyatékosággal élők védelme* (XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- *Szociális biztonsághoz való jog* (XIX. cikk: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. (...) a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”);
- *Szabad mozgás és tartózkodás szabadsága* (XXVII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”).

## Alkalmazott jogszabályok

- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Köznev.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások igénybevételéről szóló 9/1999. (XI.24.) SzCsM rendelet
- 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 és mellékletei
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet
- A szociális intézményen belüli foglalkoztatás szakmai követelményeiről, személyi és tárgyi feltételeiről és a (...) szóló 3/2006. (V. 17.) ICsSzEM rendelet

## **A megállapított tényállás, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai**

Kollégáim 2014 novemberében keresték fel a bolyi Baranyai Megyei Fogyatékos Személyek Otthonát, és annak több intézményegységére kiterjedő helyszíni vizsgálatot, teljes körű ellátási monitoring-tevékenységet folytattak. Az intézményvezető, az intézetvezető ápoló, és a fenntartó képviselője<sup>2</sup> fogadták az ombudsman munkatársait.

### *Az intézmény általános jellemzői, személyi és tárgyi feltételei*

Az Intézmény Bóly város központjában, az egykori Montenuovo-Batthyány kastélyban, és a hozzá kapcsolódó, a 70-es és 80-as években épült gondozási egységekben működik. (3 külön épületben 4 részleg: A, B, C, D)

Bóly lakóövezeti részén – családi házakban – három (egy 11 és két 12 férőhelyes) ápoló-gondozó célú lakóotthont is működtet az intézmény (Bóly, Rákóczi u. 4., Bóly, István u. 2., Bóly, Eötvös u. 8.).

Az intézményi férőhelyek száma: 270 fő – ehhez mérten a jelenlegi ellátotti létszám a lakóotthonokban 35 fő, az intézmény központi épületeiben pedig 231 fő. Az elhelyezésre várakozók száma általában 3-5 fő között mozog, az Intézménybe való bekerüléshez szükséges várakozási idő körülbelül néhány hét.

Az Intézmény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) szerinti alapfeladata<sup>3</sup> értelmében ápolást, gondozást nyújtó intézmény, ezen belül fogyatékos személyek – súlyos és közepesen súlyos, vagy halmozottan sérült személyek–, otthona, akiknek nevelése, oktatása koruknak megfelelően óvodában, iskolában nem oldható meg, illetve akiknek képzése, foglalkoztatása és gondozása csak intézményi keretek között lehetséges.<sup>4</sup> Az Intézmény ellátottainak körébe sajátos nevelési igényű általános iskolai tanulók, egy éves kortól a súlyos és középsúlyos értelmi fogyatékos, illetve halmozottan sérült gyermekek, valamint súlyos és középsúlyos értelmi vagy halmozottan sérült, 18 éven felüli, nem tanköteles korú személyek tartoznak. A tanköteles kort el nem érők számára az Intézmény szervezi a korai fejlesztést és gondozást, továbbá a tanköteles korú ellátottak számára a fogyatékoságtól függő, egyéni és csoportos rehabilitációs, fejlesztő célú felkészítést, képzést és foglalkoztatást egyaránt. Alapfeladata mellett a következő szakfeladatokat látja el az Intézmény: sajátos nevelési igényű általános iskolai tanulók nappali rendszerű nevelése, oktatása; korai fejlesztés, gondozás; fejlesztő felkészítés; fogyatékosággal élő személyek tartós bentlakásos ellátása, illetve ápoló-gondozó célú lakóotthoni ellátása; szociális foglalkoztatás – munka-rehabilitáció keretében és fogyatékosággal élő diákok iskolai és sporttevékenységének támogatása.

Az Intézmény 2011-ig a Baranya Megyei Önkormányzat fenntartásában működött, majd a fenntartói háttérre vonatkozó jogszabályi változásokat követve, állami kötelezettségként, előbb ideiglenesen a Baranya Megyei Intézményfenntartó Központ irányítása alatt, jelenleg pedig a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában látja el feladatait.

---

<sup>2</sup> A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségének gyermekvédelmi referense

<sup>3</sup> Az egyes szakosított ellátási formákról lásd a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény IV. fejezet III. címében foglaltakat

<sup>4</sup> Az Intézmény „arra törekszik, hogy képviselje és védje gondozottjai jogait és érdekeit, hogy a kölcsönös tiszteletra alapozva a lakók képességeit előhívja és fejlessze úgy, hogy közben szociális és gazdasági körülményeiket is javítja”. „Célunk egy olyan komplex intézet megvalósítása, amely az értelmi és halmozott fogyatékosággal sújtott hátrányos helyzetben lévő embereket segíti egész életútján keresztül, lakást, gondozást, oktatást, munkát és kellemes szabadidő-eltöltést biztosítva számukra” (vö. Szakmai program)

Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények átvételéről szóló törvény<sup>5</sup> értelmében 2013. január 1-jétől a fogyatékos, a pszichiátriai és a szenvedélybeteg személyek átmeneti és tartós bentlakást nyújtó ellátásának megszervezése és az intézmények fenntartása állami kötelezettséggé vált. Az átvett intézmények állami fenntartói és módszertani támogató feladatait a 316/2012. (XI. 13.) Kormányrendelet alapján, 2013. január 1-jétől a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság látja el.

A területi és helyi közigazgatási rendszer megújítását célzó folyamat megelőző lépése volt a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény megalkotása, amely rendelkezett a megyei önkormányzati intézmények 2012. január 1-jével történő állami fenntartásba vételéről. Az e feladatra kijelölt megyei intézményfenntartó központok – a jelen vizsgálatban érintett Intézmény esetében a Baranya Megyei Intézményfenntartó Központ – 2013. március 31-én a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságba történő beolvadással megszűntek.<sup>6</sup> Ennek értelmében a Baranya Megyei Intézményfenntartó Központ 2013. április 1. napjától a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségeként folytatja tevékenységét, Baranya megyére kiterjedő illetékességgel látja el a szociális és gyermekvédelmi intézmények tekintetében a jogszabályok és a szervezeti szabályzatok által meghatározott feladatait.<sup>7</sup>

A szociális és gyermekvédelmi terület gazdasági és szakmai megújítása érdekében hozta létre a kormány a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot. A Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és területi kirendeltségei látják el a kormányrendeletben meghatározott szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények fenntartói és módszertani feladatait.

Finanszírozás szempontjából a fenntartóváltás – a változások dokumentálásával, az iratokon történő átvezetéssel járó adminisztratív terhen túl – számottevő változást nem jelentett, továbbra is komoly problémát jelent viszont az alulfinanszírozottság. Az önkormányzati fenntartás alatt szigorított költségvetéssel működött az Intézmény, amely a bázis alapú finanszírozásnak köszönhetően továbbra is fennmaradt.

A 2010-11. év fordulóján létszámleépítés nehezítette a működést, amely 13-14 főt érintett az Intézmény teljes állományából. Az Intézmény mindennapi működési gyakorlatát, az ellátottak gondozását ez azonban nem érintette negatívan, a jogszabályban előírt minimum gondozói létszámot így is teljesíteni tudták. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy az intézményvezetők tapasztalatai szerint, bár a „Nő az esély” nevű TÁMOP program keretében 2014 novemberétől 5 fővel bővíthet a munkavállalói létszám, a jogszabályban előírt személyi feltételek elvi teljesítése sem jelenti automatikusan és teljes mértékben a gondozói tevékenység magas színvonalú szakmai elvégzésének maradéktalan biztosíthatóságát, gördülékenységét.

Problémaként emelték ki, hogy a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletben (a továbbiakban: SzCsM Rendelet) meghatározott szakmai létszámnormák a gyakorlati tapasztalatok szerint nem elégségesek a megfelelő működéshez. Ezt igazolja például az is, hogy a gondozók, akár a korábbi ombudsmani vizsgálat idején, napjainkban is, 12 órás műszak-beosztásban, szinte állandósult szabadságolási nehézségek mellett dolgoznak, ami – különösen az e területen dolgozó szakemberek munkájának fokozottan felelősségteljes jellegét tekintve – aggasztó jelenségnek tűnik.

---

<sup>5</sup> Az egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény

<sup>6</sup> Lásd erről a 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet 18. § (2) bekezdésében foglaltakat

<sup>7</sup> [www.szgyfbaranya.hu](http://www.szgyfbaranya.hu)



Az Intézményben az előbbieken jelzett nehézségek ellenére sem jellemző a szakmai dolgozók fluktuációja, a személyzet nagyobb része több éve (évtizede) dolgozik az Intézményben és folyamatosan képi magát.

*Az SzCsM Rendelet 2. számú melléklete szerinti minimális szakmai létszámnorma teljesítése érdekében a meglévő ellátotti létszámhoz, kiskorú és nagykorú arányhoz viszonyítva<sup>8</sup> további 4,5 fő fejlesztő pedagógus, 0,5 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs és 1,5 fő szociális ügyintéző alkalmazása szükséges a Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyvének megállapítása szerint. A szakdolgozói létszám tehát nem felel meg a jogszabályban előírt kötelező létszámfeltételeknek az intézményi ellátás vonatkozásában. Az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó, személyes gondoskodást végző dolgozók SzCsM Rendeletben előírt legalább 80%-os szakképzettségi aránya biztosított.*

2006 óta az Intézményben fejlesztő iskola működik, ahol 6 éves kortól 23 éves korig végzik az ott lakók (illetve az iskolába távolabbról bejárók) – összesen 46 fő – fejlesztését. A kiemelkedően jól felszerelt, berendezett iskola eszközeit, felszereléseit pályázatok útján tudta az Intézmény beszerezni.

A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében<sup>9</sup> 2014. szeptember 1-jétől az intézmény köznevelési feladatokat nem láthat el, így ettől az időponttól a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) látja el ezeket a feladatokat.

Ez a gyakorlatban 8 fő gyógypedagógus és 2 fő gyógypedagógus asszisztens átadását jelenti, akik így továbbra is az Intézmény iskolájában tanítanak, de már a KLIK a munkáltatójuk, míg az iskolai termeket és felszereléseket továbbra is az Intézmény biztosítja. A működés zavartalansága érdekében szeretnének a KLIK-kel üzemeltetési megállapodást kötni, tisztázva azt, hogy kinek milyen feladatai vannak az iskola működtetésével kapcsolatban. Jelenleg ilyen megállapodás még nem született, illetve a változások átvezetése az alapító okiratba is a közeljövőben fog megtörténni.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették az Intézmény három különálló központi épületei közül a kastélyépületben működő részleget, a kiskorúak elhelyezésére szolgáló részleget, illetve annak egyik szárnyában működő fejlesztő iskolát – amely 4 csoportszobában működik, eszközökkel jól felszerelt, barátságos kialakítású, tornaterem és tankonyha is tartozik hozzá – valamint a foglalkoztatót, illetve az István utcai telephelyen működő lakóotthon.

Az István utcai lakóotthonban 11 fő gondozott lakik (3 szociális segítő és 1 gondozó váltott felügyelete mellett), mindannyian felnőtt korúak, 20 és 60 év közötti közép súlyos értelmi fogyatékos személyek, egy fő cselekvőképességet korlátozó, míg a többiek cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt állnak. Reggel 8-tól délután 4 óráig az Intézmény központi épületének foglalkoztatójában tartózkodnak, az Intézményben ebédelnek, segítővel közlekednek az Intézményen kívül, a lakóotthonban pedig saját magukról gondoskodnak (pl. mosás, vásárlás, kertészkedés).

A lakóotthon kétszintes családi ház nagy udvarral, barátságosan berendezett, konyhával és két fürdőszobával felszerelt, a faliújságra kifüggesztve elérhető, olvasható a Házirend, az ellátottjogi képviselő elérhetősége, egyéb dokumentumok.

A kastélyépületben kialakított „A” részlegben 50 fő ellátottat gondoznak (30 férfi és 20 nő), súlyos és közép súlyos értelmi fogyatékos személyeket, akiknek az átlagéletkora kb. 40 év. A faliújságon itt is elérhető, olvasható a Házirend, az ellátottjogi képviselő elérhetősége.

---

<sup>8</sup> Az ellenőrzés idején 34 fő kiskorú és 201 fő nagykorú személy vette igénybe az intézményi ellátást

<sup>9</sup> A köznevelési intézmények működtetéséről lásd a köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (3) bekezdésében és a 4. § értelmező rendelkezéseiben foglaltakat

*Tekintettel a kastélyépület sajátosságaira (nagy belmagasságú, nehezen fűthető, elavult állapotú szobák), az SzCsM rendelet 41. § (4) bekezdés a) pontjában előírt egy ellátottra jutó minimum 6 négyzetméternyi lakóterületet nem minden esetben tudják biztosítani – ami ugyancsak problémát<sup>10</sup> jelent az intézmény többi gondozási egységében is. Az SzCsM rendelet 42. § (1) bekezdése előírja továbbá, hogy a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni. A Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyve szerint az Intézmény egészét tekintve 26 db olyan szoba van, ahol négynél több ellátott lakik együtt.*

Az Intézmény gondozási egységeiben rendelkezésre állnak étkezésre, látogatók fogadására, közösségi együttlétre, mentális gondozásra alkalmas helyiségek, valamint orvosi szoba, betegszoba, a szükséges mosdók és illemhelyek.

*Az akadálymentes közlekedés feltételei az Intézményben részben biztosítottak, az épület adottságai több helyen nem teszik lehetővé az akadálymentesítést.*

A személyi és tárgyi feltételek fentebb ismertetett hiányosságai miatt az Intézmény működési engedélye határozott időre, 2014. december 31. napjáig szól.

*Az intézményi jogviszony keletkezése és megszűnése*

Az Intézmény szolgáltatásainak igénybevétele önkéntes, cselekvőképtelenség esetén a törvényes képviselő terjeszti elő az igénybevétel iránti kérelmet, melyre kiskorú jelentkező esetén mindkét szülő aláírása szükséges. A kérelemről az Intézmény vezetője dönt, majd írásban értesíti az érintettet, illetve a törvényes képviselő(ke)t. Az igénybevétel megkezdésekor az Intézmény az ellátást igénylő személlyel vagy törvényes képviselőjével megállapodást köt, és ezzel együtt részükre általános tájékoztatást nyújt elsősorban az intézményi ellátás tartalmáról, feltételeiről, a házirendről, az érdekképviselőtről, a panaszjog gyakorlásának és a kapcsolattartásnak a módjairól, a térítési díj összegéről és megfizetésének lehetséges módjairól, valamint a jogviszony megszűnéséről. Az írásbeli megállapodás tartalmazza (egyebek mellett) az intézményi ellátás időtartamát, az intézmény által nyújtott szolgáltatások formáját, módját, körét, illetve a személyi térítési díj megállapítására, fizetésére vonatkozó szabályokat.

A Szociális és Gyámhivatal ellenőrzésének részét képezte a térítési díjak vizsgálata is: Az intézményi térítési díj mértéke 2013. évre gyermekkorúak esetén 33.900 Ft/hó és 1.130 Ft/nap, felnőtt korúak esetén 61.350 Ft/hó és 2.045 Ft/nap. A személyi térítési díjakat évente felülvizsgálják, amelyet az intézményvezető végez, 2014-ben nem történt változás a térítési díj összegét illetően. A fenntartó az önköltség- és intézményi térítési díj számítását elvégezte, azt az intézményben kifüggesztette. Az intézményi térítési díjat a Szoc.tv. 115. § (1) bekezdésében foglaltak szerint állapította meg. Jelenleg nincs olyan ellátott, akinek ingatlan vagyonára vagy jelentős pénzvagyonára lenne terhelve a térítési díj. Az ellátottak számára költőpénz minden esetben biztosított, a jövedelem 80%-ánál többet sosem vonnak le térítési díj címén.

*Megjegyzendő, hogy a szolgáltatás igénybevevőivel minden esetben felvételkor megkötött írásbeli megállapodás tervezetben fenntartóként – így a személyi térítési díjjal kapcsolatos jogorvoslati fórumként is – továbbra is a Baranya Megyei Önkormányzat van feltüntetve.*

Az intézményi jogviszony megszűnésének és megszüntetésének eseteit a Házirend XVII. pontja sorolja fel tételesen, hozzáfűzve a megszűnéshez és megszüntetéshez kapcsolódó tájékoztatási kötelezettséggel kapcsolatos tudnivalókat is.

---

<sup>10</sup> Értsd: a 6 négyzetméternyi lakóterület biztosítása

Az intézményi ellátás a Házirendben foglaltak szerint megszűnik, illetve az intézményvezető megszünteti a következő esetekben:

- a határozott idejű elhelyezés esetén a határozott idő lejártával,
- 6 hónapnál hosszabb idejű engedély nélküli, indokolatlan távolmaradással,
- másik intézményben történő áthelyezéskor az új helyre történő felvétel napjától,
- a jogosult illetve a törvényes képviselő általi jogviszony megszüntetésére irányuló kezdeményezéssel (kérelem),
- a Házirend – lakó általi – többszöri súlyos megsértésével,
- a lakó halálával, illetve az Intézmény jogutód nélküli megszűnésével.

A Házirend rendelkezik a Házirend súlyos megsértésének eseteiről, ezek a következők: az engedélyezett eltávozás rendjének többszöri megsértése, a térítési díj felróható okból történő nem fizetése és a lakó által, neki felróható okból elkövetett rongálás (akár intézményi, akár saját, akár vele együtt élő személyek érték- vagy vagyontárgyát éri).

*A Szoc.tv. 100-101. §-a szabályozza az intézményi jogviszony megszüntetésének és megszüntetésének eseteit, melyek között nem szerepel a fent idézett Házirendben szabályozott 6 hónapnál hosszabb idejű engedély nélküli, indokolatlan távolmaradással történő megszüntetési eset. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy az intézmények belső szabályzata nem ütközhet a magasabb szintű jogszabályok vonatkozó rendelkezéseivel. Az, hogy a jogviszony megszűnési, illetve megszüntetési esetek között szerepel 6 hónapnál hosszabb idejű engedély nélküli, indokolatlan távolmaradással történő megszüntetési eset, az önmagában ugyan nem ellentmondás, de értelmezési zavart kelthet, különösen laikus jogalkalmazók (pl. lakók hozzátartozóinak) körében, tekintettel arra, hogy az a Házirend súlyos megsértésének esetkörébe tartozhat.*

A megállapodás tervezetben felsorolt jogviszony megszüntető okok a következők:

- az intézmény jogutód nélküli megszűnése
- a jogosult halála
- a határozott idejű elhelyezés esetén a megjelölt időtartam eltelte
- a jogosult, illetve törvényes képviselőjének a jogviszony megszüntetésére vonatkozó bejelentése
- ha az intézményi elhelyezés feltételei már nem állnak fenn, vagy az ellátást igénybe vevőt másik intézményben kell elhelyezni, illetve az intézményi elhelyezés már nem indokolt
- ha az ellátást igénybe vevő a Házirendet súlyosan, illetve rendszeresen megsérti
- ha az ellátást igénybe vevő nem tesz eleget a személyi térítési díjfizetési kötelezettségének

*Fentiek alapján indokolt a Házirendben illetve a Megállapodás tervezetben szereplő jogviszony megszűnési, illetve megszüntetési okok jogszabályi előírás szerinti egységesítése.*

*Az intézmény által biztosított szolgáltatások, ellátás, gondozás*

### Étkezés

Az Intézmény az ellátottakra részére napi négyszeri, kiskorúak esetében napi ötszöri étkezést biztosít. Az intézményben az étkeztetés figyelembe veszi az életkori sajátosságokat és az egészséges táplálkozás követelményeit. Amennyiben az ellátást igénybe vevő egészségi állapota indokolja, részére a megfelelő diétát biztosítják, így lehetőség van cukros, epés, pépes, kalóriaszegény, lisztérzékenyek, és tejfehérje, tejcukor érzékenyek, valamint tej, tojás, szója allergiások számára kialakított étrend választására. A járóképes lakók az ebédlőben étkeznek, a fekvőbetegek részére a gondozó a szobába viszi az ételt. A konyha az intézményen belül működik, ahol a dolgozóknak, illetve külső ebédeltetésre is főznek.

### Egészségügyi ellátás

A háziorvosi ellátást megbízásos jogviszonyban alkalmazott háziorvos által biztosítja az Intézmény, aki minden nap végigjár, illetve végigvizitál az Intézményben.

*A Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyve szerint azonban heti 12 órában végzi tevékenységét, annak ellenére, hogy az SzCsM Rendelet értelmében heti 40 órában kellene végeznie tevékenységét.*

Délután 4 óra után sürgős esetben a központi ügyelet hívható. Védőnő is rendszeresen jár az Intézménybe. Neurológus, pszichiáter, igény szerint szemész, fogász, ortopéd szakorvos is rendel az Intézményben.

Az SzCsM Rendeletben meghatározott gyógyszerellátásról és a gyógyászati segédeszközökhöz való hozzájutásról az intézmény gondoskodik. Az ellátást igénybe vevők részére összeállított, térítésmentesen igénybe vehető alapgyógyszerek körét a Házirend melléklete tartalmazza.

Az Intézmény gondoskodik a szakorvosi, illetve sürgősségi ellátáshoz, valamint kórházi kezeléshez való hozzáférésről, két 9 személyes mikrobusz áll az intézmény rendelkezésére, amelyekkel megoldható a lakók szakorvosi vizsgálatokra, ellátásuk, kezeléseik helyszínére (Mohácsra vagy Pécsre) történő szállítása is.

### Ruházat, textília biztosítása

A lakók saját ruházatukat használhatják, melyet egyedi azonosítóval látnak el, ugyanakkor, amennyiben az ellátott megfelelő mennyiségű és minőségű saját ruházattal nem rendelkezik, az intézmény a teljes körű ruházati ellátást biztosítja. Az intézményi és a saját tulajdonú ruhaneműk mosásáról, javításáról az Intézmény gondoskodik. A dolgozók részére munkaruhát, valamint védőruhát a kollektív szerződés ide vonatkozó pontjai szerint biztosít az Intézmény, mint munkáltató. A tisztálkodáshoz szükséges legalapvetőbb szereket az Intézmény biztosítja, a gondnokság alatt álló gondozottak részére a gondnok hozzájárulásával a lakó költőpénze, illetve készpénz vagyona terhére az otthon rendszeresen beszerzi az egyéni igényeknek és szükségleteknek megfelelő tisztálkodó szereket.

### Közösségi programok, vallásgyakorlás

Az Intézmény az ellátottak meglévő képességeinek szinten tartása és fejlesztése érdekében a szocioterápiás foglalkozások keretében terápiás és képességfejlesztő foglalkozásokat szervez. A mentálhigiénés csoport éves munkaterve alapján kerül sor a különböző foglalkozásokra, programokra. Szerveznek különböző szakkör jellegű foglalkozásokat, színházi előadásokban vesznek részt a lakók. Gyógylovasagoltatást szervez az Intézmény, sportolási lehetőség (kempó) biztosított, különböző terápiákat alkalmaznak (pl. fényterápia, relaxáció). Biztosítják a vallásgyakorlás lehetőségét, hitoktatást, hitéleti nevelést, azzal, hogy a vallásgyakorlás (hittanórán részvétel, templomba járás az intézményen kívülre) nem kötelező, hanem egy mindenki számára nyitott, igényeitől függően szabadon választható, elérhető lehetőség.

Az Intézmény jó kapcsolatot tart fenn a város lakóival, vezetőivel és intézményeivel, így rendszeresen tartanak közös kulturális és szórakoztató jellegű programokat a helyi iskola és óvoda gyermekeivel (pl. közös adventi vásár a kastélyudvarban, költészet napi műsor).

### Kapcsolattartás, mozgás

Az Intézményben a látogatási idő nincs meghatározva, de a látogatók nem zavarhatják az Intézmény belső rendjét, az ott lakók nyugalomát. Minden részlegben látogató szoba is rendelkezésre áll a látogatók fogadására. Az otthonban lakók csak kb. 20%-ával tartanak kapcsolatot a hozzátartozóikkal. (Több mint 100 lakónak hivatásos gondnoka van, 5-6 hivatásos gondnok jut a kb. 100 lakóra)

A lakóknak az Intézményből eltávozni csak engedéllyel lehet, az intézményvezetőnek, vagy az általa megbízott személynek történő bejelentés alapján. Ha a gondozottat gondnoka vagy törvényes képviselője szabadságra viszi, dokumentálni kell a szabadság időtartamát, és azt, hogy a gondozottal a gondnok, illetve a törvényes képviselő hova távozik.

### Szociális foglalkoztatás

A Szoc.tv. 99/B §-a szerint az intézmény az intézményen belüli foglalkoztatást az igénybe vevő meglévő képességeire építve, korának, fizikai és mentális állapotának megfelelően, szociális foglalkoztatás keretében biztosítja, melynek formája: munka-rehabilitáció. 45 lakó vesz részt szociális foglalkoztatásban napi 4 órában. Ennek keretében a következő tevékenységeket végzik: dísz tárgy-készítés (kerámia, gyertya öntés, szövés), szárazvirág kötészet, takarítás, park gondozás, mosodai kisegítés, nem veszélyes hulladék kezelése (PET-palackok préselése). A munka-rehabilitáció az intézményi jogviszony keretében történik. Az ellátottak törvényes képviselői szociális foglalkoztatásról szóló megállapodást kötnek az intézményvezetővel, amely tartalmazza a tevékenység részletes leírását, a dolgozó időbeosztását, a munka-rehabilitációs díj havi összegét, szándéknyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy az ellátott testi és szellemi képességeihez mérten elvárható módon közreműködik a munka-rehabilitációban. A munka-rehabilitáció időbeosztását az ellátott állapotának, képességeinek figyelembe vételével egyénileg határozzák meg a foglalkoztatási tervben, úgy, hogy az nem haladja meg a napi 4, és a heti 20 órát. Az ellátott munka-rehabilitációs díjban részesül, amely összege nem lehet kevesebb a mindenkori kötelező legkisebb munkabér 30%-ánál, amely 2014. évben bruttó 30.450 Ft, ezt az összeget az intézményben bérszámfejtik, majd a foglalkoztatásban résztvevők számlájára utalják. A szociális foglalkoztatásból származó jövedelmet a személyi térítési díj számításánál minden esetben szükséges figyelembe venni. A munkavégzés során alkotott és a városban piaci alapon értékesített termékek eladásából származó bevételt megfelelően (írásban) dokumentálják és újabb termékek gyártásához felhasználható alapanyagok, kellékek beszerzésébe forgatják vissza.

*Az Intézmény foglalkoztatási szakmai terve és programja szerint a 45 fő résztvevő segítségét, irányítását, ellenőrzését egy fő segítő végzi a csoportok létszámának és munkaidejének függvényében. A segítő iskolai végzettsége megfelel a 3/2006. (V.17.) ICsSzEM rendeletben (a továbbiakban: ICsSzEM Rendelet) előírt feltételeknek. Az ICsSzEM Rendelet 2. § (3) bekezdése előírja, hogy a segítők és a foglalkoztatás-koordinátorok számát a foglalkoztatottak számára, állapotára, a foglalkoztatás keretében végzett tevékenységre, valamint a foglalkoztatás egyéb körülményeire tekintettel kell meghatározni azzal, hogy 30 fő foglalkoztatottanként legalább 1 segítőt, valamint 30 fő foglalkoztatott felett, 90 fő foglalkoztatottanként legalább 1 foglalkoztatás-koordinátort kell biztosítani.*

*Az ICsSzEM Rendelet 2. § (1) bekezdés h) pontja szerint a foglalkoztatási szakmai program tartalmazza a szociális foglalkoztatásban részt vevő segítők és foglalkoztatás-koordinátorok számát. Az Intézmény rendelkezéseimre bocsátott foglalkoztatási szakmai terve és programja a személyi feltételek között nem tartalmaz a foglalkozás-koordinátorra vonatkozóan létszámot.*

### Érték- és vagyonmegőrzés

A lakók jövedelmi és vagyoni viszonyaira vonatkozóan évente egy alkalommal a személyi térítési díj alapjául szolgáló adatszolgáltatást kér az intézmény a lakóktól, majd az ennek alapján kalkulált, fizetendő térítési díj összegéről határozatban értesítik a lakók törvényes képviselőit. Az Intézmény számítógépes nyilvántartást vezet lakóinak pénzügyi helyzetéről, a „fizikai” pénz-kezelés pedig a „Pénzkezelési szabályzat” alapján, esetenként dokumentálva történik.

A lakók érték és vagyontárgyainak megőrzéséről a Házirend III. pontja rendelkezik: A lakók az Intézménybe az elhelyezési nehézségek miatt csak korlátozott mennyiségben hozhatják be személyes használati tárgyukat. Amennyiben a gondozott, gondnoka vagy törvényes képviselője az Intézménybe behozott tárgyakat megőrzés céljából átadja az intézményvezetőnek vagy képviselőjének, úgy az átvett érték- és vagyontárgyakról az intézményvezető tételes felsorolás alapján átvételi elismervényt készít és annak egy példányát átadja a jogosultnak. Az így átadott értéktárgyak biztonságos megőrzéséről az intézményvezető gondoskodik, a személyes használatban lévő tárgyakért elsősorban tulajdonosuk felel. A lakók készpénzének kezelése a pénzkezelési szabályzat szerint történik.

*Az SzCsM Rendelet 60. § (2) bekezdése szerint az ellátást igénybe vevőtől átvett készpénzt elsősorban az ellátást igénybe vevő, illetve törvényes képviselőjének meghatalmazása szerint az intézményben vagy pénzügyintézetben kell megőrizni. A házirendnek tartalmazni kell, hogy milyen esetekben szükséges a készpénzt – pénzügyintézetben – betét formájában megőrizni. A készpénz betétben való elhelyezéséről a pénz átvételétől számított négy munkanapon belül az intézmény vezetőjének kell gondoskodni. A készpénz betétben történő elhelyezéséig annak megőrzését a pénzkezelési szabályzatban foglaltak szerint kell biztosítani.*

*A Házirendben arra vonatkozó szabály, hogy milyen esetekben szükséges a készpénzt pénzügyintézeti betét formájában elhelyezni nem található.*

Az SzCsM Rendelet 61. § (3) bekezdése szerint a készpénz kezeléséről, a kezelésre jogosult személyekről, valamint a pénz felhasználásának és elszámolásának módjáról a pénzkezelési szabályzatban kell rendelkezni.

#### *Halálozás esetén követett eljárás*

Az Intézményben az elhunytakkal kapcsolatos teendőket az igazgató, vagy az általa megbízott személy szervezi. Az Intézményben elhunytakkal való törődés rendjének fő szempontja az, hogy a kegyeleti szabályok betartása mellett kell megtenni azokat a szükséges intézkedéseket, amelyekkel a holtakkal való törődés megvalósítható. Az Intézményben elhunyt lakót elkülönítik, végtisztességre felkészítik, hozzátartozóit értesítik és értékeivel elszámolnak. Amennyiben nincs olyan hozzátartozó, aki az elhunyt temetéséről intézkedne, azt az Intézmény megteszi.

#### *Érdekvédelem, panaszkezelés*

Az intézményben működik Érdekképviselői Fórum, amely működésének részletes szabályait a Házirend mellékletét képező „Intézményi Érdekképviselői Fórum Működésének Rendje” tartalmazza, amely előírja – egyebek mellett – azt, hogy az Érdekképviselői Fórum megtárgyalja az ellátottak panaszait és intézkedést kezdeményez az intézményvezető felé. A Házirend szerint az Intézmény gondozottjának hozzátartozója az intézményi jogviszony megsértése esetén, illetve az intézmény dolgozójának szakmai kötelezettségszegése, illetve titoktartásra vonatkozó kötelezettsége megszegése esetén fordulhat az Érdekképviselői Fórumhoz.

Az ellátottjogi képviselő által nyújtott segítség lehetőségéről, és elérhetőségéről tájékoztatják az ellátottakat, minden részleg, intézményegység faliújságján olvasható az elérhetősége. A panaszügyek azonban legtöbbször tájékoztatással, megbeszéléssel az Intézményen belül, további jogorvoslat igénybevétele nélkül megoldódnak, az ellátottjogi képviselőhöz az utóbbi időben nem érkeztek panaszok. Az Intézmény Házirendje tartalmazza, hogy panasszal az intézmény vezetőjéhez, illetve a fenntartóhoz is lehet fordulni. Az intézményi érdekképviselői fórum elé kell terjeszteni az olyan jellegű panaszt, amely valamennyi gondozottra vagy dolgozóra, illetve az intézmény belső életének rendjére vonatkozik.

### *Korlátozó intézkedések alkalmazása*

A Házirend mellékletét (4. sz. függelék) képező „Korlátozó intézkedések alkalmazásáról” szóló Szabályzat (a továbbiakban: Protokoll) rendelkezésekre bocsátott másolatának tanúsága szerint a szóban forgó belső szabályzat konkrétan meghatározza mind a korlátozó intézkedések alkalmazásának lehetséges eseteit, mind az igénybe vehető módszereket, eszközöket, utóbbiak között a követendő eljárásrendet is előírva. A Protokoll szövege az egyes részlegek, intézményegységek faliújságján olvasható, valamint a korlátozó intézkedések alkalmazására használt helyiségek („Elkülönítő”) ajtaján is, az esetdokumentációkhoz szükséges formanyomtatványokkal együtt megtalálható. Mindebből, valamint a rendelkezésekre bocsátott esetdokumentációkat tartalmazó iratokból az tűnik ki, hogy az Intézmény jelenlegi gyakorlata megfelel a korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó hatályos jogszabályi előírásoknak.

A Szoc.tv. 94/G. § (1) bekezdésébe foglaltak szerint ugyanis „a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó rendelkezések figyelembevétele mellett az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 192. §-át kell alkalmazni az e § szerinti eltérésekkel.” A korlátozó intézkedésként alkalmazható eszközök és módszerek, az indokolt esetkörök illetve a követendő eljárásrend megfogalmazásában az intézményi Protokoll szövegszerűen adaptálta az Eütv. vonatkozó rendelkezéseit.<sup>11</sup>

A vizsgálat során tapasztaltak szerint az Intézmény az orvos-szakmai feltételek biztosítottasága mellett, a korlátozó intézkedés alkalmazására vonatkozó döntési jogosultságok, valamint az ezzel kapcsolatos dokumentációs és tájékoztatási kötelezettség, illetve panasztételi jog gyakorlása tekintetében is megfelel a hatályos magyar jogszabályi előírásoknak.<sup>12</sup> *Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a Protokoll utolsó, jogorvoslati lehetőségeket ismertető pontja, fenntartóként – mint jogorvoslati fórum – jelenleg is a Baranya Megyei Önkormányzatot nevezi meg.*

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

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

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra, figyelemmel az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése *d)* pontjára is, melynek értelmében az ombudsman tevékenysége során a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme érdekében hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, ami irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára (is).

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése kötelezettségként rögzíti, 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.

<sup>11</sup> Lásd ezeket az Eütv. 192. §-ában

<sup>12</sup> Lásd ezeket a Szoc.tv. 94/G. § (2)-(4) bekezdéseiben

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

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

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

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

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 indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

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

Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.*

Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.



A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>13</sup>

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy *a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.* Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.

**2.** Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz.* A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni.

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

**3.** Az Alaptörvény IV. cikke szerint *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.*

Az AJB-5564/2010. számon kiadott ombudsmani jelentés már külön is felhívta a figyelmet arra, hogy az Alkotmány 55. §-a nemzetközi jogi mintákat<sup>14</sup> követve szabályozza *a személyes szabadsághoz való alapvető jogot*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáját és az alapjog megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket. Az Alaptörvény elismeri és védi valamennyi természetes személy jogát a szabadságra és a személyi biztonságra, ezt az alapjogot korlátozni csak törvényben meghatározott okból, törvényben meghatározott eljárás szerint lehet.

A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a következőkre mutatott rá.<sup>15</sup> *E jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor.*

<sup>13</sup> Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>14</sup> Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét

<sup>15</sup> Vö. 36/2000. (X. 27.) AB határozat

A személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. Ezen jogok korlátozásának alkotmányossága, a minden alapjog korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el. Az Eütv. *korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó rendelkezései nyilvánvalóan érintik az Alaptörvény IV. cikkének (1) bekezdésébe foglalt szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog érvényesülését.* A mozgásszabadság fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadság fogalmához. A strasbourgi szervek gyakorlata a mozgásszabadságot a személyes szabadságba – logikus módon – beleérti. Eszerint a mozgásszabadság a személyes szabadság egyik fokozata. A személyes szabadság korlátozása ugyanis általában értelemszerűen a mozgásszabadság kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozásával jár.<sup>16</sup> A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti.

4. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza *a diszkrimináció tilalmát, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.* Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírószági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján 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 18 év alatti *gyermekek,* sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

<sup>16</sup> Alapjogok, Alkotmánytan II.; Sári János - Somody Bernadette; Budapest, 2008.; 113. oldal

Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

5. A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény<sup>17</sup> 1. cikke egy sajátos definíciót ad a fogyatékosággal élő személyekre vonatkozóan, nem határozva meg konkrétan, hogy kik a fogyatékosággal élő emberek. Már a preambulum is hangsúlyozza, hogy „a fogyatékoság egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékoság a fogyatékosággal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben.”

Az Egyezmény 1. cikke erre építve határozza meg, hogy „Fogyatékosággal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, *értelmi, szellemi* vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”

Az Egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást” említ, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments”. Itt a „mental” szó nem a magyar fordításban szereplő „szellemi” kifejezéssel adandó vissza, hanem a „pszicho-szociális” terminológiával. *A „mentális fogyatékosággal élő személyeken” tehát a korábban „pszichiátriai betegként” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: pszicho-szociális fogyatékosággal élő személyeket.*

Az Egyezmény 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel *a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékosággal élő személyek egyenlő jogának biztosítására* a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez, továbbá bankkölcsönhöz, jelzáloghoz és más pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékosággal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

A 18. cikk szerint *a részes államok elismerik a fogyatékosággal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához*, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékosággal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására.

A magánélet tiszteletben tartásáról szóló 22. cikk szerint a fogyatékosággal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása – tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire – tilos.

### III. Az ügy érdemében

Az ismertetett alkotmánybíróági gyakorlattal és a vázolt nemzetközi jogi elvekkel összhangban, a helyszíni vizsgálat tapasztalatait összegezve, illetve a rendelkezésemre bocsátott iratok, intézményi dokumentáció, valamint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően a következőket állapítottam meg:

<sup>17</sup> Az Egyezményt a Magyar Köztársaság Országgyűlése a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdette ki.

Mindenekelőtt üdvözlendő, hogy a korlátozó intézkedések alkalmazásának súlyosan jogsértő gyakorlata, amely a tragikus haláleset kapcsán a korábbi ombudsmani vizsgálatot megalapozta, napjainkra szabályszerű, s ezzel humánus eljárási renddé alakult át, melyet csak legvégső, feltétlenül szükséges esetben és modern eszközök segítségével, megfelelő szakdolgozói jelenléttel hajtanak végre.

Az (utó)vizsgálat során elvégzett elemző munka alapján megállapítható tehát, hogy az előző ombudsmani jelentésben tett ajánlásokat helyi szinten az intézményvezetés elfogadta, végrehajtotta, a mindennapi működésbe beépítette.

A korábbiakban tapasztaltakhoz hasonlóan ma is komoly problémát jelent a szakmai feladatok maradéktalan és megfelelő szintű ellátásának biztosításához szükséges személyi és tárgyi feltételek jogszabályban előírt minimum-szintje és a gyakorlatban tapasztalt valódi mérték közötti jelentős különbség.

A jogszabályban előírt egy ellátottra jutó minimum 6 négyzetméternyi lakóterületet nem minden esetben tudja biztosítani az Intézmény, illetve több szobában négynél több ellátott személyt helyeznek el, valamint az akadálymentes közlekedés feltételei sem biztosítottak minden esetben.

Kiemelendő, hogy az Intézmény szakdolgozói napjainkban is 12 órás műszak-beosztásban, szinte állandósult szabadságolási nehézségek mellett végzik sokszor mentálisan is megterhelő tevékenységüket, ami – különösen az e területen dolgozó szakemberek munkájának fokozottan felelősségteljes jellegét tekintve – kifejezetten aggasztó jelenségnek tűnik.

Az eltérő súlyosságú értelmi fogyatékoságuk, ezzel (is) összefüggő egészségügyi problémáik és életkori sajátosságaik okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű gyermekek és fiatalok sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra „a világot jelentő” szociális szolgáltatásoknak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája.

A fogyatékosággal élő emberek állapotukból, élethelyzetükből eredő speciális igényeinek megfelelő kielégítése, a róluk való gondoskodás, a velük való foglalkozás olyan egységesített standardokból és egyéni megoldásokból összeálló komplex feladat, melynek elvégzése túlterhelt, kiegészítésre hajlamos munkavállalók helyett elhivatott, motivált és naprakész szakmai képzettséggel rendelkező, mentálisan is ép dolgozók által lehet csak érdemben és valamennyi érintett számára eredményes. Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű az ilyen területen dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte, valamint az intézmény dolgozói állományának létszáma és általános mentális állapota. Az Intézmény vonatkozásában azonban a szakdolgozói létszám nem felel meg maradéktalanul a jogszabályban előírt minimumfeltételeknek.

Fentiekre tekintettel megállapítható, hogy az érintett Intézmény személyi és tárgyi feltételeinek vonatkozásában felmerülő hiányosságok a fogyatékosággal élő személyek védelmének követelménye tekintetében alapjogi szempontból visszásságot idéznek elő.

*Hangsúlyozom, hogy a Szociális és Gyámhivatal ellenőrzési jegyzőkönyvének fentiekben többször hivatkozott, az Intézmény személyi és tárgyi feltételeinek hiányosságaira vonatkozó megállapításait jelen ombudsmani vizsgálat tapasztalatai (a bekért intézményi iratok elemzése, a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel történt összevetése) is alátámasztják, megerősítik. Tekintettel arra, hogy mindezek (a szakdolgozói létszám hiányosságai, az egy szobában együtt lakó ellátottak (előírtnál nagyobb) létszáma, vagy a házi orvos intézményi munkaóráinak bizonytalan száma) az alapvető jogokkal összefüggő visszásság előidézésére alkalmas problémák, jelentésem tartalmával összhangban, és az ellátottak alapvető emberi jogainak lehető legmagasabb szintű érvényesülése követelményére figyelemmel, szükségesnek és indokoltnak látom mindezek mielőbbi orvoslását.*

Kiemelendő továbbá, hogy a közelmúltban történt fenntartóváltás ugyan jelentős adminisztratív teherrel jár, de az Intézmény mindennapos működési gyakorlatában, a lakók életében fennakadást, negatív változást nem okozott.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy a követhető intézményi működés és annak minden esetben, minden szempontból naprakész dokumentációja mind az átláthatóság, mind a jogbiztonság, mind a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének szempontjából egyaránt kiemelkedően fontos elvárás és ily módon fokozott figyelmet igénylő feladat, különösen a szélsőségesen rászoruló emberekről való gondoskodás tevékenységi körében.

A vizsgálat az intézményi iratok, dokumentumok tartalmát tekintve a következő pontatlanságokat, hiányosságokat tárta fel:

- a Házirend és Függelékei (pl. a Korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló szabályzat), valamint a szolgáltatást igénybe vevőkkel kötendő Megállapodás az Intézmény fenntartójaként, ezzel együtt panasztételi jog gyakorlásával összefüggésben jogorvoslati fórumként jelenleg is a Baranya Megyei Önkormányzatot nevezi meg;
- az Intézmény „Foglalkoztatási szakmai terve és programja” a személyi feltételek között nem tartalmaz a foglalkozás-koordinátor létszámra vonatkozó információt;
- az intézményi jogviszony megszüntetésének, megszűnésének eseteit a Házirend illetve a Megállapodás tervezet szövege a vonatkozó jogszabályi előírásoktól eltérő módon fogalmazza meg;
- a Házirend nem tartalmaz arra vonatkozó szabályt, hogy milyen esetekben szükséges (a lakók tulajdonát képező) készpénzt pénzügyi betét formájában elhelyezni.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jelzett hiányosságok, pontatlanságok az átlátható intézményi működés és a tájékoztatási kötelezettség szempontjából aggályosak, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye tekintetében alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézik elő, és az intézményi működés, az ápolási/gondozási tevékenység lehető legmagasabb szakmai színvonalának fenntartása érdekében, illetve a jogbiztonság követelményére figyelemmel mielőbbi orvoslásuk indokolt.*

### **Intézkedéseim**

Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét előidéző helyzetet tárt fel,

- az Ajbt. 31. § (1) bekezdésébe alapján *felkérem a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségének igazgatóját, mint az érintett Intézmény fenntartóját, hogy a soron következő vizsgálata keretében fokozott figyelemmel ellenőrizze az intézményi működés személyi és tárgyi feltételeit, és tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben erre vonatkozóan megfogalmazott hiányosságok mielőbbi orvoslása érdekében.*
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a bolyi Baranya Megyei Fogytékos Személyek Otthonának igazgatóját, hogy az egységes, a jogbiztonság követelményének maradéktalanul megfelelő intézményi jogalkalmazási gyakorlat érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésben megfogalmazott, az egyes intézményi dokumentumokban feltárt hiányosságok, pontatlanságok mielőbbi orvoslása érdekében.*

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5339/2014. számú ügyben**  
(kapcsolódó ügy: AJB-4497/2014)

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) személytaxi szolgáltatókra irányuló ellenőrzésének gyakorlatát és az érvényesíthető jogorvoslati lehetőségek hiányát sérelmező beadvánnyal fordult hozzám. 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. rendelete (Taxirendelet) 13. és 17. §-ai alapján a BKK mint közlekedésszervező a rendeletben foglaltak betartását Budapest közigazgatási területén belül ellenőrizheti. E rendeletben foglaltak alapján jogosultak a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok mellett a taxiállomás használatával kapcsolatos szabályok betartását a Fővárosi Önkormányzat közterület felügyelői is ellenőrizni, illetve az ellenőrzést az érintett szervek közösen is végezhetik.

A közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet 25. § (2) pontja szerint, a személytaxi szolgáltatás rendeletben előírt szabályainak betartását a közlekedési hatóságok, a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat főjegyzője, a fővárosi közterület felügyelet vezetője és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság is ellenőrzi. A panaszos által benyújtott iratok szerint a kifogásolt esetekben az ellenőrzéseket részben a BKK Taxiszolgáltatás Ellenőrzési Csoportjának munkatársa és a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságának munkatársa együtt, részben a közterület felügyelet munkatársai önállóan végezték. Az ellenőrzések „fedett” próbautazással történtek, így a panaszos az ellenőrzésről a próbautazást követően közvetlenül nem értesült, a jegyzőkönyvet aláírni, ahhoz megjegyzést fűzni nem tudott, arról csak később kapott írásos tájékoztatást. Az ellenőrzések eredményeként a BKK a taxiállomás-használati hozzájárulásra vonatkozó megállapodást azonnali hatállyal felmondta, majd az erről szóló értesítést követően a Közlekedési Felügyelet a taxi működési engedélyét visszavonta.

A panaszos a BKK ellenőrzési gyakorlatát, az erről készült jegyzőkönyvek tartalmát, a taxiállomás-használati hozzájárulás azonnali hatályú felmondása ellen benyújtott kifogások elbírálási szempontjainak hiányát, és a felmondás alapján induló, a taxi tevékenységi engedély visszavonására irányuló hatósági eljárásban az érdemi jogorvoslat hiányát kifogásolta.

A Taxi rendeletet érintően korábban AJB-3268/2013 ügyszámon hivatali elődöm folytatott vizsgálatot. A jelentésben megállapította, hogy a Kormány a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (1) bekezdés h) pontjában kapott felhatalmazás tekintetében mulasztásos helyzetben van, mivel a 2012 végén már közigazgatási egyeztetés keretében véleményezett, a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló kormányrendelet tervezetének Kormány általi elfogadása – a mai napig – nem történt meg, ezért ez a helyzet ellentmondásos és vitás helyzeteket generálhat. A bizonytalan szabályozási környezet újabb aspektusának, a Taxirendelet alapján történő ellenőrzés körülményeinek tisztázása érdekében a BKK vezérigazgatójától, a közös ellenőrzésekben részt vevő Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóság igazgatójától, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökétől és a nemzeti fejlesztési minisztertől kértem tájékoztatást.

## **Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];
- 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 személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény
- A mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény (Mérésügyi törvény)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. (Kkt.)
- A mérésügyről szóló törvény végrehajtásáról szóló 127/1991. (X. 9.) Korm. rendelet
- A közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemen tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet (MT rendelet)
- A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet
- A taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről szóló 49/2013. (XI. 15.) NGM rendelet
- 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.) Fővárosi Közgyűlés rendelet (a továbbiakban: Taxi rendelet)

## **A megállapított tényállás**

A panaszos a benyújtott iratok alapján két jármű vonatkozásában kötött taxiállomás használati megállapodást a BKK-val. Az 1. rendszámú gépjármű esetében 2013. november 8-án, a 2. rendszámú gépjármű esetében 2013. november 23-án „fedett” próbautazással történt ellenőrzéseket a BKK Taxiszolgáltatás Ellenőrzési Csoportjának munkatársa és a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságának (FÖRI) munkatársa közösen végezték. Az érintett az ellenőrzésekről a próbautazást követően közvetlenül nem értesült, jegyzőkönyvet a helyszínen nem kapott, az iratok szerint erről az 1. rendszámú gépjármű esetében a 2013. november 22-i, a 2. rendszámú gépjármű esetében 2013. december 5-i keltezésű taxiállomás használati megállapodás azonnali hatályú visszavonásáról szóló dokumentumokból értesült csak.

Az 1. rendszámú gépjármű ellenőrzését követően a BKK Forgalmbiztonsági, Taxi, Parkolás-gazdálkodás és Teherforgalom Divíziója 2013. november 22-i dátummal a taxiállomás-használati hozzájárulást azonnali hatállyal visszavonta. Ez követően a divízióvezető december 22-i dátummal készített hivatalos feljegyzést az ügyben és ezzel párhuzamosan a taxi-engedély visszavonására irányuló felhívást intézett a közlekedési felügyelőséghez.

A hivatalos feljegyzés, a felhívás és a taxiállomás-használati hozzájárulás azonnali hatályú visszavonásáról szóló iratokban az alábbiakat rögzítették:

„2013. november 8-án a BKK. Zrt. Forgalmbiztonsági, Taxi, Parkolás-gazdálkodás és Teherforgalom Divízió Taxiszolgáltatás Ellenőrzési Csoport 1 fő taxi ellenőr munkakörben foglalkoztatott munkavállalója, és a FÖRI munkatársa 07:15 órakor próbautazás módszerével ellenőrzést tartottak.

A próbautazás végén az ellenőrök átadtak és a taxisofőr átvett 1940 forint személyszállítási szolgáltatás díjat. A jármű vezetője a próbaút nyugtáját az ellenőrök határozott kérésére nyomtatta ki és adta át, amely szerint a megtett út 5,1 km volt. Az ellenőrök kilétüket nem fedték fel és kiszálltak a járműből.

Az internetes nyomvonal rögzítő segítségével az ellenőrök rögzítették a megtett utat, amelynek hossza 4,11 az internetes útvonal tervező alapján 4,4 km volt.”

Tekintettel arra, hogy felmerült a taxaméterrel elkövetett csalás gyanúja, ezért az ellenőrök egy másik taxival ugyanazon az útvonalon 2013. november 13-án ismételt próbautazást végeztek. A megtett út ez alkalommal a taxaméter által nyomtatott nyugta alapján 4,5 km volt, amelyért 1790 forintot fizettek.

Az iratokban megállapították, hogy az üzembentartó magatartásával megsértette a Taxi rendelet 3. § (14) bekezdését, ezért a taxiállomás használati hozzájárulást a BKK visszavonta.

A 2. rendszámú gépjármű ellenőrzését követően a BKK taxiszolgáltatás ellenőrzési vezetője 2013. november 26-i keltezésű hivatalos feljegyzést készített az esetről, amelyben az alábbiakat rögzítették: „2013. november 23-án a BKK. Zrt. Forgalmbiztonsági, Taxi, Parkolás-gazdálkodás és Teherforgalom Divízió Taxiszolgáltatás Ellenőrzési Csoport 1 fő taxi ellenőr munkakörben foglalkoztatott munkavállalója, és a FÖRI munkatársa 06:40 órakor próbautazás módszerével ellenőrzést tartottak. A próbautazás során az ellenőrök azt tapasztalták, hogy az első tarifatábla nem volt kihelyezve a műszerfalra. Az utazás végén az ellenőrök átadtak és a taxisofőr átvett 2500 forint személyszállítási szolgáltatás díjat. A jármű vezetője papír elakadásra hivatkozva nyugtát nem nyomtatott, helyette számlát állított ki és adott át, amely vélhetően hamis adatokat tartalmazott. Az ellenőrök kilétüket nem fedték fel és kiszálltak a járműből. Az ellenőrök nyomvonal rögzítője (útvonal ellenőrző-mérőeszköz) szerint a próbaút távolsága 3,2 km volt. Felmerült a taxaméterrel elkövetett csalás gyanúja, ezért az ellenőrök visszamérték a próbaút távolságát az interneten, a maps.google.hu-val is, amely szerint a próbaút távolsága 3,0 km volt. A 3.2 kilométeres nyomvonal rögzítővel mért távolság Taxi rendelet szerinti hozzávetőleges viteldíja 1555 Ft (450 Ft/alapdíj + 3,2 x 280 Ft/km útdíj + kb. 3 x 70 Ft/ perc várakozási díj). A jármű vezetője a feljegyzés szerint a próbautazás során hozzávetőlegesen 945 forinttal károsította meg az ellenőröket.”

A továbbiakban a taxiszolgáltatás ellenőrzési vezető feljegyzésében megállapította, hogy a jármű vezetője cselekményével megsértette a Taxi rendelet 3. § (14), 15. § (5) bekezdéseit, valamint az 1. számú melléklet 1-2. pontjait, és a 3. számú melléklet 7. pontját, ezért javasolta az ügyben a taxiállomás-használati megállapodás azonnali hatályú felmondását, valamint a keletkezett iratok megküldését Budapest Főváros Kormányhivatala Közlekedési és Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének valamint a Nemzeti Adó és Vámhivatalnak. A BKK Forgalmbiztonsági, Taxi, Parkolás-gazdálkodás és Teherforgalom Divíziója 2013. december 5-i dátummal a taxiállomás-használati hozzájárulást azonnali hatállyal visszavonta, és felhívást intézett a közlekedési felügyelőséghez a taxi-engedély visszavonására.

A panaszos az ellenőrzések miatt 2013. december 28-án fordult panaszbeadvánnyal a BKK-hoz. Sérelmezte, hogy a próbautazásokat követően a helyszínen jegyzőkönyv nem készült, az ellenőrzés eseményeihez megjegyzést hozzáfűzni nem tudott, így álláspontja szerint az ellenőrök az ellenőrzési eseményeket követően bármit leírhatnak az utólagosan készülő jegyzőkönyvekbe, amelyet jogellenesnek tartott.



Azt is kifogásolta, hogy a taxiállomás használati hozzájárulás azonnali hatályú felmondása ellen, illetve az ezt követő közlekedési felügyelet általi taxi engedély visszavonás ellen valós jogorvoslattal nem tudott élni.

A BKK Közúti Szolgáltatások Divíziójának vezetője 2014. január 15-én kelt válaszában a taxiállomás-használati hozzájárulás indokaként a Taxi rendeletben előírt fix tarifa megszegésére hivatkozott, és arra kérte a panaszost, hogy a megállapodásban rögzített megállapításokkal kapcsolatban érdemi észrevételt tegyen, mert csak ebben az esetben van lehetőség a közlekedésszervező által hozott döntés felülvizsgálatára.

A választ a panaszos újabb levele követte, 2014. március 10-i válaszában a viteldíjakat befolyásoló lehetséges tényezőkre hivatkozott, így a panaszos véleménye szerint a taxaméter által mért távolságot befolyásolhatja a gumi mérete, életkora, kopása, nyomása, illetve az ellenőrző fuvar forgalmi körülményei is. Továbbra is kifogásolta, hogy az ellenőrzéseket követően nem adtak lehetőséget arra, hogy észrevételeket tehessen, és sérelmezte a valós jogorvoslat hiányát.

A divízióvezető 2014. március 18-i második válaszában kihangsúlyozta, hogy a taxiállomás-használati megállapodás felbontását eredményező megállapítás nem a helyszínen született, hanem amikor az ellenőrzés során a panaszos által megtett útvonalat visszaellenőrizték, és a másik taxi hitelesített taxamétere viteldíjban nem azt az értéket mutatta, amelyet az ellenőröknek felszámolt.

A továbbiakban kifejtette, hogy a BKK Zrt. nem hatóság, ezért nem áll módjában azt vizsgálni, miként fordulhatott elő, hogy a panaszos gépkocsijával megtett 5,1 km-es út a másik gépkocsi taxamétere szerint csak 4,5 km volt. Álláspontja szerint megállapítható, hogy az így előállított viteldíj nem a Taxi rendelet hatóságilag rögzített árának alkalmazásával került előállításra.

A panaszos április 17-i levelében leírt kifejezett álláspontja szerint a közlekedési felügyelet a taxiengedély visszavonására irányuló eljárását, határozatát nem alapíthatja egy nem hatósági eljárás során született jegyzőkönyvre. Véleménye szerint az eljárásnak meg kellett volna felelnie a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 12. § (2) bekezdése a) pontjának, amely szerint *közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy): minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.*

A BKK Zrt. korábbi álláspontját fenntartva visszautasította a panaszos kárenyhítési kérelmét.

Időközben a panaszos kézhez kapta a Budapest Főváros Kormányhivatala Közlekedési Felügyelőség által hozott, 2014. január 8-i és a 2014. január 9-i keltezésű határozatokat, amelyekben a hatóság visszavonta mindkét gépjármű taxiengedélyét. A határozatok ellen a panaszos határidőben fellebbezést nyújtott be, arra hivatkozással, hogy a hatóság határozatának meghozatalát „nem előzte meg érvényes közigazgatási eljárás”. A korábban hivatkozott álláspontra alapította érvelését, szerinte a BKK által lefolytatott ellenőrzés szabálytalan, illetve a közlekedési felügyelet egy nem hatósági eljárás során születő jegyzőkönyvre alapítja a taxiengedély visszavonására irányuló eljárását.

A Nemzeti Közlekedési Hatóság, mint másodfokú hatóság az elsőfokú döntés indokolásának megváltoztatásával helyben hagyta a taxiengedély visszavonását. Az indokolási részben arra hivatkozott, hogy „a fellebbező fellebbezésében tett állításai nem befolyásolták a másodfokú hatóság döntését, mivel az a jelen ügyben – az MT rendelet 5/A § (14) bekezdés a) pontja értelmében – kizárólag a BKK döntésére alapszik. A másodfokú hatóság a BKK döntését nem bírálhatja felül, mivel annak nem felügyeleti szerve.”

Egy harmadik – 2014. február 4-i – ellenőrzés során a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatósága (FŐRI) közterület-felügyelői tartottak próbautazást a panaszos 2. rendszámú gépjárműve vonatkozásában. Az ellenőrzést követően jegyzőkönyvet készítettek és az észlelt szabálytalanságok miatt leszerelték a taxiról a szabadjelzőt. Az eljárás miatt a panaszos beadvánnyal fordult a rendészeti igazgatósághoz. A FŐRI Vezetői Háttértámogató Osztályának csoportvezetője válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy a beadványt további intézkedésre áttette az ügyben illetékes BKK Forgalmbiztonság, Taxi, Parkolás-gazdálkodás és Teherforgalom Divízióhoz.

A beadványozó ezek után fordult az alapvető jogok biztosához.

Szükségesnek tartom kihangsúlyozni, hogy a vizsgálattal érintett taxiszolgáltatás ellenőrzési tevékenység fontossága, jelentősége megkérdőjelezhetetlen. A fogyasztói érdekek védelme hangsúlyos szempont, hiszen számos esetben értesülhettünk a taxiszolgáltatás igénybevétele során tapasztalt visszaélésekről – fuvarmegtagadás, viteldíjcsalás, órapörgetés stb. – illetve ezeknek adott esetben büntetlenül maradásáról.

A vizsgálat alá vont ellenőrzési gyakorlat azonban számos ponton veti fel a szabályozás hiányosságaiból eredően a jogbiztonsághoz, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alapjogokkal kapcsolatos visszásság gyanúját.

Ezért a panasz körülményeinek tisztázása érdekében megkerestem a Budapesti Közlekedési Központot, a Nemzeti Közlekedési Hatóságot, valamint a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóságát és a konkrét ügy mellett tájékoztatásukat kértem a közös és önálló ellenőrzések eljárási rendjének, lebonyolításának, rögzítésének és az azt követő intézkedések lebonyolításának szabályozása, valamint az eljárási garanciák tekintetében.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (2) a) pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a Budapesti Közlekedési Központ közlekedésszervezői tevékenysége alapján az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja alapján közszolgáltatónak, a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja, míg a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központi Hivatala a hivatkozott bekezdés g) pontja alapján közigazgatási szervnek minősül, ezért az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

Az egyedi ügy kapcsán felmerült probléma túlmutat a konkrét panaszos ügyben a közszolgáltató és a panaszos egymásnak ellentmondó nyilatkozatain; ezért az állampolgárok pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő problémakör vizsgálatát indokoltnak tartottam.

## **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a *jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. [9/1992.(I.30.) AB hat.] 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 hat.] 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 hat.] 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 hat.]

2. *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* az Alkotmányban nevesítve ugyan nem jelent meg, ugyanakkor 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 hat.]. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése 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*. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek, tehát a közszolgáltatók mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [11/1992.(III.5.) AB hat; 49/1998.(XI.27.) AB határozat, ABH 1998, 5/1999.(III.31.) AB határozat, 422/B/1999. AB hat.]

3. *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 hat].

## **III. Az ügy érdemében**

### **1. A taxiengedély és a taxiállomás használati hozzájárulás kapcsolata**

A beadványozó a BKK személytaxival történő személyszállítási szolgáltatókra irányuló ellenőrzését, az ellenőrzések lebonyolítását, illetve az érvényesíthető jogorvoslati lehetőségek hiányát kifogásolta.

A megállapított tényállás előzményeként szükségesnek tartom a *taxiengedély* és a *taxiállomás használati hozzájárulás* fogalmának és kapcsolatának tisztázását.

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.) 12. § (3) bekezdése alapján az adott település területén lévő taxiállomások igénybevételének rendjét a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A továbbiakban a (7) bekezdésben rögzíti a törvény, hogy *ha a helyi önkormányzat, a Fővárosban a Fővárosi Önkormányzat rendeletben szabályozta az Szsztv. törvény keretei között a közigazgatási területén végzett személytaxi-szolgáltatató működését – ideértve a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is – a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló rendeletben meghatározott tevékenységi engedély kiadását megelőzően a helyi önkormányzat vagy az általa megbízott közlekedésszervező előzetesen igazolja a feltételek teljesülését.*

A közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet (MT rendelet) 5/A. § (2) pontja szerint *„a vállalkozás a közlekedési hatóság engedélyével (a továbbiakban: taxiengedély) végezhet személytaxi-szolgáltatást.”* A (3) bekezdés alapján *taxiengedély annak a vállalkozásnak adható, amelynél igazolt a személyes megbízhatóság, a szakmai alkalmasság, a megfelelő pénzügyi teljesítőképesség, továbbá amely olyan személygépkocsival rendelkezik, amelyet a közlekedési hatóság – külön jogszabály alapján – személytaxi-szolgáltatás végzésére alkalmasnak minősített és ezt igazolólapppal tanúsítja.*

A személyes megbízhatóság feltételeinek való megfelelés részleteit az MT rendelet hivatkozott szakaszának (5) bekezdése szabályozza. E szerint *a személyes megbízhatóság feltételeinek nem felel meg az a személy, aki olyan vállalkozás szakmai vezetője volt, amelynél (...) a Fővárosi Önkormányzat megállapítása szerint a személytaxi-szolgáltatásra vonatkozó valamennyi – ideértve a Fővárosi Önkormányzat által közterületen kijelölt taxiállomás használatára vonatkozó szabályokat – valamint a járművezetők személyi feltételeire, az áralkalmazásra, a nyugtaadási kötelezettségre vonatkozó jogszabályokat megsértették, illetőleg a személytaxikra vonatkozó műszaki, biztonsági vagy igazgatási szabályokat megsértették, és ezért az engedélyező szerv a vállalkozás személytaxi-szolgáltatás vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatás végzésére jogosító valamennyi engedélyét visszavonta.*

Az Szsztv. felhatalmazása alapján született 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.) Fővárosi Közgyűlés rendelet (a továbbiakban: Taxi rendelet).

A Taxi rendelet 1. § bekezdésének f) pontja, az MT rendelet szerinti taxiengedélyt *tevékenységi engedélyként* definiálja, azaz: *a külön jogszabály szerint az illetékes közlekedési felügyelőség által a személyszállító tevékenység végzésére kiadott engedély.* A *taxiállomás-használati hozzájárulás* fogalmát a hivatkozott bekezdés g) pontja határozza meg: *a közlekedésszervező által a személytaxi-szolgáltató részére kiadott, a közlekedésszervező üzemeltetésében lévő taxiállomások rendeltetésszerű használatára feljogosító hozzájárulás.* Fontos tehát megkülönböztetni a BKK eljárását, mint a Fővárosi Önkormányzat rendeletében meghatározottak alapján, a főváros területén lévő taxiállomások használatához – polgári jogi szerződésben – való hozzájárulását az illetékes közlekedési felügyelőség közjogi aktusától, hatósági eljárásától, amelyben a hatóság az érintett vállalkozás számára az adott működési területen folytatandó személytaxi szolgáltatást engedélyezi.

## **2. A személytaxi-szolgáltatás ellenőrzése**

A személytaxi-szolgáltatásra vonatkozó valamennyi jogszabály betartásának *ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szervek* az alábbiak.

Az MT rendelet 25. § (2) pontja szerint, a személytaxi szolgáltatás rendeletben előírt szabályainak betartását *a közlekedési hatóságok*, a fővárosban a *Fővárosi Önkormányzat főjegyzője, a fővárosi közterület felügyelet vezetője és a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság* is ellenőrzi.

Az ellenőrzésre jogosult szervek a személytaxi szolgáltatásra vonatkozóan előírt feltételek meglétét, valamint a közterület használatára és az áralkalmazásra vonatkozó előírások megtartását a taxiállomásokon és próbautazások során is ellenőrzik. Az ellenőrzést végző szervek hatáskörükbe tartozóan szabálysértés miatt helyszíni bírságot szabnak ki, lefolytatják a közigazgatási eljárást, a közúti közlekedési szolgáltatási tevékenység gyakorlásának jogát felfüggeszthetik; az engedély, az igazolvány visszavonását kezdeményezhetik.

A Taxi rendelet 13. § és 17.§ bekezdései alapján a *BKK*, mint közlekedésszervező a rendeletben foglaltak betartását Budapest közigazgatási területén belül ellenőrizheti. Ugyancsak a Taxi rendeletben foglaltak alapján a taxiállomás használatával kapcsolatos szabályok betartását a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok mellett a *Fővárosi Önkormányzat közterület felügyelői* is jogosultak ellenőrizni. Az *ellenőrzést az érintett szervek közösen is végezhetik*.

## **3. BKK szerepe a taxi-állomáshasználati hozzájárulás kiadása, visszavonása során**

A Ket. 38/C. § szakasza rögzíti az úgynevezett tanúsító szervezetekre vonatkozó szabályokat. Az (1) bekezdés a *közreműködő tanúsító* szervezetekről rendelkezik. E szerint, *törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján az erre feljogosított tanúsító szervezet közreműködhet a tényállás tisztázásában. A tanúsító szervezet által kibocsátott tanúsítványt a hatóság köteles elfogadni a tények igazolására, a tanúsított tények tekintetében a hatóság további eljárási cselekményeket nem végez.* A (2) bekezdés pedig *az önálló tanúsító szervezet*re vonatkozóan ad iránymutatást. *Ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, az erre feljogosított tanúsító szervezet által kibocsátott tanúsítvány alapján az abban tanúsított tényeken alapuló jogok közvetlenül gyakorolhatók. A törvénynek vagy kormányrendeletnek meg kell határoznia a tanúsító szervezet felelősségére vonatkozó szabályokat a tanúsítvány alapján tanúsított tények fennállására vonatkozóan.* Az (1) bekezdésben leírt közreműködő tanúsító szervezet esetében az általa kiállított tanúsítvány a törvény indokolása alapján a tényállás tisztázásának eszköze, ami azt jelenti, hogy közvetlenül nem a tanúsítványból, hanem az annak alapján kiadott hatósági döntésből fakadnak a jogok és kötelezettségek. Közreműködő tanúsító szervezetekkel találkozhatunk például a közlekedési igazgatás területén. A Közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 24/A. § (1) bekezdése értelmében a típusvizsgálat során – a Kormány rendeletében meghatározott esetben – a közlekedési hatóság által engedélyezett tanúsító szervezet, vagyis a típusvizsgáló működik közre a tényállás tisztázásában. A jármű forgalomba helyezés előtti és időszakos vizsgálata, valamint az ennek keretében elvégzett rendszeres környezetvédelmi felülvizsgálat során – a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló miniszteri rendeletben meghatározott feltételek esetén – a közlekedési hatóság által engedélyezett tanúsító szervezet, vagyis vizsgálóállomás működik közre a tényállás tisztázásában. A hatóság és a tanúsító szervezet közötti kapcsolatot és a demokratikus legitimitációt ezekben az esetekben hatósági szerződés és az abban foglalt engedély teremti meg.

Az ágazati szabályozásokban azonban már jelenleg is található olyan szervezetek, amelyek az előbbihez képest a (2) bekezdésben szabályozott önálló tanúsító szervezetek típusába sorolhatók.

Az e szervezetek által kibocsátott tanúsítvány az ügyfelek, vállalkozások jogszabályszerű működését, az általuk végzett tevékenység egészének jogszerű voltát igazolja. Ez a tanúsító szervezet nem csupán a tényállás tisztázáshoz kapcsolódó jogkört gyakorol, hanem tanúsítványa önállóan is alkalmas arra, hogy annak birtokában meghatározott jogok gyakorolhatóvá váljanak. Ilyenek például a piacfelügyeleti szervezetek, amelyek az egyes irányelvek hatálya alá tartozó termékeket a piacra helyezés előtt megfelelőség-értékelési eljárásban értékelik, majd a megfelelőség esetén a termék piacra dobható, a közigazgatási hatóságok pedig előzetes engedélyezés helyett utólagos hatósági felügyelet keretében ellenőrzik a megfelelőséget, amelyet az erre kijelölt szervezetek már tanúsítottak: ez a piacfelügyeleti eljárás.

*Álláspontom szerint a BKK eljárásjogi helyzete a taxiengedély kiadására irányuló közlekedési felügyelőség által lefolytatott hatósági eljárásban közreműködő tanúsító szervezet jellegű, hiszen az MT rendelet korábban hivatkozott 5/A § (3) pontja szerint, taxiengedély annak a vállalkozásnak adható, amelynél igazolt a személyes megbízhatóság, a szakmai alkalmasság, a megfelelő pénzügyi teljesítőképesség. A személyes megbízhatóság feltételeinek az (5) pont alapján az a személy nem felel meg, aki olyan vállalkozás szakmai vezetője volt, amelynél (...) a Fővárosi Önkormányzat megállapítása szerint a személytaxi-szolgáltatásra vonatkozó valamennyi (...) jogszabályokat megsértették, (...) ezért az engedélyező szerv a vállalkozás (...) valamennyi engedélyét visszavonta.*

*E tekintetben tehát véleményem szerint a Fővárosi Önkormányzat rendeleti felhatalmazása alapján eljáró BKK taxiállomás használati hozzájárulása, illetve annak azonnali hatályú felmondása a Ket. fent hivatkozott rendelkezései alapján a személyes megbízhatóságnak való megfelelésről és nem megfelelésről kiállított tanúsítványnak feleltethető meg. Erre vonatkozóan azonban – törvényben vagy kormányrendeletben rögzített – érvényes legitimációja a társaságnak nincsen. Fentiek alapján megállapítható, hogy a BKK jogi helyzetének legitimációja hiányos, ezért különösen fontosnak tartom annak ágazati, megfelelő szintű jogszabályban való rögzítését.*

#### **4. A Taxi rendeletet érintő korábbi ombudsmani vizsgálat eredményeinek kapcsolódása a jelen vizsgálathoz**

A konkrét ügghöz kapcsolódóan a megkeresésekben hivatkoztam a Fővárosi Közgyűlés a Taxi rendeletet érintő korábbi, AJB-3268/2013 számon folytatott vizsgálatra. A jelentésben hivatali elődöm megállapította, hogy a Taxi rendelet nem ütközik magasabb jogszabályokba, ezért indokolatlannak tartotta a rendelet Kúriánál való felülvizsgálatának indítványozását. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.) 49. § (3) b) pontja ugyanis felhatalmazást ad a Fővárosi Önkormányzat közgyűlésének, hogy 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 feltételeire, valamint a település területén lévő taxiállomások igénybevételeinek rendjére vonatkozóan önkormányzati rendeletet alkosson.

Ezzel párhuzamosan a jelentés azt is megállapította, hogy az Szsztv. 49. § (1) h) pontjában kapott felhatalmazás tekintetében a Kormány mulasztásban van.

Fentiekkel összefüggésben, a jelen vizsgálathoz kapcsolódóan megkerestem a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot (NFM) is és a tényállás ismertetése mellett, az esetlegesen témában érkező panaszok, és a kormányrendelet tervezet ellenőrzésre vonatkozó részletszabályainak – a panaszban jelzett problémák rendezése érdekében történő – részletesebb kidolgozása felől tájékoztam.

A minisztérium válaszában arról informált, hogy a díj ellenében személygépkocsival végzett személyszállításhoz kapcsolódó, jelenleg háromszintű – az Szsztv., az MT rendelet és a Fővárosi Önkormányzat Taxi rendelete – szabályozása egyes elemeinek megfelelő módosításával lát lehetőséget arra, hogy a jelzett problémák minden érintett számára megfelelő módon rendeződjenek. Álláspontja szerint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium részéről a jogszabály-előkészítési felelősségi körbe tartozó, az MT rendeletet felváltó személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló kormányrendeletben orvosolhatóak szabályozási oldalról a tárgyban szereplő ügyben felmerült problémák.

A nemzeti fejlesztési miniszter 2012 végén megkezdte a kérdéses kormányrendelet megalkotásának előkészületeit, a miniszter tájékoztatása szerint a kormányrendelet tervezet társadalmi és közigazgatási egyeztetése 2014 decemberében zárult el és jelenleg a Kormány részére történő benyújtásra vár.

A kormányrendelet tervezet ellenőrzésre vonatkozó részeit a VII. Fejezet 17. Ellenőrzés című rész 24. § szakasza tartalmazza. E szerint *„az e rendelethez foglaltak megtartását – a hatáskörük gyakorlására vonatkozó szabályok szerint, az általuk tervezett és az általuk elvégzett átfogó ellenőrzésről egymást tájékoztatva – a közlekedési hatóság, továbbá a települési önkormányzat jegyzője (a fővárosban a fővárosi önkormányzat főjegyzője és a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság vezetője), települési önkormányzat közlekedésszervezője (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat közlekedésszervezője) valamint a fogyasztóvédelmi hatóság is ellenőrzi. Az ellenőrzésre jogosult szervek a rendelethez előírt feltételek meglétét, valamint a közterület használatára és az áralkalmazásra vonatkozó előírások megtartását a taxiállomásokon és próbautazások során is ellenőrzik. Az ellenőrzést végző szervek a cselekmény vagy mulasztás súlyához képest büntető vagy szabálysértési feljelentést tesznek, illetve hatáskörükbe tartozóan lefolytatják a szabálysértési vagy közigazgatási eljárást, a közúti közlekedési szolgáltatási tevékenység gyakorlásának jogát felfüggeszthetik; az engedély, az igazolvány visszavonását kezdeményezhetik.”*

Az előterjesztést a jelentés elkészültéig a Kormány nem tárgyalta meg. Az országos szakmai és érdekképviselők valamint a kamarák 2015. március 20-i keltezésű, közös levélben fordultak a Miniszterelnökhöz a kormányrendelet mihamarabbi elfogadását sürgetve.<sup>1</sup>

## 5. A megkeresett szervek válaszai

A vizsgálat során a konkrét esetek feltárásán túl elsődleges volt annak feltérképezése, hogy a taxi szolgáltatás ellenőrzése során mely hatóságok járnak el önállóan, és közösen, illetve ezeket az ellenőrzéseket milyen eljárási rend alapján végzik, hol és hogyan szabályozzák. Az önálló ellenőrzésekre vonatkozó tájékoztatást és megállapításokat a II., a közös ellenőrzésekre vonatkozóakat a III. pontban ismertetem.

5.1. A konkrét panaszos ügyekre vonatkozóan a Budapesti Közlekedési Központ (BKK) vezérigazgató helyettese és a Közúti Szolgáltatások Divíziójának vezetője együttes véleményben ismertették a már a megállapított tényállás részben ismertetett eseteket, amelynek következményeként a társaság azonnali hatállyal felmondta a taxiállomás-használati hozzájárulást. A beadványozó mindkét ügyben panasszal élt (az 1. rendszámú gépjármű vonatkozásában több alkalommal is), panaszát minden esetben kivizsgálták és megválaszolták. A társaság a panaszok kivizsgálását követően is határozottan, változatlan tartalommal fenntartotta álláspontját, mely szerint mindkét esetben jogszerűen, megalapozott indokkal került sor a taxiállomás-használati hozzájárulás visszavonására.

<sup>1</sup> [http://tgfsz.hu/container/images/Magyarország\\_Miniszterelnökének\\_közös\\_aláírt.pdf](http://tgfsz.hu/container/images/Magyarország_Miniszterelnökének_közös_aláírt.pdf)

Az ügyben lefolytatott hatósági eljárásról a *Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke* megírta, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóság Központ mint másodfokú hatóság előtt a panaszost érintően két másodfokú hatósági eljárás volt folyamatban. A hatósági eljárásokban feltárt tényállások értelmében a BKK a Taxi rendelet 13. § (4) bekezdése értelmében azonnali hatállyal felmondta a panaszossal az 1. rendszámú és a 2. rendszámú járműre kötött taxiállomás-használati megállapodásokat. Ezt követően a Taxi rendelet 13. § (5) bekezdése értelmében mindkét ügyben értesítette az illetékes, Budapest Főváros Kormányhivatala Közlekedési Felügyelőségét a taxiállomás-használati hozzájárulások (taxiállomás-használati megállapodás azonnali hatályú felmondásával történő) visszavonásáról.

Tekintettel arra, hogy a taxiállomás-használati hozzájárulások visszavonását követően az MT rendelet 5/A. § (14) bekezdése alapján ennek folyamányaként a vállalkozás a rendeletben előírt feltételeknek már nem felelt meg teljes mértékben, ezért a közlekedési felügyelőség, mint elsőfokú hatóság a vállalkozás taxi-engedélyét határozatban visszavonta.

A panaszos a döntésekkel szemben mindkét esetben fellebbezést nyújtott be. A Nemzeti Közlekedési Hatóság Központ, mint másodfokú hatóság a határozatok ellen benyújtott fellebbezéseket elbíráltta, és mindkét esetben az elsőfokú döntés indokolásának – „taxiállomás használati engedély lejárt” helyett „taxiállomás használati hozzájárulás visszavonása” szóhasználat – megváltoztatásával helybenhagyta a taxiengedély visszavonását. A határozatban kifejtette, hogy „a Fellebbező fellebbezésében tett állításai (a panaszos szerint a BKK által lefolytatott ellenőrzés szabálytalan, illetve a közlekedési felügyelet egy nem hatósági eljárás során születő jegyzőkönyvre alapítja a taxiengedély visszavonására irányuló eljárását) nem befolyásolták a másodfokú hatóság döntését, mivel az a jelent ügyben – az MT rendelet 5/A (14) a) pontja értelmében – kizárólag a BKK döntésére alapszik. A másodfokú hatóság a BKK döntését nem bírálhatja felül, mivel annak nem felügyeleti szerve”. A taxiállomás-használati megállapodások felmondása miatt a közlekedési hatóság a jogszabályi feltételek nem teljesítése miatt köteles volt a taxiengedélyek visszavonásáról dönteni, ezért a másodfokú hatóság döntései az NKH álláspontja szerint jogszerűek voltak.

A *Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága* az ügygel kapcsolatos álláspontot nem közölte.

5.2. *Az önállóan végzett ellenőrzések szabályozási rendjéről a BKK* megírta, hogy a közlekedésszervező, illetve a közlekedésszervező alkalmazásában lévő, eljáró taxiszolgáltatás ellenőrök a Taxi rendelet 13. § (1) bekezdése és 17. § (1) bekezdése alapján – a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról szóló 89/1988. (XII. 20.) MT rendelet 25. § (2) bekezdésében írtakra is figyelemmel – végzik a Főváros közigazgatási területén belül az ellenőrzéseket, és az ellenőrzés során tapasztaltakat jegyzőkönyvben rögzítik. Amennyiben az ellenőrzés során jogsértést állapítanak meg, a közlekedésszervező a Taxi rendelet 13. § (3) bekezdése, valamint a 17. § (2) bekezdése alapján 15 napon belül további intézkedésre továbbítja a jegyzőkönyvet az illetékes hatóságok felé, és ehhez mellékeli a közlekedésszervezői álláspontját. Amennyiben szükséges, a Taxi rendelet 13. § (4) bekezdése alapján a taxiállomás-használati megállapodást azonnali hatállyal felmondja, és erről írásban tájékoztatja az illetékes kormányhivatal közlekedési felügyelőségét. A BKK tájékoztatása szerint az ellenőrzések lehetséges módjait, az ellenőrzés során tapasztaltak jegyzőkönyvbe foglalását, és a lehetséges következményeket rögzíti a taxiállomás-használati megállapodás 6. pontja is. A BKK által becsatolt taxiállomás-használati megállapodás 6. pontja valóban rögzíti, hogy „a vállalkozó tudomásul veszi, hogy a BKK Zrt. mint Közlekedésszervező az ellenőrzést saját hatáskörben vagy a hatóságokkal közösen, választása szerint fedett vagy nyílt ellenőrzés keretében, illetve az utas panaszok kivizsgálása során végzi, saját alkalmazottai, vagy megbízott útján.



Az ellenőrzésben részt vevők az ellenőrzés eredményeként tapasztaltakat jegyzőkönyvben rögzítik, és a jegyzőkönyvet aláírásukkal hitelesítik. A jegyzőkönyv alapján a Közlekedésszervező jogosult saját hatáskörében eljárni és intézkedni, továbbá a hatáskörrel rendelkező hatóságoknál eljárást kezdeményezni.”

A panaszos által becsatolt megállapodás szövegezése ettől eltér. Az 5. pont egy mondatban rögzíti, hogy „a BKK Zrt. a taxiállomások létesítéséről, használatának és üzemeltetésének rendjéről szóló mindenkor hatályban lévő jogszabály alapján jogosult és köteles ellenőrizni a taxiállomás használatával kapcsolatos szabályok betartását, és jogosult az Engedély kiadásához előírt feltételek fennállását folyamatosan ellenőrizni.”

A BKK megírta, hogy az önállóan végzett ellenőrzések szabályait a Taxi rendelet alapján belső normák keretében szabályozták, míg a hatóságokkal közös ellenőrzések lefolytatása során – a tapasztalatok saját szabályok szerinti jegyzőkönyvben rögzítése mellett – a Közlekedésszervező igazodik a hatóságok eljárási rendjéhez. Válaszához csatoltan megküldte az *önálló ellenőrzésre* vonatkozó valamennyi szabályzatot, így a 4/2013/M/G sz. Vezérigazgató-helyettesi munkautasítást és az 1/ és a 2/2014/M/Taxiközlekedés sz. Szakterületi vezetői munkautasításokat.

Az első munkautasítás a próbautazás céljára biztosított pénzeszközök utólagos elszámolási rendjét rögzíti. A szabályzat értelmező rendelkezései<sup>2</sup> között található a *taxi ellenőrzési jegyzőkönyv fogalma* is, e szerint: „a Taxi rendelet alapján a társaság, mint közlekedésszervező által végzett taxi ellenőrzés során tapasztaltokról készített *hivatalos jegyzőkönyv*”. Arról, hogy a jegyzőkönyv mitől válik hivatalossá, nem tartalmaz rendelkezést a szabályzat.

A második munkautasítás már részletes szabályokat tartalmaz a jegyzőkönyv tartalmi elemeire vonatkozóan, általánosságban pedig lefekteti a jegyzőkönyv elkészítése során követendő alapelveket, amelyek a valóság, a tartalmi helyesség, a pontosság és a teljes körűség<sup>3</sup>. Az utasítás 9. i) pontjában rendelkezik a próbautazás során megtett út hosszának GPS-szel való rögzítéséről, majd a j) pont rögzíti, hogy a jegyzőkönyvnek minden esetben tartalmaznia kell a Google Maps útvonaltervezővel modellezett ellenőrzési útvonalat és annak adatait.

A harmadik utasítás a céllenőrzések elrendelésének és lefolytatásának szabályait rögzíti.

A panaszos által becsatolt jegyzőkönyvek, valamint az ellenőrzést szabályozó normák álláspontom szerint számos ponton vetnek fel visszas kérdéseket. *A problémák három csoportba oszthatók a) a jegyzőkönyv elkészítése, b) a szabálytalanságok értékelése, és c) a mérésre használt eszközök kérdései köré csoportosítva.*

*a) A jegyzőkönyv elkészítése szempontjából problematikus kérdések:*

- A panaszos által becsatolt taxi ellenőrzési jegyzőkönyvek egyikén sem szerepelnek az ellenőrzést végző ellenőrök aláírásai.
- a panaszos esetében a taxaméter feltételezett meghibásodása miatt a taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről szóló 49/2013. (XI. 15.) NGM rendelet 1. § (2) alapján mentesülhetett volna nyugtaadási kötelezettsége alól – természetesen a meghibásodást követően a helyreállításig további fuvar kezdése nélkül – azonban erre való utalás, figyelemfelhívás a jegyzőkönyvben nincs, illetve a „feltárt hiányosságok miatt intézkedésre jogosult hatóságok” rovat is üresen maradt.

<sup>2</sup> 4/2013/M/G sz. Vezérigazgató-helyettesi munkautasítás 2.3. e)

<sup>3</sup> 1/2014/M/Taxiközlekedés sz. Szakterületi vezetői munkautasítás, 9)

- Problematikus a jegyzőkönyv szubjektív elemeket rögzítő része is (pl. a gépkocsivezető az utazás során kulturált megjelenésű-e, segítőkész-e, beszél-e idegen nyelvet, hangosan üzemelteti-e a diszpécser rádiót, a műsorvevő-rádiót, az általános közlekedési szabályokat megtartva közlekedik-e, a szolgáltatás körülményei alapján általános bizalmatlanság érzés alakult-e ki, kriminális jelenségekkel összefüggésben félelem érzet alakult-e ki stb.)
- Kifogásolható az is, hogy az ellenőrzés alá vont személyt az ellenőrzést követően az ellenőrzés megtörténtéről a helyszínen nem tájékoztatják, arról a BKK tájékoztatása szerint csak akkor értesül, ha egy esetleges jogszabálysértés eredményeként a taxiállomás-használati hozzájárulás felmondásra kerül, vagy a társhatóságok az ellenőrzést követően hatósági eljárást indítanak.
- Az érintett a jegyzőkönyvhöz megjegyzést nem fűzhet, és kizárólag akkor kapja kézhez, ha az illetékes közlekedési felügyelőség már megindította a hatósági eljárást a taxiengedély visszavonásáról. A BKK tájékoztatása szerint ugyanis az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet a közlekedésszervező álláspontjával együtt megküldi a közlekedési hatóságnak. Az érintett a hatóságtól kaphatja meg a BKK által készített dokumentumokat.
- A jegyzőkönyvet az ellenőrök az 1/2014/M/Taxiközlekedés sz. Szakterületi vezetői munkautasítás 12) pontja szerint legkésőbb az adott műszak végéig az előírt Excell formátumban szerkeszthetik. Ez a körülmény véleményem szerint különösen aggályos a jegyzőkönyv munkautasítás szerinti „hivatalos” minősége szempontjából – mely „hivatalosság” egyébként nincs definiálva – különösen azért, mivel a jegyzőkönyv így szerkesztett tartalma alapján mondhatja fel azonnali hatállyal a közlekedésszervező a taxiállomás-használati hozzájárulást, amely végső soron a közlekedési felügyelőség hatósági eljárásának kiindulópontját jelenti, és így az ellenőrzés alá vont személy megélhetését biztosító működési engedélyt visszavonhatja.

*b) A jegyzőkönyv értékelésére vonatkozó szempontrendszer hiánya.*

- A BKK tájékoztatása szerint a Taxi rendelet 3. § (4) pontja szerint „nem végezhet személytaxi szolgáltatást a vállalkozás, vagy az a személytaxija, amelyre vonatkozóan a tevékenység végzésére irányadó jogszabályok valamely rendelkezését nem, vagy csak részben teljesíti.” Ez alapján bármilyen mértékű hiányosság esetén – akkor is, ha az első ajtózebben nincs utastájékoztató – azonnali hatályú felmondást eredményezhet a mulasztás.
- Az ellenőrzés miatti panaszokat a BKK ellenőrzést végző csoportjának főellenőre vizsgálja meg, a rendelkezésre álló dokumentumok, az ellenőrök nyilatkozatai, valamint a panaszos álláspontját összevetve a főellenőri álláspont dönti el, hogy a BKK fenntartja-e a felmondást eredményező intézkedését, vagy sem.

*c) Az ellenőrzés során alkalmazott mérési eszközök is számos kérdést vetnek fel.*

- A BKK tájékoztatása szerint a próbautazás idejének, útvonalának, a megtett távolságnak rögzítése az ellenőrök által működtetett GPS alapú útvonal ellenőrző mérőeszkővel történik. A rögzített útvonal alapján minden esetben visszamérik a távolságot az internetes útvonaltervező (<https://www.google.hu/maps>) segítségével is. Mind a két eszköz által kiadott útvonaltérképet rögzítik a jegyzőkönyvben. Amennyiben az átadott nyugtán szereplő próbautazás távolsága jelentősen, 10% feletti mértékben (ez tehát valójában mégis csak egy létező értékelési szempont) meghaladja a mérőeszköz és az útvonaltervező által megállapított távolságot, akkor a jegyzőkönyv „lényeges megállapítások” rovatába rögzítik ennek tényét (taxaméter eredményének külső befolyásolásával elkövetett árdragítás). A megállapítást kontrollutazással ellenőrzik a

szakterület ellenőrei: egy másik taxi gépjármű hitelesített taxaméterével járják végig az ellenőrzés során megtett útvonalat, az ennek alapján kinyomtatott nyugta adatai és az eredeti nyugta adatai közötti különbség bizonyítja a jegyzőkönyvben tett megállapítást.

Az ellenőrzésről készülő *jegyzőkönyv* kapcsán az alábbiakat szükséges megjegyezni.

Mivel a BKK nem hatóság, így eljárására nem vonatkozik a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ezért természetesen nem követelhető meg, hogy a helyszíni szemle és az erről készített jegyzőkönyv megfeleljen a Ket. által előírt formai és tartalmi követelményeknek. [Ket. 56-57. § 57/A-57/B. Ket. 39. § (3)]

Nem hagyható figyelmen kívül azonban az a körülmény, hogy a BKK ellenőrei által rögzített tények hatósági jogkövetkezésménnyel járnak, valamint az sem, hogy a fedett, anonim ellenőrzések gyakorlatát a BKK – a Fővárosi Önkormányzatnak 2013 őszén, a Taxi rendelet módosítására benyújtott, az ellenőrzési koncepciót is tartalmazó előterjesztési javaslata szerint – a Fogyasztóvédelmi Hatóság és a Nemzeti Adó és Vámhivatal által alkalmazott ellenőrzési módszerek áttemelésével gondolta bevezetni<sup>4</sup>. A Céll ellenőrzés szabályait rögzítő 2/2014/MT/Taxiközlekedés sz. Szakterületi vezetői munkautasítás a részletes szabályok között rögzíti is, hogy „a próbautazás során a taxiellenőrök nem fedik fel magukat”. *A közszolgáltató által folytatott kvázi hatósági eljárás gyakorlata álláspontom szerint számos visszás helyzetet eredményezhet.*

Ennél a pontnál újra szükséges felidézni, hogy a taxiállomás használati hozzájárulás polgári jogi ügyletként van jelen, miközben ehhez kapcsolódik, bizonyos mértékig erre épül rá a taxiengedély kiadása, mint hatósági ügylet.

A Taxi rendelet értelmező rendelkezései között szerepel a taxiállomás fogalma: „*a taxiállomás a közterületnek olyan kijelölt része, amely a személytaxi-szolgáltatást végző személytaxik utasfelvételi céllal történő tartózkodására szolgál*”. Ez alapján a taxiállomás-használati hozzájárulás tehát közterület-használati hozzájárulásnak tekinthető.

Éppen ezért szükségesnek tartom néhány mondatban összefoglalni az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közgyűlés közterület-használat engedélyezésére vonatkozó szabályaival kapcsolatos korábbi megállapításait.

A 41/2000 (XI.8.) AB határozat arra a kérdésre keresett választ, hogy a közterület-használati hozzájárulás tárgyában hozott döntés ellen megfelelően biztosított-e a jogorvoslati lehetőség. Az Alkotmánybíróság határozatában megállapította, hogy az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekre vonatkozóan – a korábban hatályban lévő a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1195 (X.20.) Fővárosi Közgyűlés rendelete (a továbbiakban: a Keretrendelet) – a Keretrendelet nem tartalmazott konkrét szabályozást, ugyanakkor az a körülmény, hogy a rendelet a hozzájárulás tárgyában hozott döntés elleni jogorvoslatra nem utal, önmagában még nem jelentette a jogorvoslathoz való alkotmányos alapjog sérelmét. Az Alkotmánybíróság kihangsúlyozta, hogy „*a Fővárosi Önkormányzat rendeleteiben előírt polgármesteri hozzájárulás önkormányzati hatósági ügyben hozott döntésnek minősül és rendelkező részében alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy e döntés akkor alkotmányos, ha jogorvoslattal megtámadható.* (ABH 2000, 318.) Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a polgármesteri döntés jogi természetét tekintve hatósági döntés, akkor is, ha a Kr. a „tulajdonosi” jelzővel magánjogi jognyilatkozatnak minősíti azt.

Így az a szabályozás, amely kizárja, hogy ellene jogorvoslattal éljenek azok, akiknek jogát, jogos érdekét a határozat sérti, alkotmányellenes, sérti a jogorvoslathoz való jogot.

---

<sup>4</sup> A Budapest Főváros Önkormányzata és a BKK Zrt. között a feladatellátásról és közszolgáltatásról szóló, jelenleg hatályos keretmegállapodás IV. fejezete az ellenőrzési koncepcióra vonatkozóan nem tartalmaz utalásokat. <http://www.bkk.hu/apps/docs/kozerdeku/keretmegallapodas.pdf>

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az, hogy a vitatott szabály a polgármester hozzájárulásához köti a közterület-igénybevételi szerződés megkötését, nem sérti az Alkotmányt. Alkotmányellenessé a szabályozás azáltal vált, hogy a polgármesteri döntést magánjogi jognyilatkozatként minősítve, kizárta ellene a jogorvoslat lehetőségét”.

A későbbiekben a tárgyban született alkotmánybírósági döntések nem tették kizárólagossá a közterület-használati ügyek önkormányzati hatósági ügyként való kezelését, sokkal inkább abba az irányba mutatnak, hogy mind a tulajdonosi jogkörben, mind az önkormányzati hatósági jogkörben kialakított eljárásrendet elfogadják.

Külön kiemelendők a 1358/H/2008. és a 1359/H/2008 AB határozatok, amelyekben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *”az önkormányzatok a közterület-használatot polgári jogi jogviszonyként vagy önkormányzati hatósági ügyként szabályozhatják.”*

Ugyanakkor a 19/2010 (II.18.) számú határozatban a közterület használati hozzájáruláshoz kapcsolódóan az AB kimondta, hogy „a közterületek közcélú rendeltetésére tekintettel a közterületek tulajdonosai ezekkel a tulajdoni tárgyakkal nem rendelkeznek szabadon. A közterületek közvagyonnak minősülnek, önkormányzati, illetőleg állami tulajdonban állnak. (...) A helyi önkormányzatok tulajdonába tartozó közterületek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 79. § (2) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzat törzsvagyonába, azon belül is a forgalomképtelen vagyron körébe tartoznak. Ezek az ingatlanok az államot, az önkormányzatokat terhelő közfeladat (közlekedés, közösségi terek biztosítása stb.) megvalósítását szolgálják. Ezen ingatlanok tekintetében a tulajdonosi jogok gyakorlása célhoz kötött, a közérdekű célok megvalósulása érdekében illetik meg a tulajdonost. A tulajdonos, a települési önkormányzatok, illetőleg az állam tulajdonosi jogait gyakorló kezelő szerv feladata a közterületek rendeltetészerű, biztonságos és zavartalan használatra alkalmasságának biztosítása. E körben e szervek feladata annak biztosítása is, hogy a közterületek rendeltetésétől eltérő használata másokat a rendeltetészerű használatban ne akadályozzon. A közutak tekintetében a Kkt. 36. §-a határozza meg a közutak nem közlekedési célú igénybevételének szabályait. Ez a szabályozás minden közútra, így az önkormányzati tulajdonban álló helyi közutakra is kiterjed. A közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában helyi közügynek minősül, s a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg. [1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 798.; 46/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 753, 755.] A közterület rendeltetésétől eltérő használatának szabályozása során az önkormányzatnak tulajdonosi érdekein túl, közérdekű célokat – városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyonbiztonsági érdekeket, a közterület rendeltetészerű használóinak érdekeit – is érvényesíteni kell. Ugyanakkor olyan szabályozást kell alkotnia, amely biztosítja a közterületet jogszerűen a rendeltetésétől eltérően használók jogainak, jogos érdekeinek védelmét is”.

*Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a közterület-használat szabályozása így alapvetően közjogi, közigazgatási jellegű szabályozást jelent. Mindezek alapján megállapítható, hogy a közterület rendeltetésétől eltérő használata során elsősorban nem a magánjog szabályai, hanem közigazgatási jogi szabályok határozzák meg az önkormányzat és a közterület használója között létrejövő jogviszonyban a jogalanyok jogait.”*

*Fentiek alapján megállapítható, hogy a taxiállomás közterület, így a Főváros Közgyűlés felhatalmazása alapján eljáró BKK Zrt. a taxiállomás használatához való hozzájárulás jogi jellegét tekintve kvázi közjogi szerepkörben jár el.*

*Álláspontom szerint a hozzájárulás polgári jogi keretek között tartása és az ezzel párhuzamosan kivételes hatósági eszközök (fedett próbautazást követően nem fedik fel magukat az ellenőrök) igénybevételevel folytatott kvázi hatósági ellenőrzés gyakorlata zavart keltő és jogbizonytalanságot eredményező helyzetet idéz elő és sértik az ellenőrzés alá volt személyek tisztességes hatósági eljáráshoz és jogbiztonsághoz fűződő alapjogait.*

Az ellenőrzést követően a hozzájárulás azonnali hatályú felmondására egy *nem kellő részletességgel kidolgozott szempontrendszerű értékelést* követően kerül sor, az ellene benyújtott panaszok kivizsgálását az ellenőrzést végző csoport vezetője végzi egy személyben saját mérlegelésére hagyatkozva. Az eljárási garanciákat ilyen mértékben véleményem szerint nem lehet a fogyasztói érdekek mindenek feletti védelmére hivatkozással kiiktatni.

Végül az azonnali hatályú felmondás alapjául szolgáló eljárás és jegyzőkönyv az érintett megélhetését biztosító működési engedély hatósági eljárás keretében történő visszavonását eredményezheti. A hatósági eljárás megindulását követően az ügyfelek a működési engedély visszaszerzése érdekében a hatósági eljárás keretén belül próbálnak érdekeiknek érvényt szerezni, akár jogorvoslattal is élni, természetesen hiába, hiszen ahogyan azt a másodfokú hatóságként eljáró NKH Központ határozatában szerepel, a másodfokú hatóság a BKK döntését nem bírálhatja felül, mivel annak nem felügyeleti szerve.

*E tekintetben tehát a hatósági eljárás keretében rendelkezésre álló jogorvoslat kiüresedett, hiszen az annak alapjául szolgáló BKK döntés ellen hiába próbálnak érvelni az érintettek, illetve a BKK panaszvizsgálatot végző csoportvezetőjének felülvizsgálata konkrét, az értékelést kontrolláló szempont rendszer hiányában nem tekinthető jogorvoslatnak.*

Fentieket támasztja alá az NKH megkeresésünkre adott válasza is, amikor megállapítja, hogy „a másodfokú eljárásokban tapasztaltak alapján az ügyfelek – kevés kivétellel – nem élnék polgári jogi úton jogorvoslattal a felmondással szemben, hanem a BKK. Zrt. eljárásával kapcsolatos kifogásaikat a közlekedési hatóság előtt folyó eljárásban kívánják érvényesíteni. Erre tekintettel a másodfokú döntések indokolásában már rövid tájékoztatást is kapnak az ügyfelek arról, hogy a felmondással szemben polgári jogi úton érvényesíthetik jogorvoslati igényüket”.

*Fentieket összegezve önmagában a jegyzőkönyv elkészítésének körülményei, annak módja illetve a szabályozás hiányosságai miatt álláspontom szerint sérül az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz, a jogbiztonsághoz és a jogorvoslathoz fűződő alapvető jogai.*

A mérésre használt eszközök tekintetében az alábbiakat szükséges megjegyezni.

A mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény 6. § (1)-(3) pontjai szerint: „Joghatással jár a mérés, ha annak eredménye az állampolgárok és/vagy jogi személyek jogát vagy jogi érdekeit érinti, különösen, ha a mérési eredményt mennyiség és/vagy minőség tanúsítására – a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének megállapítására – vagy hatósági ellenőrzésre és bizonyításra használják fel; továbbá az élet- és egészségvédelem, a környezetvédelem és a vagyonvédelem területén. Joghatással járó mérést a mérési feladat elvégzésére alkalmas hiteles mérőeszközzel vagy használati etalonnal ellenőrzött mérőeszközzel kell végezni. Hiteles az a mérőeszköz amelyet a mérésügyi szerv hitelesített, vagy amelynek külföldi hitelesítését a mérésügyi szerv első belföldi hitelesítésként elismerte.”

A mérésügyi törvény végrehajtásáról szóló 127/1991. (X. 9.) Korm. rendelet 2. számú mellékletének első fejezete a közérdekkel, a közegészségüggyel, a közbiztonsággal, a közrenddel, a környezetvédelemmel, a fogyasztóvédelemmel, az adók és vámok kivetésével, valamint a tisztességes kereskedelemmel kapcsolatos, kötelező hitelesítésű mérőeszközök felsorolását tartalmazza, amely alapján a Magyarországon forgalomba hozott (új vagy használt állapotú), adattárolós viteldíjjelző készülékeket hitelesíteni kell.

Külön jogszabály rendelkezik a taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről (49/2013. (XI. 15.) NGM rendelet) Ezzel szemben a BKK ellenőrei ellenőrzéskor a telefonokba épített GPS<sup>5</sup> segítségével mérik a megtett távolságot.

Példaként érdemes megemlíteni a földmérés során alkalmazott rendszereket. Egy térinformatikával foglalkozó internetes forrás<sup>6</sup> arra kereste a választ, hogy vajon a GPS alapú navigációs rendszerek milyen mértékben veszélyeztetik a földmérők létét. A cikk írója arra a következtetésre jut, hogy gyorsan fejlődő világunkban ezek a bárki számára elérhető készülékek is jelentős fejlődésen mentek keresztül, eredményeik egyre pontosabbak, azonban a hagyományos földmérés emberi szaktudás-, erőforrás-, műszer-, és adatigényes feladat és a pontossága jóval meghaladja a “Hol a legközelebbi pizzéria/gumiszerviz/benzinkút?” kérdés megválaszolásához szükségeset. Álláspontja szerint a számítógépes térképezési eljárások robbanásszerű fejlődésen mentek keresztül, azonban az elvárt pontosság szinte soha nem éri el a földmérését. A GPS mérés mindennapossá vált. A készülékek között azonban igen nagy a pontossági szórás és ez a földmérő szakmában is sok aggodalomra ad okot.

Egy, a GPS koordináták felhasználásával, a terepen való tájékozódáshoz használható telefonos alkalmazáshoz<sup>7</sup> az interneten található segítség a következőket írja a telefonokba épített GPS-ről: „A telefonok GPS pontossága nem az alkalmazott szoftvertől függ, hanem a telefonba épített vevő érzékenységtől, pontos vevőképességétől. Így egyes telefonokkal sokkal pontosabb, míg másokkal pontosabb mérést lehet elvégezni.”

*Összefoglalva tehát álláspontom szerint a hatályos jogszabályok alapján hitelesített viteldíjjelző készülék, azaz a taxaméter által mért adatok és a telefonok által mért GPS alapú távolságok nem minden esetben lehetnek alkalmasak az összehasonlításra. A megbízható, garantált pontosság hiánya által a rendszerbe kerülő bizonytalansági tényező véleményem szerint kiszámíthatatlanná, megkérdőjelezhetővé teszi az ellenőrzési eljárás kimenetelét, illetve annak hatósági eljárás alapjául szolgáló bizonyítékként való használhatóságát. A BKK ellenőrök által végzett mérés minden esetben joghatással jár, hiszen annak eredményét végül a közlekedési hatóság közvetett módon a hatósági eljárásban bizonyítottnak tekinti, nem vitatja.*

A Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság önálló és más hatóságokkal közös ellenőrzési tevékenysége vonatkozásában az alábbi tájékoztatást kaptam. Álláspontjuk szerint a közterület-felügyelők ellenőrzési tevékenységüket egyrészt az MT rendelet, más részt a Taxi rendelet felhatalmazása alapján végezhetik. E tekintetben a taxiállomás használati rendjét, ideértve a taxiállomáson várakozó más járművek ellenőrzését végezhetik önállóan és a BKK munkatársaival közösen is, illetve a személytaxival végzett személyszállítási szolgáltatás ellenőrzését a BKK-val közösen végzik. Amennyiben az önálló ellenőrzések során a közterület-felügyelő megállapítja, hogy a taxiállomást más járművek használják, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) felhatalmazása alapján helyszíni bírságot szabnak ki, vagy feljelentést alkalmaznak.

---

<sup>5</sup> GPS = Global Positioning System, Globális Helymeghatározó Rendszer. Az Amerikai Egyesült Államok Védelmi Minisztériuma által (elsődlegesen katonai célokra) kifejlesztett és üzemeltetett – a Föld bármely pontján, a nap 24 órájában működő – műholdas helymeghatározó rendszer. 20 000 km-es magasságban keringő 24 műholdból álló flotta alkotja. (jelenleg ténylegesen 31 műhold van pályán) A GPS egy fejlett helymeghatározó rendszer, amellyel 3 dimenziós helyzetmeghatározást végezhetünk földön, vízen vagy levegőben. Pontossága jellemzően méteres nagyságrendű, de differenciális mérési módszerekkel akár milliméteres pontosságot is el lehet érni, valós időben is. A GPS-t sok más technológiához hasonlóan katonai célokra fejlesztették ki, de ma már a civil élet számos területén széles körben alkalmazzák. Nagy előnye, hogy adatait felhasználva szolgáltatások sorát élvezhetjük a kis méretű eszköz által és növelhetjük kényelmünket, biztonságunkat. [http://hu.wikipedia.org/wiki/Global\\_Positioning\\_System](http://hu.wikipedia.org/wiki/Global_Positioning_System)

<sup>6</sup> [http://blog.digiterra.hu/2011/10/a-foldmerest-megoli-a-gps\\_teruletmeres/](http://blog.digiterra.hu/2011/10/a-foldmerest-megoli-a-gps_teruletmeres/)

<sup>7</sup> g.hu a GC/GG segédeszköz, <https://ghufaq.wordpress.com/>

A taxiállomás használatával kapcsolatos szabályok megtartásának ellenőrzése során a hatósági ellenőrzésről, észlelt jogsértésről a közterület-felügyelők jegyzőkönyvet vesznek fel, melyből egy példányt a helyszínen átadják a jármű vezetőjének, egy példányt pedig megküldenek a Taxi rendelet előírásának megfelelően a BKK részére további intézkedés céljából.

A panaszossal történt harmadik ellenőrzést a FÖRI munkatársai a becsatolt jegyzőkönyv alapján önállóan végezték. A panaszos a közterület-felügyelők intézkedését sérelmező panasszal fordult a rendészeti igazgatósághoz, amelyet a FÖRI Vezetői Háttértámogató Osztályának csoportvezetője további intézkedésre áttett az ügyben illetékes BKK Forgalmibiztonság, Taxi, Parkolás-gazdálkodás és Teherforgalom Divíziójához. *Álláspontom szerint a közterület felügyelő eljárását sérelmező panasz kivizsgálására semmiképpen nem a BKK jogosult, az erre vonatkozó panaszt mindenképpen a rendészeti igazgatóságnak kellett volna megválaszolni.*

5.3. A BKK által végzett taxiszolgáltatás ellenőrzések pontos számára, illetve a hatóságokkal folytatott közös ellenőrzésekre vonatkozó adatokat a BKK az alábbi táblázatban foglalta össze. Ezek az adatok az önállóan és társ hatóságokkal közösen végzett összes ellenőrzésre vonatkoznak, amelyet a Taxi rendelet hatályba lépése óta, azaz 2013. szeptember 1-je és a megkeresés ideje szerint 2014. október 31-ig terjedő időszakban végeztek.

Összes ellenőrzés száma	11 716
BRFK-val közös ellenőrzések száma	54
BRFK Vasútbiztonsági Osztályával közös ellenőrzések száma	6
Repülőtéri Rendészeti Igazgatósággal közös ellenőrzések száma	102
Fogyasztóvédelmi Hatósággal közös ellenőrzések száma	68
Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatóságával közös ellenőrzések száma	955
Munkaügyi Felügyelőséggel közös ellenőrzések száma	21
Nemzeti Adó- és Vámhivatallal közös ellenőrzések száma	82

A Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága válasza alapján a Taxi rendelet hatályba lépése óta a FÖRI közterület-felügyelői 3222 alkalommal végeztek önállóan ellenőrzést, a BKK munkatársaival pedig összesen 3767 alkalommal. A BKK és a FÖRI nyilvántartása alapján megírt számok jelentős eltérésének oka a válaszok alapján nem megállapítható.

Tekintettel arra, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 4. § (5) bekezdésének 11. pontja értelmében a közúti közlekedési szolgáltatási tevékenységhez kapcsolódó ellenőrzési feladatok a közlekedési felügyelőségek hatáskörébe tartoznak, az NKH Központ a BKK Zrt. munkatársaival közös személytaxi ellenőrzéseket nem végez.

A BKK válasza alapján a hatóságokkal végzett közös ellenőrzések jogalapját a Taxi rendelet 13. § (2) bekezdése, valamint az MT rendelet 25 § (2) bekezdése teremti meg.

A közlekedésszervező tájékoztatása szerint az önálló ellenőrzésekre megállapított eljárásrendet alkalmazzák a hatóságokkal közös ellenőrzés során is, figyelemmel a Taxi rendelet 3. § (14) bekezdésében írtakra. A hatóságok a saját hatáskörükben tartozó eseményekkel kapcsolatban a saját eljárási szabályaik szerint teszik meg a szükséges intézkedéseket. A közös ellenőrzéseknek okszerűen nincs külön szabályozott módja, a BKK Zrt., mint ellenőrzésre jogosult gazdasági társaság szükségszerűen igazodik a hatóságok számára jogszabályban kötelezően előírt eljárásrendhez. A Rendészeti Igazgatóság fentebb idézett válasza alapján „a hatósági ellenőrzésről, észlelt jogsértésről a közterület-felügyelők jegyzőkönyvet vesznek fel, melyből egy példányt a helyszínen átadják a jármű vezetőjének”. A BKK kijelentése tehát, miszerint a közös ellenőrzések során „igazodik a hatóságok számára jogszabályban kötelezően előírt eljárási rendhez” nem állja meg a helyét, hiszen a panaszolt, fedett ellenőrzéseket követően a panaszos nem kapott a helyszínen jegyzőkönyvet.

A BKK és a FÖRI egybehangzó tájékoztatása szerint a közös ellenőrzéseket a közlekedésszervező koordinálja. E minőségében heti, havi ellenőrzési tervet készít, egyeztet a rendészeti igazgatóság, a rendőrség, a reptéri rendészet, és a NAV munkatársaival, végzi az irányítást, majd az akció végeztével összefoglaló jelentést készít.

*Fentiek alapján megállapítható, hogy az ellenőrzési tevékenység összehangolása, koordinálása során a BKK ismét kvázi hatóságként jár el, szinte a Ket. 50. § (2) bekezdésében, a közös ellenőrzések lehetőségét biztosító szabályok alapján, miközben a BKK ellenőrzési tevékenységet csupán a Fővárosi Közgyűlés Taxi rendelete alapján jogosult végezni. Az MT rendelet BKK által hivatkozott 25.§ (2) bekezdése ugyanis nem tesz említést a közlekedésszervezőről, e helyett a Fővárosi Önkormányzat főjegyzőjét nevesíti.*

## **Összefoglalás**

*Fentiek alapján megállapítható, hogy a fennálló jogi szabályozás a főjegyzőnek biztosítja azokat a hatósági ellenőrzési jogköröket, amelyekben jelenleg a BKK – a Fővárosi Közgyűlés Taxi rendeletében ráruházott és biztosított ellenőrzési jogosultságokat kiterjesztően értelmezve, nem megfelelő eszközökkel és körülmények között – jár el. Ugyanakkor a taxiengedély kiadására, visszavonására irányuló hatósági eljárás során a BKK kvázi közreműködő tanúsító szervezetként jár el, azonban erre sem kormányrendeletbeli, sem törvényi felhatalmazása nincsen. A szabályozás hiányossága ezért sérti a jogbiztonság követelményét.*

*Álláspontom szerint a személytaxi szolgáltatási tevékenység ellenőrzése során az ellenőrzésben részt vevő szervek hatásköreinek összemosása, a hatósági és polgári jogi szabályozási elemek egymás mellettisége és időnkénti keveredése jogbizonytalanságot, valamint az érdemi jogorvoslat kiüresedését eredményezte, mely során egy nagyobb társadalmi csoport tisztességes eljáráshoz, jogbiztonsághoz és jogorvoslathoz fűződő alapvető jogai sérültek.*

*A személytaxi szolgáltatásra vonatkozó háromszintű jogi szabályozásba illeszkedő, az MT rendeletet helyettesítő kormányrendelet tervezet ellenőrzésre vonatkozó jelenlegi szövegezése álláspontom szerint nem oldja fel a közszolgáltató kvázi hatósági, közreműködő tanúsító szervezetkénti szerepe és az eljárás polgári jogi keretei között feszülő ellentmondásokat.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy*

- a rendelkezésére álló eszközök igénybevételevel gyorsítsa meg a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló kormányrendelet Kormány általi elfogadását;
- vegye fontolóra a BKK eljárásjogi helyzetének megfelelő szintű jogszabályban való tisztázását, rögzítését és ezzel kapcsolatban kezdeményezzen szakágazati egyeztetést az érintett szervek közreműködésével.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.



## Jogszabályi hivatkozások

### A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)

- 12.§** (1) Személygépkocsival közúti személyszállítási szolgáltatás személytaxi-szolgáltatásként vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatásként végezhető.
- (2) Az (1) bekezdésben meghatározott személyszállítási szolgáltatások végzésének és az azokhoz használt járművek üzemeltetésének feltételeit, továbbá az e tevékenység végzéséhez kapcsolódó egyéb feltételeket a Kormány a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló rendeletben határozza meg.
- (3) Az adott település területén lévő taxiállomások igénybevételének rendjét a helyi önkormányzat rendeletben állapítja meg.
- (4) A helyi önkormányzat - a Főváros területén a Fővárosi Önkormányzat - rendeletében e törvény keretei között a közigazgatási területén végzett személytaxi-szolgáltatató működését - ideértve a személyszállítási szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működését is - az (5)-(6) bekezdésben meghatározott feltételekhez kötheti.
- (5) A helyi önkormányzat (4) bekezdés szerinti rendelete a helyi sajátosságok figyelembevételével a személytaxi-szolgáltatónak a környezet és a lakosság egészségének védelme, az utasforgalom biztonságos és magas színvonalon történő ellátása, a tevékenység szabályozott keretek közötti folytatásának biztosítása érdekében a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló jogszabályban meghatározottak mellett további, a járművek külső megjelenésére, környezetvédelmi besorolására és méretére vonatkozó feltételeket állapíthat meg.
- (6) A személytaxi-szolgáltatást közvetítő és szervező szolgálat működése körében a helyi önkormányzat (4) bekezdés szerinti rendelete meghatározhatja a tevékenység folytatásához szükséges infokommunikációs eszközök alapvető műszaki sajátosságait, további feltételként köztartozás-mentességet és a tevékenység folytatásához szükséges mértékű tőkeerőt írhat elő.
- (7) Ha a helyi önkormányzat - a Fővárosban a Fővárosi Önkormányzat - az (5)-(6) bekezdés szerint feltételeket állapított meg, a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállításról szóló rendeletben meghatározott tevékenységi engedély kiadását megelőzően a helyi önkormányzat vagy az általa megbízott közlekedésszervező előzetesen igazolja a feltételek teljesülését.

### **49. §** (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy

*h)* a személygépkocsival díj ellenében végzett közúti személyszállítás részletes szabályait,

(3) Felhatalmazást kap a helyi személyszállítási közszolgáltatást működtető helyi önkormányzat képviselő-testülete, társulás esetében a társulási megállapodásban meghatározott, ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő testülete, a főváros esetében a Fővárosi Önkormányzat közgyűlése

a) a közlekedésszervező kijelölésére, valamint a közlekedésszervező által a helyi személyszállítást végző közlekedési szolgáltató számára adható rendelkezései kereteire,

b) 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 feltételeire, valamint a település területén lévő taxiállomások igénybevételének rendjére,

### A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (Ket.)

**12. §** (2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.

**38/C. §** (1) Törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján az erre feljogosított tanúsító szervezet közreműködhet a tényállás tisztázásában. A tanúsító szervezet által kibocsátott tanúsítványt a hatóság köteles elfogadni a tények igazolására, a tanúsított tények tekintetében a hatóság további eljárási cselekményeket nem végez.

(2) Ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi, az erre feljogosított tanúsító szervezet által kibocsátott tanúsítvány alapján az abban tanúsított tényeken alapuló jogok közvetlenül gyakorolhatók. A törvénynek vagy kormányrendeletnek meg kell határoznia a tanúsító szervezet felelősségére vonatkozó szabályokat a tanúsítvány alapján tanúsított tények fennállására vonatkozóan.

**39. §** (1) A hatóság jegyzőkönyvet készít

a) a lefoglalásról,

b) a szemle lefolytatásáról, ha a hatóság hatósági tanút alkalmaz,

(3) A jegyzőkönyv tartalmazza

a) a hatóság megnevezését, az ügyintéző nevét, az ügy tárgyát és az ügyiratszámot,

- b) az eljárási cselekményben érintett személy nevét és lakcímét, eljárásjogi helyzetét és - ha azt a hatóság tudomására hozta - egyéb elérési lehetőségét,
  - c) az alkalmazott hatósági tanú nevét,
  - d) az eljárási cselekményben érintett személy jogaira és kötelességeire való figyelmeztetés megtörténtét,
  - e) az ügyre vonatkozó lényeges nyilatkozatokat és megállapításokat, az (1) és (2) bekezdésben felsorolt eljárási cselekmények során tapasztalt, az ügy eldöntése szempontjából lényeges körülményeket és megállapításokat, ideértve a hatósági tanú észrevételeit is,
  - f) a jegyzőkönyv készítésének helyét és időpontját, valamint
  - g) az eljárási cselekményben érintett személy, az eljárási képességgel nem rendelkező személy képviselője, a hatósági tanú, az eljáró ügyintéző és a jegyzőkönyvvezető oldalankénti aláírását.
- 50. § (2)** Törvény vagy kormányrendelet a tényállás tisztázása és az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme és előmozdítása érdekében az eljárás és a hatósági ellenőrzés során együttműködési kötelezettséget írhat elő a feladat- és hatáskörükben érintett hatóságok részére. Az együttműködés formája lehet különösen a hatóságok közötti egyeztetés, valamint az ellenőrzési tevékenység összehangolása. A hatóság eljárási kötelezettségét nem érinti, ha a törvény vagy kormányrendelet alapján együttműködésre kötelezett másik hatóság e kötelezettségét elmulasztja, a hatóság azonban köteles a mulasztó hatóság felügyeleti szervét, ennek hiányában vezetőjét a mulasztásról tájékoztatni.
- 56. § (1)** Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el.
- (2) Szemlét a hatóság ügyintézője, a hatóság által kirendelt szakértő, illetve jogszabály alapján erre felhatalmazott más személy végezhet, aki jogosultságát a szemle során - az 57. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel - köteles igazolni. Jogszabály a szemle lefolytatásához a szemlét végző személy részére megbízólevél kötelező használatát rendelheti el.
  - (3) Törvény vagy kormányrendelet rendelkezhet úgy, hogy az ügyben eljáró szakhatóság állásfoglalását helyszíni szemle keretében adja meg. A helyszíni szemle időpontjáról a hatóság a szakhatóságot legalább tizenöt nappal korábban a szakhatósági megkeresés megküldésével értesíti.
  - (4) A (3) bekezdésben meghatározott esetben a 33. § (3) bekezdés d) pontja és a 33. § (8) bekezdése nem alkalmazható.
- 57. § (1)** A szemletárgy birtokosát és az 56. § (1) bekezdésében meghatározott személyt (a továbbiakban együtt: szemletárgy birtokosa) a szemléről - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - előzetesen értesíteni kell. Ha a szemle eredményessége érdekében indokolt, az értesítésnek tartalmaznia kell a szemletárgy birtokosának személyes jelenlétére, a szükséges iratok előkészítésére irányuló felhívást. Az értesítést - ha az ügy körülményeiből más nem következik - úgy kell közölni, hogy azt a szemletárgy birtokosa legalább öt nappal korábban megkapja.
- (2) Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni.
  - (3) Ha a szemle megkezdése előtti tájékoztatás veszélyeztetné annak eredményességét, a hatóság a szemle befejezésekor átadja vagy haladéktalanul megküldi a szemletárgy birtokosának a jegyzőkönyv egy példányát. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.
  - (4) A szemletárgy birtokosának távolléte nem akadályozza a szemle megtartását. Jogszabály meghatározott ügyekben előírhatja, hogy a szemle csak akkor kezdhető meg, ha a szemletárgy birtokosa vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában hatósági tanú jelen van.
  - (5) A szemlén az ügyfél jelen lehet, kivéve, ha a szemletárgy birtokosa természetes személyazonosító adatainak és lakcímének zárt kezelését rendelték el.
- 57/A. § (1)** Szemlét a megfigyelni kívánt tevékenység folytatása idején, nem székhelyként bejelentett magánlakásban pedig - kivéve, ha a szemle sikeres lefolytatása más időpont választását teszi szükségessé - munkanapon 8 és 20 óra között lehet végezni. A szemlét úgy kell végezni, hogy az a szemletárgy birtokosának munkáját, a rendeltetészerű tevékenységet lehetőleg ne akadályozza.
- (2) Életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet veszélye miatt, továbbá közrendvédelmi, közbiztonsági, illetve törvényben meghatározott más fontos okból a szemle haladéktalanul megtartható.
  - (3) A szemle megtartása során - a tulajdonos értesítésével egyidejűleg - a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.
  - (4) A szemle során a szemlét végző személy a hatásköre gyakorlásának keretei között a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet, ott a szemle tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat, a szemletárgy birtokosától és a szemle helyszínén tartózkodó bármely más

személytől felvilágosítást kérhet, a helyszínről, a szemletárgyról, folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet, mintavételt eszközölhet, továbbá egyéb bizonyítást folytathat le.

- (5) Ha a szemlét a hatóság informatikai eszköz útján végzi, a szemle elvégzésére való jogosultság igazolását követően jogszabály, személyes adatok tekintetében törvény által meghatározott körben a szemletárgy birtokosának a hatóság részére - szükség szerint az informatikai rendszerhez történő hozzáférés technikai és jogosultsági feltételeinek biztosításával - hozzáférést kell biztosítani az adatokhoz.
- (6) A szemletárgy birtokosa a minősített adatot tartalmazó szemletárgy felmutatására nem kötelezhető, ha nem kapott felmentést a szemletárgyra vonatkozó titoktartási kötelezettség alól.
- (7) Ha a szemletárgy birtokosa médiatartalom-szolgáltató, vagy vele munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy, nem kötelezhető a szemletárgy felmutatására, ha ezzel a számára a médiatartalom-szolgáltatói tevékenységgel összefüggésben információt átadó személy kilétét felfedné. Ez a mentesség az annak alapjául szolgáló jogviszony megszűnése után is fennmarad.

**57/B. § (1)** A szemle eredményes és biztonságos lefolytatása érdekében, ha annak jellege indokolttá teszi, a hatóság a rendőrség közreműködését kérheti.

- (2) Ha a szemletárgy birtokosa a szemletárgyat a hatóság felhívására - a jogkövetkezményre való figyelmeztetés ellenére - nem mutatja fel, illetve annak helyszíni átvizsgálását jogellenesen megakadályozza, a hatóság a szemletárgyat lefoglalhatja.
- (3) A szemle megtartását vagy eredményes lefolytatását akadályozó személy eljárási bírsággal sújtható.
- (4) Ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali intézkedés érdekében van szükség, illetve, ha ezt törvény más fontos okból megengedi, a helyszíni szemlét a hatóság a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is megtarthatja.
- (5) A (4) bekezdésben meghatározott módon történő szemle megtartásához az ügyész előzetes jóváhagyása szükséges, továbbá ahhoz 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.

#### **A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény**

**47. § (13)** A fogyasztóvédelmi hatóság termék vagy szolgáltatás tekintetében próbavásárlást végezhet.

**47/A. § (1)** A próbavásárláshoz a fogyasztóvédelmi hatóság közreműködő személyt vehet igénybe. A közreműködő személlyel megbízási szerződés köthető, amely alapján megbízási díjra jogosult.

- (4) Próbavásárlás esetén a fogyasztóvédelmi hatóság az ellenőrzési jogosultságát a próbavásárlás befejezésekor igazolja.

#### **A mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény (Mérésügyi törvény)**

**6. § (1)** Joghatással jár a mérés, ha annak eredménye az állampolgárok és/vagy jogi személyek jogát vagy jogi érdekeit érinti, különösen, ha a mérési eredményt mennyiség és/vagy minőség tanúsítására - a szolgáltatás és ellenszolgáltatás mértékének megállapítására - vagy hatósági ellenőrzésre és bizonyításra használják fel; továbbá az élet- és egészségvédelem, a környezetvédelem és a vagyonvédelem területén.

(2) Joghatással járó mérést a mérési feladat elvégzésére alkalmas hiteles mérőeszközzel vagy használati etalonnal ellenőrzött mérőeszközzel kell végezni.

(3) Hiteles az a mérőeszköz

a) amelyet a mérésügyi szerv hitelesített,

b) amelynek külföldi hitelesítését a mérésügyi szerv első belföldi hitelesítésként elismerte.

#### **MT rendelet – a közúti közlekedési szolgáltatásokról és a közúti járművek üzemben tartásáról szóló 89/1988.**

##### **(XII. 20.) MT rendelet**

**5/A. § (1)** Személygépkocsival közúti személyszállítási szolgáltatás személytaxi-szolgáltatásként vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatásként végezhető.

(2) A vállalkozás a közlekedési hatóság engedélyével (a továbbiakban: taxiengedély) végezhet személytaxi-szolgáltatást.

(3) Taxiengedély annak a vállalkozásnak adható, amelynél igazolt

a) a személyes megbízhatóság,

b) a szakmai alkalmasság,

c) a megfelelő pénzügyi teljesítőképesség, továbbá

- d) amely olyan személygépkocsival rendelkezik, amelyet a közlekedési hatóság - külön jogszabály alapján - személytaxi-szolgáltatás végzésére alkalmasnak minősített és ezt igazolólapal tanúsítja.
- (4) A (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt követelményeket a vállalkozás - illetőleg az adott tevékenységet végző szervezeti egység, részleg - vezetését, irányítását ténylegesen és állandó jelleggel ellátó, a taxiengedélyben megnevezett személynek (a továbbiakban: szakmai vezető) kell teljesítenie. A szakmai vezető személyének változása esetén a közlekedési hatóság legfeljebb 6 hónapos időtartamra felmentést adhat a szakmai alkalmasság követelményének teljesítése alól.
- (5) A személyes megbízhatóság feltételeinek nem felel meg az a személy, aki
- b) olyan vállalkozás szakmai vezetője volt, amelynél
- a szakmai érdekképviseltek, a települési önkormányzat (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat) megállapítása szerint a személytaxi-szolgáltatásra vonatkozó jogszabályokat - ideértve a települési önkormányzat (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat) által közterületen kijelölt taxiállomás (a továbbiakban: taxiállomás) használatára -,
  - a járművezetők személyi feltételeire, az áralkalmazásra, a nyugtaadási kötelezettségekre vonatkozó jogszabályokat megsértették, illetőleg a személytaxikra vonatkozó műszaki, biztonsági vagy igazgatási szabályokat megsértették, és ezért az engedélyező szerv a vállalkozás személytaxi-szolgáltatás vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatás végzésére jogosító valamennyi engedélyét (14. bekezdés) visszavonta, a visszavonás időtartama alatt;
- c) az (1) bekezdésben meghatározott szolgáltatások keretében történő járművezetésre való jogosultságát a (13) bekezdés b) pontjában felsorolt okok valamelyike miatt a közlekedési hatóság visszavonta, a visszavonás időtartama alatt.
- (6) A szakmai alkalmasság az 1. számú melléklet 1/b) pontjában meghatározott személytaxis és személygépkocsis személyszállító vállalkozói szakismeretek eredményes elsajátítását tanúsító vizsgabizonyítvánnyal igazolható.
- (7) Nem szükséges vizsgát tennie annak a szakmai vezetőnek, aki - a kérelem benyújtását megelőzően - 10 évnél nem régebben, legalább 5 évig szakirányú szakmai vezetői beosztásban dolgozott személytaxis vagy személygépkocsis személyszállító szolgáltatást nyújtó vállalkozásnál vagy ilyen területen egyéni vállalkozó volt. Részleges vagy teljes felmentést kaphat a vizsgakötelezettség alól az a személy, aki az előírt szakismeretek elsajátítását szakirányú felsőfokú képesítésről kiállított okirattal igazolja.
- (8) A pénzügyi teljesítőképesség abban az esetben megfelelő, ha a vállalkozás
- a) az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 178. § 32. pontja szerint - a kérelme benyújtásának időpontjában - köztartozásmentes adózónak minősül, és
- aa) ezt 30 napnál nem régebben kiállított közokirattal igazolja, vagy
- ab) szerepel a köztartozásmentes adózási adatbázisban;
- b) személytaxinként a szállítható utasok száma alapján 25 ezer Ft összegű, elkülönítetten kezelt vagyoni biztosítékkal, ennek megfelelő - pénzügyi intézmény által nyújtott - garanciával vagy erre felelősségbiztosítással rendelkezik. A vagyoni biztosíték legfeljebb 40 napos visszafizetési kötelezettség mellett kizárólag a közlekedési hatóság rendelkezésével az utasok más módon nem fedezett kártérítés és sérelemdíj iránti igényének kielégítésére használható fel.
- (9) A taxiengedélyt a közlekedési hatóság kérelemre, a vállalkozás nevére, meghatározott működési területre (településre, településekre) és a személytaxi forgalmi rendszámára szólóan adja ki.
- (10)
- (11) A taxiengedélyben - a (9) bekezdésben felsorolt adatokon kívül - fel kell tüntetni az engedély sorszámát, a vállalkozás székhelyét, telephelyét, a szakmai vezető nevét, továbbá a személytaxihoz minősítő vizsgálat alapján kiadott igazolólap és a működési területen lévő taxiállomások használatára jogosító engedély számát is, amennyiben azok használatát a települési önkormányzat (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat) rendeletben szabályozta. Az engedély kiadása és a személytaxi időszakos vizsgálata előtt a közlekedési hatóság ellenőrzi, hogy a vállalkozás a működési területén érvényes előírásoknak megfelelően a taxiállomás használati díját megfizette.
- (12) A tevékenység folytatása során a vállalkozás 8 napon belül köteles a taxiengedély adataiban bekövetkezett változásokat a közlekedési hatóságnál bejelenteni. A közlekedési hatóság a bejelentés alapján az engedély adatait módosítja, vagy - a régi bevonása mellett - újat ad ki. A vállalkozás a tevékenység megszűnése esetén a taxiengedélyt a közlekedési hatóságnak köteles visszaszolgáltatni, vagy a tevékenység szüneteltetése esetén a közlekedési hatóságnál letétbe helyezni.
- (13) A közlekedési hatóság a taxiengedélyt legalább három hónapra, de legfeljebb öt évre bevonja, ha a vállalkozás az adott személytaxival
- a) az engedélyezett tevékenységet tartósan - legalább egy éven át - nem gyakorolja, anélkül, hogy a szünetelést a közlekedési hatóságnál megfelelő indokkal a taxi-rendszámábla egyidejű letétbe helyezése mellett bejelentette volna,

b) a jogszabályban meghatározott szakmai követelményeket megsértette - így különösen ha a hatósági árat túllépte, az árat nem tüntette fel, a nyugtaadási kötelezettségét megszegte, a viteldíjkészüléket szabálytalanul működtette, illetve az utasokat más módon megkárosította, a taxiállomás használatára vonatkozó szabályokat megszegte, és emiatt a visszavonásra a működési terület szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat jegyzője), a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság, a közlekedési hatóság vagy az illetékes érdek-képviselői szerv megfelelően alátámasztott javaslatot tett.

(14) A közlekedési hatóság a vállalkozás valamennyi taxiengedélyét

a) visszavonja, ha a vállalkozás a működése során a taxiengedélyek kiadásához szükséges és az e rendeletben előírt valamely feltételt már nem teljesíti;

b) legalább 3 hónapra, de legfeljebb 5 évre visszavonhatja a (13) bekezdés b) pontjában meghatározott követelmények súlyos vagy ismétlődő megsértése esetén.

(15) A vállalkozás a taxiengedély visszavonásának időtartama alatt újabb taxiengedélyt nem kaphat. A személytaxi cseréje esetén azonban a taxiengedély is cserélhető.

**25. § (2)** Az e rendeletben foglaltak megtartását - a hatáskörük gyakorlására vonatkozó szabályok szerint - a *közlekedési hatóságok*, továbbá a személytaxi-szolgáltatás és a személygépkocsis személyszállító szolgáltatás esetében a *települési önkormányzat jegyzője (a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat főjegyzője, a fővárosi közterület felügyelet vezetője)*, a *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság* is ellenőrzi. Az ellenőrzésre jogosult szervek az 5/A. §-ban, az 5/B. §-ban és az 5/C. §-ban előírt feltételek meglétét, valamint a közterület használatára és az áralkalmazásra vonatkozó előírások megtartását a taxiállomásokon és próbautazások során is ellenőrzik. Az ellenőrzést végző szervek hatáskörükbe tartozóan szabálysértés miatt helyszíni bírságot szabnak ki, lefolytatják a közigazgatási eljárást, a közúti közlekedési szolgáltatási tevékenység gyakorlásának jogát felfüggeszthetik; az engedély, az igazolvány visszavonását kezdeményezhetik.

#### **A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet**

**4. § (5)** Közlekedési hatóságként első fokon a területileg illetékes megyei (fővárosi) közlekedési felügyelőség jár el:

11. a közúti közlekedési szolgáltatási tevékenységhez és meghatározott járművek üzemeltetéséhez kapcsolódó bejelentési, engedélyezési, nyilvántartási és ellenőrzési feladatok ellátása, a közúti járművek üzemeltetése szabályszerűségének, valamint a jármű üzemeltetésére vonatkozó előírások megtartásának ellenőrzése közúton, ideértve az adott tevékenységhez előírt okmányok, engedélyek, jelzések, felszerelések ellenőrzését,

#### **A taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről szóló 49/2013. (XI. 15.) NGM rendelet**

**1. § (2)** Mentesül az adóalany a nyugtaadási kötelezettség taxaméter útján történő teljesítése alól

a) a taxaméter meghibásodása,

b) a taxaméter bevonása,

c) a taxaméter eltulajdonítása,

d) a taxaméter megsemmisülése, elvesztése esetén.

(3) A (2) bekezdés szerinti mentesülés

a) a taxaméter meghibásodása esetén a meghibásodás bekövetkeztétől a taxaméter megjavításáig vagy a cseregép biztosításáig, illetve a meghibásodott taxaméter helyett üzembe helyezett taxaméter üzembe helyezéséig, de legfeljebb a meghibásodás napjától számított 15. napig,

b) a taxaméter bevonása esetén a bevonás idején,

c) a taxaméter eltulajdonítása, megsemmisülése, elvesztése esetén az új taxaméter üzembe helyezéséig, de legfeljebb az eltulajdonítás, megsemmisülés, elvesztés észlelésétől számított 15. napig

érvényes.

(4) a (2) bekezdés a)-d) pontja szerinti esemény bekövetkeztétől a nyugtakibocsátási kötelezettség taxaméterrel történő teljesítése feltételeinek helyreállításáig újabb fuvar kezdeni nem lehet.

#### **Taxi rendelet – 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.) Fővárosi Közgyűlés rendelet**

**1. §** E rendelet alkalmazásában:

a) *közlekedésszervező*: a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság;

b) *taxiállomás*: a közterületnek olyan kijelölt része, amely a személytaxi-szolgáltatást végző személytaxik

utasfelvételi céllal történő tartózkodására szolgál;

f) *tevékenységi engedély*: a külön jogszabály szerint az illetékes közlekedési felügyelőség által a személyszállító tevékenység végzésére kiadott engedély;

g) *taxiállomás-használati hozzájárulás*: a közlekedésszervező által a személytaxi-szolgáltató részére kiadott, a közlekedésszervező üzemeltetésében lévő taxiállomások rendeltetésszerű használatára feljogosító hozzájárulás.

**3. § (14)** Személytaxi-szolgáltatást végezni csak valamennyi vonatkozó jogszabály együttes megtartása mellett lehetséges. Nem végezhet személytaxi-szolgáltatást a vállalkozás, vagy az a személytaxija, amelyre vonatkozóan a tevékenység végzésére irányadó jogszabályok valamely rendelkezését nem, vagy csak részben teljesíti.

**13. § (1)** Az e rendelet II. Fejezetében (6-12. §), továbbá a mellékleteiben foglaltak megtartását Budapest közigazgatási területén belül a közlekedésszervező ellenőrzi.

(2) A taxiállomás használatával kapcsolatos szabályok betartását a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok mellett a Fővárosi Önkormányzat közterület-felügyelői is jogosultak és kötelesek ellenőrizni. Az ellenőrzést az érintett szervek közösen is végezhetik. A Fővárosi Önkormányzat közterület-felügyelői ellenőrzésük során, amennyiben a szabályok megsértését észlelik, a megtett intézkedésről kötelesek értesíteni a közlekedésszervezőt, aki erről nyilvántartást vezet.

(3) A közlekedésszervező az (1) bekezdés szerinti ellenőrzése során tapasztaltakat jegyzőkönyvben rögzíti, amelynek egy példányát az illetékes közlekedési felügyelőség, vagy más hatóság részére a jegyzőkönyv felvételét követő 15 napon belül a szükséges intézkedések megtétele céljából át kell adni. A jegyzőkönyvhöz mellékelni kell a közlekedésszervező írásba foglalt álláspontját is.

(4) Aki az e rendeletben foglalt, a taxi-szolgáltatásra vonatkozó előírásokat megsérti, vagy a taxiállomást nem rendeltetésszerűen használja - ideértve különösen a szándékos vagy súlyosan gondatlan szennyezést, rongálást -, attól a közlekedésszervező a taxiállomás-használati hozzájárulást, a taxiállomás-használati megállapodás azonnali hatályú felmondásával visszavonja.

(5) A közlekedésszervező a taxiállomás-használati hozzájárulás visszavonásáról a vállalkozás mellett az illetékes közlekedési felügyelőséget is értesíti.

(6) A taxiállomás-használati hozzájárulás visszavonásáról szóló értesítés kézhezvételét követő 8 napon belül a vállalkozás a részére átadott kártyát köteles a közlekedésszervező ügyfélszolgálatán leadni, és a személytaxiról a matricát eltávolítani.

(7) A helyszíni bírság megfizetése, a közigazgatási hatósági eljárás kezdeményezése nem mentesít a díj fizetésére vonatkozó kötelezettség, továbbá a közlekedésszervezőnek a taxiállomás helyreállításával kapcsolatban felmerült költségei megfizetésének kötelezettsége alól.

**15. § (5)** Fizetendő viteldíjként kizárólag a taxaméter által e rendelet szabályai szerint képzett összeg állapítható meg. A fizetendő viteldíj képzése - a (6) bekezdésben foglaltak kivételével - az utas személytaxiba történő beszállását követően a taxaméter elindításával kezdődik meg és az utas által kért végcélra való megérkezéskor a taxaméter leállításával fejeződik be.

**17. § (1)** Az e rendeletben foglaltak megtartását Budapest közigazgatási területén belül a közlekedésszervező ellenőrzi.

(2) A közlekedésszervező az (1) bekezdés szerinti ellenőrzése során tapasztaltakat jegyzőkönyvben rögzíti, amelynek egy példányát az illetékes közlekedési felügyelőség, más hatóság, vagy a Fővárosi Önkormányzat közterület-felügyelői részére a jegyzőkönyv felvételét követő 15 napon belül a szükséges intézkedések megtétele céljából át kell adni. A jegyzőkönyvhöz mellékelni kell a közlekedésszervező írásba foglalt álláspontját is.

#### **1. melléklet a 31/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendelethez**

1. A Budapest közigazgatási területére kiadott taxi-engedéllyel rendelkező személytaxi műszerfalán és a jobb és bal hátsó ablakán e rendeletben rögzített hatósági árként meghatározott konkrét tarifát jól látható módon a közlekedésszervező egységes tarifátájékoztató táblázatával kell feltüntetni. A személytaxin 200x200 mm-es méretben elhelyezendő belülről olvashatóan a közlekedésszervező egységes tarifátáblázata a jármű jobb és bal hátsó ablakán átlátszó fólia-fekete betű, műszerfalán nem átlátszó fólia-fekete betű kivitelben.

2. A műszerfalán elhelyezett tarifátájékoztató táblázattal együtt fel kell tüntetni a szolgáltatással kapcsolatos panaszbejelentés lehetőségéről szóló tájékoztatást. A közlekedésszervező egységes tarifátáblázata tartalmazza a panaszbejelentés lehetséges címzettjeit (az intézmény nevének és címének feltüntetésével):

#### **3. melléklet a 31/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendelethez**

##### **Utastaxi szolgáltatás igénybevétele során**

Utastaxi szolgáltatás igénybevételekor jogosult

7. minden esetben a hitelesített taxaméter által generált viteldíjat kell fizetnie, és arról bizonylatot kapnia

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5371/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Némedi Erika

**Az eljárás megindítása**

Egy nógrádmegyeri panaszos szociális ellátásuk rendezetlensége ügyében kérte segítségemet. Levelében leírta, hogy élettársával annak nógrádmegyeri otthonában élnek, emellett édesanyját diósjenői otthonában rendszeresen látogatják, gondozzák. Panaszbeadványa szerint az élettársa már több alkalommal is nyújtott be kérelmet a Nógrádmegyer Község Önkormányzatához (a továbbiakban: Önkormányzat), azonban sem tűzifa támogatást, sem szociális étkeztetést, sem pedig élelmiszer-csomagot nem állapítottak meg számára. Jelenleg összesen a 22.800 forint ellátásból élnek, miközben mindketten orvosi kezelésre szorulnak. A panaszos alapvetően azt sérelmezi, hogy az Önkormányzat nem segíti őket.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán felmerült a jogállamiság elvével, valamint a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján Nógrádmegyer Község Polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester) részletes tájékoztatást, továbbá az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elve és az abból fakadó 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 szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvt.);
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ktt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mtt.);
- a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- Nógrádmegyer Község Önkormányzata Képviselő-testületének a szociális igazgatásról és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 28/2013.(XII. 31.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.).

## A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos élettársával abban a nógrádmegyeri házban él, amely már nem az élettársa tulajdona, de nem tudnak hová menni. A panaszos ételallergiás, csökkent munkaképességű, a gyógyszerek mellett gyógyászati segédeszközökre is szüksége lenne, ám azokat nem tudja kiváltani. Alkalmi munka ritkán van, jobbára „vándorkukázásból” élnek, a környező településeken szelektíven összegyűjtött hulladékot szállítják az adott MÉH-telepekre. A panaszos emellett rendszeresen ellátja Diósjenőn élő idős édesanyját is.

A panaszos élettársa amellet, hogy siket, szintén olyan komoly egészségügyi problémával küzd, amelyek kezeléséhez olyan gyógyszerek volnának szükségesek, amelyeket nem tud kiváltani. Szeretne bekapcsolódni a közfoglalkoztatásba, ez ügyben személyesen járt el az önkormányzatnál, ott azonban arról nem kapott teljes körű felvilágosítást, hogy miért nem hívják be dolgozni. 2014. október 29-én személyesen igényelt az Önkormányzat jegyzőjénél tűzifa támogatást. Egészségügyi ellátást mindketten Balassagyarmaton, a városi kórházban kapnak.

A panaszos időközben beadványát kiegészítette azzal, hogy az édesanyja a diósjenői önkormányzattól közgyógyellátásra való jogosultságának megállapítását igényelte, illetve tűzifát kérelmezett, de egyiket sem kapta meg.

A panaszos szerint a két önkormányzat az ügyben egymásra mutogat, ennek eredményeként családtagjai kívül rekednek egyes támogatásokon. Jelezte azt is, hogy a nógrádmegyeri lakóház állapota olyan mértékben leromlott, hogy lakhatásuk emiatt lassan ellehetetlenül, és nincs hová menniük.

Megkeresésemre adott válaszában a nógrádmegyeri polgármester arról tájékoztatott, hogy a panaszos diósjenői lakos, Nógrádmegyeren állandó lakcíme nincs és nem is volt, tartózkodási helye pedig 2012. december 3-án megszűnt. Élettársa állandó lakcíme jelenleg még Nógrádmegyer Akácos út 6. szám alatt van, azonban az ingatlanak már nem a tulajdonosa, mert tulajdon-részt árverésen értékesítették, a többi tulajdonostárs pedig eladta résztulajdonát az árverésen tulajdonjogot szerzett vevőnek. A polgármester tudomása szerint a panaszos és élettársa életvitelszerűen nem Nógrádmegyeren, hanem Diósjenőn tartózkodik.

A panaszos élettársa 2010. szeptember 10-től a nógrádmegyeri önkormányzattól részesül ellátásban (korábban rendelkezésre állási támogatásban, majd bérpótló juttatásban, jelenleg aktív korúak ellátásán belül foglalkoztatást helyettesítő támogatásban), ennek havi összege 22.800 forint. A panaszos élettársa 2011. június 1-jétől 2011. július 31-ig vett részt közfoglalkoztatásban, azóta közmunkaprogramba azért nem vonták be, mivel életvitelszerűen nem Nógrádmegyeren él. A polgármester tájékoztatása szerint önkormányzati segély iránti kérelmet az utóbbi években nem nyújtott be, ennek ellenére minden alkalommal részesült – az Önkormányzat által 2011-2012-2013. években osztott – élelmiszersegélyben, illetve – a 2012 februárjában, valamint 2012 decemberében osztott – szociális tűzifa támogatásban.

A panaszos élettársa lakásfenntartási támogatásban részesült 2006. november 1-jétől 2007. december 31-ig, 2008. június 1-jétől 2009. május 31-ig, 2009. december 1-jétől 2010. november 30-ig, valamint 2011. december 1-jétől 2012. november 30-ig. A polgármester jelezte, hogy a közbeeső megszakításokat az okozta, hogy az ellátás megállapítását nem folyamatosan kérte.

A válasz tartalmazza, hogy jelenleg nincs lehetőség a támogatás megállapítására, mivel állandó lakcímén nincs tulajdonjoga, sem bérleti szerződése. A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a panaszos élettársa normatív közgyógyellátásban szinten folyamatosan részesült mindaddig, ameddig a jogosultság az Önkormányzat hatáskörébe tartozott. A tájékoztatás szerint a panaszos hozzátartozója az Önkormányzathoz 2014-ben nem nyújtott be önkormányzati segély iránti kérelmet.



## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság 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 ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátások biztosításával összefüggő közfeladatokat ellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – kiterjed. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján az *önkormányzat hatóságnak minősül*, így a biztos vizsgálati jogköre a helyi önkormányzatok tevékenysége esetén is fennáll.

Utalnom kell ebben a körben arra is, hogy a Möt. 13. § (1) bekezdésének 8a. és 10. pontja alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatok* a szociális szolgáltatások és ellátások, amelyek keretében települési támogatás állapítható meg, és a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető továbbá az is, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabályok hiányosságaival, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő aggályokat.

### II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az 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 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 kiemelte, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

Eszerint: „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, továbbá az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, valamint az emberi méltósághoz való jog 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 határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az alkotmánybíróági gyakorlatban az az álláspont vált uralkodóvá, hogy a szociális jogokról szóló szabályok az állam részére csupán iránymutatást tartalmaztak, az Alkotmányból annak ellenére nem fakad jogosultság, hogy ilyenként tételezte a 70/E. §, ez csak a másodlagos, a törvényhozás által megteremtett alanyi jogokkal hozhatók kapcsolatba. Az Alaptörvény e tekintetben nem tett mást, minthogy a korábbi gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben arra, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *az emberhez méltó lakhatás feltételeit* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek *valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új tételes, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal – egy *fokozott* szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybírók több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével kapcsolatos ombudsmani gyakorlat során kiemelt figyelmet fordítok a veszélyeztetett csoportok jogainak érvényesítésére. Egyes társadalmi csoportokhoz tartozó személyek számos okból – például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi, mentális állapotuk miatt – minősülhetnek veszélyeztetettnek. Helyzetükben a közös az, hogy 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. A jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából pedig nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi kiszolgáltatott helyzetükbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

3. Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a *szociális biztonság* megteremtésére. Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybírók 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 Alkotmánybírók 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 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”*.<sup>1</sup> 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, ahol az *ön gondoskodás lehetősége már nem áll fenn.*

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírói 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.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Elöljáróban fontos azt is kiemelni, hogy a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a segítő mechanizmusok kialakítása mindenkor az állam egyik alapfeladata. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerv számára egyaránt fontos cél a garanciális alapjogi normákkal (jogállamiság elve, jogbiztonság követelménye, emberi méltósághoz, tisztességes eljáráshoz és szociális biztonsághoz való jog) összhangban az ellátási rendszer létrehozása, finanszírozása, működtetése, illetve e rendszeren belüli felelős döntéshozatal. A szociális ellátórendszer működtetésének alapvető szabályait, az egyes állami, illetve önkormányzati feladat- és hatásköröket, azok terjedelmét, valamint a jogosultak körét – az Möt. korábban már idézett rendelkezéseivel összhangban – a *Szoctv. határozza meg.* A Szoctv. garanciális jelleggel rögzíti azt a 89. § (1) bekezdésében, hogy a települési önkormányzatok ellátási kötelezettsége *a település lakosságára, valamint a településen életvitelszerűen tartózkodó*

<sup>1</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

*hajléktalanokra terjed ki.* Ez alól csak akkor van kivétel, ha az intézményt társulás keretében más önkormányzattal közösen tartják fenn, vagy az intézménnyel nem rendelkező önkormányzattal kötött szerződésben a fenntartó az ellátást más önkormányzat lakosaira kiterjedően is vállalta. A Szocvtv. tehát *a személyes gondoskodás körébe tartozó ellátások megszervezését a helyi önkormányzatok feladataként határozza meg.* Annak érdekében, hogy a szakosított ellátások is hozzáférhetőek legyenek valamennyi rászoruló számára, a megyei (fővárosi) önkormányzatok kötelezettségeként határozza meg azon szakosított ellátások megszervezését, amelyre a települési önkormányzat nem köteles. Általános elvként fogalmazódik meg, hogy a települési önkormányzatok által fenntartott intézmények ellátási területe csak az adott településen élő lakosságra terjed ki.

Lényeges utalni arra is, hogy a Szocvtv. egy-egy speciális kivételt ide nem számítva (pl. falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatás) nem tartalmaz olyan tételes rendelkezést, amely értelmében *csak a saját települése lakosai részére biztosítható valamely szociális ellátás, és azt sem rögzíti, hogy kik tekinthetők a település (állandó) lakosainak.* A Szocvtv. 7. § (1) bekezdése alapján ráadásul *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 Szocvtv. 4. § (2) és (3) bekezdése alapján a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező személy *hajléktalannak* minősül, kivéve azt, akinek bejelentett lakóhelye a hajléktalan szállás. A hajléktalan-ellátás körében pedig *hajléktalannak minősül az, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.* A Szocvtv. 6. §-a értelmében 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 szociális rászorultságtól függő ellátások körében a Szocvtv. 32/A. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a szociális ellátás iránti kérelmet az a szociális hatáskört gyakorló szerv bírálja el, *amelynek illetékességi területén a kérelmező lakóhelye, vagy ha a kérelmező életvitelszerűen a bejelentett tartózkodási helyén lakik, a tartózkodási helye van.* A Szocvtv. 32. § (3) bekezdése és 132. § (4) bekezdése alapján az önkormányzatoknak rendeletben kell – többek között – szabályoznia a személyes gondoskodás formáit, az ellátás megszüntetésének eseteit, a térítési díjak mértékére, a díj csökkentésére, elengedésére vonatkozó szabályokat, továbbá azt is, hogy mely esetekben, mely személyi kör részére kell hatósági eljárás nélkül ellátást biztosítani.

**2.** Megkeresésemre Nógrádmegyer polgármestere a panaszos élettársának foglalkoztatásával összefüggésben úgy nyilatkozott, hogy a közmunkaprogramba azért nem vonták be, *mert állandó jelleggel már nem a településen lakik.* A tájékoztatás szerint hasonló volt az indoka a lakásfenntartási támogatás megszüntetésének is, amellyel összefüggésben a polgármester kiemelte, hogy az Önkormányzatnak nincs lehetősége e támogatás megállapítására, mivel a panaszos élettársának állandó lakcímén nincs sem tulajdonjoga, sem bérleti szerződése. Mindez azonban nem lett volna elégséges a kérelem megtagadásához abban az esetben, ha a panaszos és az élettársa Nógrádmegyeren élnek életvitelszerűen, akár jogcím nélkül is. A konkrét ügyben – nyomozati eszközök hiányában az ombudsmani vizsgálat körében fel nem oldható – *ellentmondás* figyelhető meg a nyilatkozatokban, a panaszos szerint ugyanis az élettársával életvitelszerűen (jelenleg jogcím nélkül) Nógrádmegyeren tartózkodnak, ezzel szemben a polgármester tájékoztatása alapján a panaszos és élettársa – tudomása szerint – Diósjenőn él életvitelszerűen. *A kifogásolt önkormányzati eljárás jogszerűsége kapcsán a rendelkezésre álló információk alapján nincs lehetőségem megalapozott állásfoglalásra.* Mindez álláspontom szerint azonban nem jelenti azt, hogy az önkormányzatok a szociális igazgatási rendszer idején átalakítása után valamennyi olyan hozzá forduló, rászoruló személyt támogatás, segítség nélkül hagyhatnak, aki állandó jelleggel nem a településen lakik.

3. A polgármester válaszához csatolt Ör. 1. § (1) bekezdése szerint *a rendelet hatálya kiterjed a Nógrádmegyer településen állandó lakóhellyel rendelkező és a Szocvtv. 3.§-ában meghatározott személyekre.* Az Ör. által hivatkozott Szocvtv. 3. §-a értelmében a törvény hatálya a Magyarországon élő magyar állampolgárokon kívül meghatározott státuszú külföldi állampolgárokra és hontalanokra is kiterjed, így például a bevándoroltakra, letelepedettekre, a magyar hatóság által menekültként vagy oltalmazottként elismert személyekre, meghatározott feltételek mellett a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyekre.

*Az Önkormányzat az Ör.-ben a szociális ellátásra jogosult személyek körét a fentiek szerint a tágabb kört meghatározó törvényi rendelkezésekhez képest leszűkítette, a rendelet hatályát a településen állandó lakóhellyel rendelkező személyekre korlátozta. Alapjogi, illetve törvényességi szempontból egyaránt kérdésként merül fel mindezek alapján az, hogy jogszerűnek lehet-e tekinteni az Ör. e megoldását a Szocvtv. szempontjából.*

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. Az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdése alapján feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Ahogyan arra már korábban utaltam, a Szocvtv. 32. § (3) bekezdése és 132. § (4) bekezdése *széles körű rendeletalkotási jogosultsággal ruházza fel az önkormányzatokat.*

E rendeleteket ugyanakkor az önkormányzatok származékos jogalkotói hatáskörben, a törvényi felhatalmazás keretei között alkothatják meg. Az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése továbbá azt is kimondja, hogy *az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.*

A polgármester válasza nyomán az Ör. 1. § (1) bekezdése alapján *a településen lakóhellyel rendelkező rászorulókat vehetik igénybe a szociális szolgáltatásokat.* Abban az esetben, hogy ha a rászoruló a településen tartózkodási hellyel bír, de más településen rendelkezik lakóhellyel, akkor ellátását a lakóhelyük szerinti település önkormányzatánál lehet igényelni (a tartózkodási hely meglétének előfeltétele a lakóhellyel való rendelkezés).

*Az Ör. nyomán ugyanakkor az a rászoruló, akik életvitelszerűen az Önkormányzat területén él ugyan, de sem ott (sem más településen) állandó lakóhellyel nem rendelkeznek, eleve – minden további feltétel teljesülésétől függetlenül – kívül rekedhet a szociális ellátó rendszeren, annak számára lényegében láthatatlanná válik.*

Az Ör. hatálya nem terjed ki a településen állandó lakóhely nélkül élő, életvitelszerűen tartózkodó rászorulóakra, így a szociális ellátás és a személyes gondoskodás körében *a Szocvtv. 6. §-a szerinti hajléktalan személyekre, és azokra a Szocvtv. 7. §-a szerinti rászorulóakra, akinek az élete, testi épsége közvetlen veszélyben van.* Mindez azt eredményezheti, hogy a Szocvtv. értelmében a kötelező szociális ellátási körbe tartozó rászorulókhöz sem jut el támogatás, az eljáró szerv az Ör. 1. § (1) bekezdésében foglaltakra való hivatkozással a kérelmet elutasítja. Mindezt úgy, hogy nem szükséges vizsgálnia azt, hogy a feltételek fennállnak-e.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Ör.-ben az Önkormányzat a Szocvtv. rendelkezésével ellentétesen korlátozta állandó lakosainak körére a rendelet személyi hatályát, amivel a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét is sértette, valamint az érintett személyek szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszasságot okozott, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő.*

### **Összegzés**

Az ügy tényállása során kiemeltém, hogy a panaszos és élettársa településről településre járva gyűjtik az újrahasznosítható hulladékot, amelyből kiegészítik csekély jövedelmüket, de az összeg ezzel együtt sem elegendő ahhoz, hogy az egészségkárosodott személyek alapvető szükségleteit fedezze. Mindez azt eredményezi, hogy otthonuktól hosszabb ideig is távol tartózkodhatnak.

A panaszos és élettársa mélyszegénységben élnek, amellyel összefüggésbe hozható, hogy az élettárs elveszítette a fedelet jelentő lakóháza tulajdonjogát, az eddigi tartózkodás jogcímét. Lakhatásuk megoldására törekednek, ez azonban külső segítség nélkül kilátástalan, a nógrádmegyeri lakóépület elhagyásával valós a hajléktalanná válásuk esélye.

Lényeges azonban, hogy amíg a településen, az ott található lakóingatlanban élnek bármilyen (akár csak ideiglenes jellegű) jogcímen, *az önkormányzat ellátási kötelezettsége kiterjed rájuk, mint a településen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalanokra*. A kötelezettség arra a szabályra figyelemmel áll fenn, amely szerint a hajléktalan személyek ügyében az a szociális hatáskört gyakorló szerv lesz illetékes, amelynek illetékességi területét *a hajléktalan személy az ellátás igénybevételekor nyilatkozatban tartózkodási helyként megjelölte*.

*A rendkívüli önkormányzati támogatások jelentősége* kapcsán utalnom kell *a téli tüzelő biztosításával* foglalkozó AJB-6574/2013. számon kiadott jelentésben foglaltakra. A jelentésben kifejtettem, hogy 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. Az állam ezekben a végső helyzetekben annak a kötelezettségének tesz eleget, hogy a minimumot biztosítsa azon személyek számára, akik *az emberi lét alapfeltételeit önerejükkel nem tudják megteremteni*. E kötelezettség teljesítése során, különösen a kihüléssel megelőzése érdekében alkalmazott egyik eszköz a szociális tűzifa biztosítása a rászoruló emberek, családok számára. A megélhetési minimumot biztosító segítség elmaradása a rossz anyagi körülmények között élő, szociálisan rászoruló emberek számára hosszú távon az életben maradásuk ellehetetlenüléséhez vezethet. A jelentésben felhívtam arra a figyelmet, hogy az ellátási forma létfontosságát bizonyítják azok az esetek, amikor emberek a saját fűtetlen otthonukban hültek ki és vesztették emiatt életüket.

Szeretnék rámutatni végül arra, hogy a törvényalkotó – annak érdekében, hogy a hivatalos eljárások során az elérhetőség akkor is biztosítva legyen, ha egy személy nem tud lakó-, vagy tartózkodási helyet létesíteni – az Nyt. rendszerén belül megteremtette az *értesítési cím jogintézményét*. Az értesítési cím az Nyt. vhr. alapján lehet egy postafiók, de megadhat postai szolgáltató helyet értesítési címként, és akár – meghatározott szempontok mentén – címhelyet is megjelölhet. Jelenleg a lakcím nélküli személy számára biztosított az értesítési cím létesítésének lehetősége, így például a Szocvtv. 37/C. § (2) bekezdése alapján a hajléktalan személyek szociális ellátását az általa megjelölt értesítési címre is folyósíthatják (az illetéktelen személyekkel szemben megfelelő garanciák biztosítása mellett). *Mindezek alapján álláspontom szerint az Önkormányzatnak lehetősége van arra, hogy a településen életvitelszerűen élő hajléktalan, azaz érvényes lakcímmel nem rendelkező személyek esetében szükségszerű elemként az értesítési cím meglétét követelje meg ellátása előfeltételként*.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszas helyzet jövőbeni bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* Nógrádmegyer Község Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy a szociális igazgatásról és a szociális ellátások helyi szabályozásáról szóló 28/2013.(XII. 31.) önkormányzati rendelet 1. § (1) bekezdésének a jelentésben rögzítetteknek megfelelő tartalmú módosításával biztosítsa, hogy annak személyi hatálya – ennek nyomán pedig az Önkormányzat szociális ellátási kötelezettsége – összhangban legyen a szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény valamennyi irányadó rendelkezéseivel.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5402/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Kussinszky Anikó

**Az eljárás megindítása**

2014 novemberében fordult panaszos hivatalomhoz beadványával, melyben kifogásolta a Kaáli Intézet DEOC Asszisztált Reprodukciós Központja (a továbbiakban: Intézet) által alkalmazott nyomtatványmintát, melyet a kezelése során írtak alá vele.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány nyomán az Intézet eljárásával, gyakorlatával összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményének, valamint az emberi méltósághoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az Intézet vezetőjét.

**A megállapított tényállás**

1. A panaszos a következő szó szerinti, az eredetivel megegyező kiemeléseket tartalmazó nyilatkozatmintát csatolta beadványához, melyet állítása szerint minden az Intézetben kezelt nővel aláírattnak: „Kijelentem, hogy az elmúlt 12 órában nem ettem és ittam. Kérem, hogy altassanak el. Tudomásul veszem, hogy ébredésem után az orvosaim által szükségesnek tartott időt (2-6 óra) az intézetben kell töltenem, előbb még saját felelősségemre sem távozhatom. *Az intézetet a fenti idő eltelte után is csak kísérelővel hagyhatom el.* 24 óra hosszáig nem fogyaszthatok szeszesitalt, magasban, vagy munkagépen nem dolgozhatok. Járművet nem vezethetek, ezen idő alatt szerződést nem kötök, jognyilatkozatot nem teszek. Amennyiben orvosaim a műtét után kórházi elhelyezést javasolnak, úgy azt elfogadom.” A panaszos álláspontja szerint ez a dokumentum, jogszabállyal ellentétes, melyet jelzett az Intézet vezetőjének, de változás nem történt. Ezt követően kérte a biztos vizsgálatát.

2. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében *részletes tájékoztatást kértem az Intézet főigazgatójától*, aki 2014 decemberében kelt válaszában megerősítette, hogy az említett formanyomtatványt használják és azt szakmai és jogi szempontból is megfelelőnek tartják.

Leírta, hogy az Intézet a beavatkozásokat ambuláns módon végzi, a beavatkozás típusától függően altatással vagy altatás nélkül. Altatás esetében alkalmazzák a formanyomtatványt előzetesen. Altatás estében tájékoztatják a betegeket, hogy – kizárólag a jogszabályi célokból és mértékben – az altatás következtében egészségügyi állapotukban bekövetkező változások miatt bizonyos korlátozásokra kell figyelemmel lenni. A páciens az altatás során tudatállapotot és ítélőképességet befolyásoló szerek hatása alá kerül, melyeknek hatása és mellékhatása egyedileg változó. A páciens altatás utáni állapota bódult, öntudatlan, élettani folyamatai akár a normálistól eltérőek is lehetnek (émelygés, hányás, vérnyomás ingadozás, szédülés, vércukor értékek eltérése, stb.), így az állapota cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes. Az altatás hatásának időtartamát előre nem tudják meghatározni, ezért szükséges, hogy az állapot monitorozása folyamán egyedileg állapítsák meg azt, hogy a páciens mikor kerül olyan állapotba, hogy biztonsággal elhagyhatja az intézetet. A páciens az orvos által meghatározott időtartamban (ami átlagosan 2-6 óra között változik egyedi körülmények függvényében) az altatás után megfigyelésre marad az Intézetben. Ennek oka a saját és a mások biztonsága, az egyedi eset értékelése során az orvos tekintettel van az eset körülményeire (hogyan reagál az altatószere a beteg, egyedül vagy kísérelővel távozik, stb.).



Az igazgató utalt arra is, hogy ha az ellátás során akár nőgyógyászati, akár altató orvosi szempontból felmerül annak a gyanúja, hogy az egyedi esetben a kezelt páciens további megfigyelést igényel, avagy valamely fenyegető, illetve fellépő szövődmény elhárítása céljából fekvőbeteg intézeti ellátásra van szüksége, úgy a fekvőbeteg háttérrel szolgáltató Debreceni Egyetemi Klinikai Központ Szülészeti és Nőgyógyászati Klinikájára irányítják. Az általános szabályok szerint azt a beteg dönti el, hogy a beutalás után kíván-e a kórházban maradni, de a kórházi beutalás elfogadását, tudomásul vételét – azaz az Intézetben egy épületben lévő fekvőbeteg háttérintézményben való jelentkezést – feltétlen szükségesnek tartja. Mind az altatásnak, mind pedig a lombikbébi kezeléseknél ugyanis – kis százalékban – életet veszélyeztető szövődményei is lehetnek, mely csak fekvőbeteg intézetben történő gyors beavatkozással gyógyítható, miközben a lombikbébi kezeléseknél ambuláns módon történnek.

Az igazgató válaszában a fentiekre hivatkozással megállapította, hogy az Eütv. rendelkezéseit betartják. Végezetül megjegyezte, hogy az Intézet több mint egy évtizedes működése alatt még egyszer sem fordult elő, hogy a fekvőbeteg intézetbe irányítást és adott esetben ott az intézeti felvételt bárki is visszautasította volna. Hasonlóképpen nem volt még probléma – egy emlékeztető eset kivételével – amiatt, hogy a beteg annyi ideig maradjon az altatás után megfigyelés alatt az Intézetben, amennyi idő orvosilag szükséges. Ítéltéképessége birtokában mindenki belátja, hogy mindez kizárólag a saját és mások biztonsága és egészsége megőrzése érdekében történik, és csak annyi ideig tart, amíg feltétlenül szükséges.

#### **Az alkalmazott jogszabályok**

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv);

#### **Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- 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.*”]

#### **A vizsgálat megállapításai**

##### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbtt. határozza meg. Annak 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, 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 alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – *függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik* – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés *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*, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbtt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. Jelen esetben tehát az Intézet gyakorlatában alkalmazott formanyomtatvány tartalmának és az alapjogi kihatásainak vizsgálatára az alapjogi biztosnak lehetősége van.

## II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírói határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírói határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jog és a jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – *az Abh. megállapításaival összhangban* – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat.

**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. 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.

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 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.

Az Alkotmánybíróság már az egyik első, 1990-ben hozott döntésében kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog általános személyiségi jog, amelynek egyes fontos eleme az önrendelkezés szabadsága, az *önrendelkezéshez való jog*. Ugyanebben a határozatban hívta fel a figyelmet arra az Alkotmánybíróság, hogy az önrendelkezési jog – mint az összes különös személyiségi jog – az egyén autonómiáját, az egyéni döntés szabadságát védi. Az Alkotmánybíróság 2000-ben foglalkozott először az *egészségügyi önrendelkezési jog* kérdéskörével, a betegek jogainak tartalmával, a beteg önrendelkezési jogát pedig különös személyiségi jogként vezetett le az Alkotmány szövegéből.

Az Alaptörvény, ahogyan az Alkotmány külön nem nevesíti a betegek jogait, de ezek a speciális jogosítványok – álláspontom szerint továbbra is – levezethetőek az emberi méltósághoz való jogból, és az önrendelkezési jogból. A betegek jogainak fokozott állami védelmi kötelezettségekből adódó egyes alanyi jogokat törvényi szinten rögzítették és rögzítik ma is: az Eütv. betegjogi katalógusa nevesíti – többek között – a beteg emberi méltósághoz való jogát, tájékoztatásához való jogát, önrendelkezési jogát, és a gyógyintézet elhagyásának jogát.

A betegjogi jogvédelmi rendszer központjában az *egészségügyi önrendelkezési jog biztosítása*, valamint az „informed consent”, azaz a 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. Az Alkotmánybíróság 36/2000. (X. 27.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az egészségügyi ellátás során szükséges beavatkozásokba való beleegyezés, illetve annak visszautasítása a személyiségi jogok gyakorlásától elválaszthatatlan. Számos korábbi ombudsmani jelentés kiemeli, hogy a beteg, egészségügyi ellátásra szoruló személyek *e helyzetüknél fogva eleve kiszolgáltatott* – nem egy esetben „alárendelt” – helyzetben vannak az egészségügyi intézményekkel szemben, így jogaik különösen sérülékenyek. Mindebből következően az államtól nemcsak az egészségügyi intézményrendszer fenntartása és működtetése várható el, hanem alkotmányos kötelezettsége kiterjed az egészségügyi ellátásra szoruló személyek alapvető jogai védelmére.

3. A kérdéskör kapcsán végül nem hagyhatóak figyelmen kívül az Európa Tanácsnak az emberi lény emberi jogainak és méltóságának a biológia és az orvostudomány alkalmazására tekintettel történő védelméről szóló, Oviedóban 1997. április 4-én kelt Egyezményében (a továbbiakban: *Oviedói Egyezmény*) meghatározott, *Magyarországra is vonatkozó egyes kötelezettségek* sem. Az Oviedói Egyezmény 5. cikke értelmében egészségügyi beavatkozás csak azután hajtható végre, ha abba az érintett személy szabadon és tájékozottságon alapuló beleegyezését adta, ennek a személynek *előzetesen megfelelő tájékoztatást kell kapnia a beavatkozás céljáról és természetéről, valamint következményeiről és kockázatairól*. Az érintett személy továbbá a beleegyezését bármikor szabadon visszavonhatja. Az Oviedói Egyezmény 9. cikke rögzíti, hogy az orvosi beavatkozás időpontjában szándéka kinyilvánítására képtelen állapotban lévő beteg beavatkozással kapcsolatos, *előzetesen kinyilvánított szándékát figyelembe kell venni*.

Az Oviedói Egyezmény 26. cikk alapján pedig e jogok gyakorlása és a védelmi rendelkezések nem képezhetik más korlátozások tárgyát, mint amelyek törvényben meghatározott esetekben, egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a bűncselekmények megelőzése, a közegészség védelme vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

### III. Az ügy érdekében

Kiindulópontként fontosnak tartom rögzíteni, hogy az ember, így a beteg önrendelkezési joga sem más, mint személyes autonómiájának tisztelete. Ennek figyelmen kívül hagyásával a beteg kiszolgáltatottság érzete növekszik, és ezzel párhuzamosan csökken az orvosokba és a megfelelő egészségügyi ellátásába vetett bizalma is. Az előzetes és a beteg számára is érthető tájékoztatás ugyanakkor az alapjogok tiszteletben tartása mellett mindig növeli a betegek együttműködési hajlandóságát, humanizálja az orvos-beteg kapcsolatot, amely mindkét fél számára előnyös. Az orvos-beteg kapcsolatban nem szabad figyelmen kívül hagyni a felek pusztán emberi létük azonos lényegéből fakadó egyenlőségét – az orvos részéről nyilvánvalóan fennálló szakismeret tisztelete és elismerése mellett. Alapvető garancia, hogy a beteg beleegyezésének minden esetben a megfelelő és előzetes tájékoztatáson kell alapulnia. Így előzetesen *közölni* szükséges vele mindazt, ami megalapozott döntése meghozatalához szükséges. Az előzetes informáláson túl a beleegyezés további fontos tartalmi eleme az önkéntesség és a felhatalmazás. Az önkéntességet biztosító garanciális elem, hogy az Eütv. 15. § (6) bekezdése alapján a hozzájárulás bármikor visszavonható.

#### *A tájékoztatáshoz való jog érvényesülése és a formanyomtatvány szövegezése*

Az egészségügyi ellátás során az altatásban vagy a helyi érzéstelenítéssel végzett tervezett ambuláns beavatkozás esetében az érzéstelenítés alkalmazását megelőzően az egészségügyi intézménynek tájékoztatást kell adnia a beteg részére az altatással, illetve érzéstelenítéssel kapcsolatos tudnivalókról, annak általános mellékhatásairól, valamint szövődményeiről. E tájékoztatásban kell kitérni a műtét előtti kérésekre, illetőleg a műtét utáni tudnivalókra is itt kell felhívni a páciens figyelmét. Nem szabad figyelmen kívül hagyni ugyanakkor, hogy nemcsak a tartalomnak, hanem a tájékoztatás megfogalmazás módjának is jelentősége van ebben az információs szempontból különösen kiszolgáltatott helyzetben. Az önrendelkezési jog és a tájékozott beleegyezés elvéből ugyanis az következik, hogy a betegnek mindezen információkhoz *tájékoztatás* formájában kell hozzájutnia. *Az utasítás, a parancs, a kötelezés, illetve a joglemondó nyilatkozat nem megfelelő, továbbá nem alkalmas tájékoztatási forma.* A döntés joga ugyanis a betegé, aki a tájékoztatás alapján mérlegelheti a következményeket.

A megalapozott szakmai álláspont kialakítása érdekében a következőkben az Intézmény által használt megfogalmazásokat vetettem össze az Aneszteziológiai és Intenzív Terápiás Társaság által közzétett tájékoztató nyomtatványon szereplő elemekkel:

<b>Az Intézet nyomtatványa</b>	<b>Az ajánlott nyomtatvány minta</b>
Kijelentem, hogy az elmúlt 12 órában nem ettem és ittam.	Kérjük, hogy a műtét előtt saját érdekében tartsa be a következőket: A műtét kezdete előtt ne egyen, ne igyon, ne dohányozzon! A pontos időpontot altatóorvosa határozza meg. ..... órakor még ihat folyadékot ..... órakor még ehet könnyen emészthető ételt.
Tudomásul veszem, hogy ébredésem után az orvosaim által szükségesnek tartott időt (2-6 óra) az Intézetben kell töltenem, előbb még saját felelősségemre sem	A műtétet követően az Ön elbocsátásának számos feltétele van. Csak akkor bocsátjuk el, ha:

távozhatom.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nincs sebészeti probléma;</li> <li>- az Ön tudata, ítélőképessége tiszta;</li> <li>- önállóan képes járni;</li> <li>- tud önállóan inni, vizeletet üríteni;</li> <li>- nincs hányingere;</li> <li>- fájdalma egyszerű fájdalomcsillapítókkal jól csillapítható.</li> </ul>
Tudomásul veszem, hogy az intézetet fenti idő után is csak kísérővel hagyhatom el.	Az érzéstelenítést követően járó betegként <i>nem ajánlatos</i> az utcán egyedül közlekedni. Hozzártartozóival vagy taxival térjen haza.
Tudomásul veszem, hogy 24 óra hosszágig nem fogyaszthatok szeszes italt, magasban, vagy munkagépen nem dolgozhatok. Járművet nem vezethetek, ezen idő alatt szerződést nem kötök, jognyilatkozatot nem teszek.	Az altatás utóhatása miatt leghamarabb csak 24 óra elteltével vehet részt aktívan az utcai forgalomban, dolgozhat gépen, fogyaszthat alkoholt. Az altatás utóhatása miatt leghamarabb csak 24 óra elteltével <i>tanácsos</i> szerződést, megállapodást kötnie.
Amennyiben orvosaim a műtét után kórházi elhelyezést javasolnak, úgy azt elfogadom.	A műtétet követően az Ön elbocsátásának számos feltétele van. Csak akkor bocsátjuk el, ha nincs sebészeti probléma.

Az Intézetben alkalmazott nyomtatvány egyik különösen paternalista és emellett az Eütv 12. §-ával (gyógyintézet elhagyásához való jog) ellentétes rendelkezése az Intézet elhagyásával függ össze. Szembetűnő a két Nyomtatvány (az Intézeti és az Ajánlott) szövege közti komoly eltérés. Az Intézet jogszabállyal ellentétes módon *rendelkezik* ugyanis arról, hogy a páciens meddig nem hagyhatja el az intézményt (saját felelősségére sem), és hogy ezt követően is csak kísérővel távozhat. Az Aneszteziológiai és Intenzív Terápiás Társaság által kidolgozott és ajánlott tájékoztató nyomtatvány ezzel szemben az Eütv. rendelkezéseivel összhangban arról *tájékoztatja* a beteget, hogy orvos-szakmai szempontból mikor tekinthető elbocsátható állapotúnak. Illetőleg felhívja a beteg figyelmét arra, hogy *nem ajánlják*, hogy az utcán egyedül közlekedjen, valamint *javasolják*, hogy hozzátartozóval vagy taxival térjen haza. Az egészségügyi önrendelkezési jog keretében az Eütv. alapján az egészségügyi ellátás igénybevételén túl arról is a beteg dönt, hogy saját belátása alapján mikor hagyja el az egészségügyi intézményt. Ezen jogosítvány korlátozására szigorú – törvényben rögzített – szabályok vonatkoznak, amelyek jellemzően a fertőző betegeket (közegészségügyi érdek), valamint a pszichiátriai betegeket (veszélyeztető magatartás tanúsítása esetén) érintik.

A gyógyintézet elhagyása jogának helyes értelmezését a szakirodalom a következőképpen adja: „Az intézmény elhagyásának időpontját a törvény szerint legerőteljesebben nem a terápiás érdek, hanem a beteg saját belátása alapozza meg, persze ideális esetben a beteg a kivizsgálás, illetve gyógykezelés végeztével, az ellátást végzők *javaslatának* megfelelően hagyja el az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézetet. A beteg döntési szabadsága csak annyiban korlátozható, amennyiben távozása mások testi épségét, egészségét veszélyeztetné (például fertőző betegség, agresszív magatartásban megnyilvánuló *veszélyeztető állapot* esetén) vagy a törvényben meghatározott egyéb ok (így vissza nem utasítható, például életmentő ellátás) áll fenn. Alapesetben az eljárás az, hogy a beteg távozási szándékát bejelenti, a kezelőorvos pedig mindezt feltünteti a beteg egészségügyi dokumentációjában. *Nincs tehát szó arról, hogy a távozás lehetősége az orvos engedélyétől, hozzájárulásától függne, mindez összhangban van az egészségügyi ellátásról az emberi jogok tiszteletben tartása mellett alkotható képpel*, miszerint az orvosi ténykedés nem valamiféle bebocsátás a gyógyítás sajátos szabályokkal működő szentélyébe, hanem *szolgáltatás szabad akarat alapján történő igénybevétele, a visszalépés, távozás mindenkor fennálló lehetőségével*. Másfelől viszont a szabadság áráként tudomásul kell venni, hogy az egészségtudományok nem adhatnak mindig az ember egészségével messzemenően összeegyeztethető megoldást az ellátás igénybevétele önkényes befejezésének esetére.

Egészséges viszonyrendszer akkor jön létre, ha ezekkel a játékszabályokkal mindkét fél tisztában van.”<sup>1</sup> Az intézmény elhagyásának alapvetően a beteg általi meghatározottságát támasztja alá az is, hogy maga az Eütv. 12. § (3) bekezdése foglalkozik a beteg bejelentés nélküli távozásának esetkörével, és rendezi az intézmény tennivalóit ilyen esetben.

Az önrendelkezési jog érvényesülése kapcsán lényeges kiemelni, hogy a nyomtatvány eddig tárgyalt részei a tervezett ambuláns beavatkozáshoz szükséges altatást, érzéstelenítést megelőzően adandó „tájékoztatással” függtek össze. Az Intézet tájékoztatójában használt „Kérem, hogy altassanak el.” mondat közbeékelése ugyanakkor egyfajta felhatalmazásként értelmezhető az altatás, érzéstelenítés elvégzésére. Az eltérő funkció és a garanciális jelleg okán azonban a kezelésre való felhatalmazás megadásaként (is) értelmezhető mondatnak egy beleegyező nyilatkozatban kellene megjelennie, nem pedig a tájékoztatások közé ékelve.

A formanyomtatvány formai kellékeivel összefüggésben kiemelendő, hogy a panaszos által kifogásolt formanyomtatványon *nem szerepel megnevezés*. Ennek elsődleges okaként azt lehet kiemelni, hogy ezzel az egy nyomtatvánnyal kívánt az Intézmény több, az Eütv.-ben rögzített kötelezettségének eleget tenni: a dokumentum valójában egyszerre *beleegyező nyilatkozat és tájékoztató*, mindkét formanyomtatvány egyes elemeit tartalmazza. Nem tüntették fel ugyanakkor rajta, hogy azt melyik intézmény melyik osztálya adta ki, amely a beleegyezés esetében kifejezetten a tekintetben aggályos, hogy nem derül ki, hogy a beteg kinek és milyen beavatkozással kapcsolatban ad felhatalmazást arra, hogy az altatást elvégezze.

*Fentiekre tekintettel összességében megállapítom, hogy az Intézetben alkalmazott formanyomtatvány jelenlegi tartalma, szövegezése és alapvető garanciális hiányosságai, valamint az azon alapuló gyakorlat nincs összhangban az Eütv. rendelkezéseivel, sérti a jogbiztonság követelményét és az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési joggal összefüggő visszásságot okoz, előidézi és fenntartja a jogsérelem bekövetkezének állandó és közvetlen veszélyét.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése* érdekében az Ajbt. 31. § (1) alapján – az Intézet egyidejű tájékoztatása mellett – *felkérem* az országos tisztifőorvost, hogy kezdeményezze az Intézet vezetőjénél a kifogásolt tartalmú formanyomtatványnak a betegek önrendelkezési joga érvényesülését szem előtt tartó felülvizsgálatát, és az Eütv. rendelkezéseivel való összhangjának megteremtését.

Budapest, 2015. március

Székely László sk.

---

<sup>1</sup> Lásd: Kovácsy Zsombor: Egészségügyi Jog, Semmelweis Kiadó 2008, 54.o.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5467/2014.számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a NAV Bűnügyi Főigazgatóságának eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz. Beadványában kifogásolta, hogy az adóhatóság nyomozó szerve hónapok óta nem válaszol kérelmére. A panaszos álláspontja szerint a hatóság mulasztásával az Európai Unió normáit is megsértette.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve sérelme közvetlen veszélyének a lehetősége. Tekintettel erre az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. §-a és a 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében megkerestem a NAV Bűnügyi Főigazgatóságát, amelytől az ügy dokumentumainak megküldését és tájékoztatást kértem.

**Érintett alapvető jogok és alaptörvényi elvek**

1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
2. A hatósági ügyek tisztességes intézése: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
3. A kérelem, panasz előterjesztéséhez való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy másokkal együtt írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.*” (Alaptörvény XXV. cikk)
4. A jogorvoslathoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.*” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.)

**Alkalmazott jogszabályok**

1. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
2. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
3. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos ügyvezetése alatt álló gazdasági társaság tevékenységével összefüggésben a NAV Bűnügyi Főigazgatósága Központi Nyomozó Főosztálya 2005 februárjában nyomozást indított a Btk. 312.§ (1) bekezdésében meghatározott és a (4) bekezdés a) pontja szerint minősülő csempészet, valamint a Btk. 310. § (1) bekezdésébe ütköző és (3) bekezdése szerint minősülő adócsalás büntettének alapos gyanúja miatt. Tekintettel arra, hogy a nyomozással érintett cégek kiterjedt nemzetközi kapcsolatokkal folytatták tevékenységüket, a tényállás felderítése érdekében a nyomozó hatóság jogsegély keretében külföldi hatóságokat is megkeresett. A bűnügyi főigazgatóság nyomozást végző munkatársai a Vám- és Pénzügyőrség Központi Bűnüldözési Parancsnokságának az NCTS rendszerben szereplő adatai elemzésével megállapították, hogy az érintett cégek feltűnően alacsony vámértéken importálnak számítástechnikai eszközöket. Az importőr cégek 3-4 havonta váltották egymást, mindig más és más cég végezte el az import-tevékenységet, míg a szállítmányok feladója minden esetben ugyanaz a gazdasági társaság volt.

A cégek névváltozása ellenére az importőrök vezető tisztségviselői tekintetében egyezőség mutatkozott. Az árut ugyanazokkal a tehergépkocsikkal, mindig ugyanazon fuvarozó cégek szállították, és a vámhatóságnál tett vámáru-nyilatkozatokon az áruk mennyiségére és tartalmára figyelemmel mindig irreálisan alacsony értékek szerepeltek. Ezt a tevékenységet a nyomozó hatóság folyamatos megfigyelés alatt tartotta, adatgyűjtést végzett. A több mint kilenc évig tartó nyomozás során a bünyügyi főigazgatóság bizonyítékok beszerzése céljából a jogsegély keretében svájci, román, ciprusi és dán hatóságokat is megkeresett. A tényállás tisztázása érdekében panaszost is kihallgatták. Végül a nyomozást a Be. 190. § (1) bekezdés b) pontja alapján, – figyelemmel a Be. 190. § (2) bekezdésére – mivel a nyomozás adatai szerint bűncselekmény elkövetése nem volt megállapítható, és az eljárás folytatásától eredmény nem volt várható, 2014 nyarán megszüntették.

A nyomozás megszüntetését követően, 2014. július 27-én panaszos – megítélése szerint – a nyomozás miatt meggyengült nemzetközi kapcsolatainak helyreállítása céljából hatósági igazolás kiállítását kérte. Az igazolásban panaszos a nyomozás megszüntetésének tényét kérte röviden feltüntetni. Kérelmében annak a kívánalmának is hangot adott, hogy a bünyügyi főigazgatóság a nyomozás megszüntetéséről szóló igazolást állami költségen angol, német, francia, dán és görög nyelvre is fordítsa, illetve fordíttassa le.

A panaszos hónapokkal később Hivatalomhoz fordult. Beadványában azt sérelmezte, hogy a bünyügyi főigazgatóság nem válaszolt kérelmére. A panasz alapján a történetek pontos tisztázása érdekében a NAV Bünyügyi Főigazgatóságához írtam megkeresést. A főigazgatóságtól kapott tájékoztatásból, a megküldött dokumentumokból azt állapítottam meg, hogy a Központi Nyomozó Főosztály panaszos 2014. július 27-én benyújtott kérelmére 2014. szeptember 2-án válaszolt. A válaszlevélben panaszost arról tájékoztatták, hogy a kérelmében „foglalt teljesítésére nincs lehetőség”. A rendelkezésemre bocsátott, a hatóság állítása szerint a panaszosnak is megküldött irat azonban alakilag és tartalmilag is hiányos, ami az ügyféli jogok érvényesülésével kapcsolatban alkotmányossági problémát vetett fel.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az adóhatóság bünyügyi főigazgatósága az Ajbt. 18. § (1) bekezdése h) pontja értelmében nyomozó hatóságnak minősül, így az ügy vizsgálatára az eljáró szerv tekintetében hatáskörrel rendelkezem. Vizsgálati jogosultságom további feltétele, hogy a beadványt tevő személy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítse, illetve jogorvoslati lehetőség ne legyen a számára biztosítva.

Az ügyintézési határidő túllépése, a hatóság „hallgatása” olyan eljárási jogszabálysértés, amely nehezíti az ügyféli jogok érvényesítését, köztük a jogorvoslathoz való jog gyakorlását. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának, a jogorvoslati lehetőség megnyílásának feltétele, hogy a hatóság az ügyfelet tájékoztassa, és az ügyben döntést hozzon. Ennek elmaradása esetén a jogorvoslat kérdéskörét a Ket-ben előírt, a hatóságot terhelő eljárási kötelezettséggel összefüggésben lehet csak vizsgálni. Az eljárási kényszer figyelembe vételével végzett vizsgálat indokoltságát az állampolgárok közhatalmat gyakorló szervekkel szembeni helyzete, az alapvető jogok jogrendszerben elfoglalt helye, a hatósági eljárásokban való érvényesülésük fontossága, valamint védelmük elsődlegessége adja.



A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. (Ez az ún. eljárási kényszer minden közigazgatási szervet terhel, ha az eljárás megindításának feltételei fennállnak.) Amennyiben az eljárás, a közigazgatási cselekmény elmarad, rendes közigazgatási jogorvoslatra sem kerülhet sor. A tájékoztatás és az érdemi döntés hiánya hatályos jogrendszerünkben kizárja a rendes közigazgatási jogorvoslat igénybe vételét, ezért a panaszos ügyében a rendes jogorvoslati lehetőség hiánya miatt állapítottam meg hatásköröm fennállását.

## **II. A vizsgált alapvető jogok és alapelvek tartalmát illetően**

Az alapvető jogok biztosa *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával, az Alkotmánybíróság jogállami garanciákkal, alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, az alapjogi tesztekre zsinórmértékként támaszkodva tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság lényeges eleme a *jogbiztonság követelménye*. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei, így az állampolgárok számára is. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények kiszámíthatóságát is. A jogbiztonság igénye nemcsak az, hogy a jogszabályok, hanem a jogalkalmazók döntési megfontolásai is átláthatóak, követhetők legyenek, vagyis a közhatalmi szervek hatáskörgyakorlása, feladatellátása is megfelelően az előreláthatóság, megismerhetőség és kiszámíthatóság követelményének.

Röviden: a jogállami klauzula lényege az a követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott keretek között fejtsék ki tevékenységüket, ami nem jelent mást, mint a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét. A törvény alá rendeltség követelményéhez kapcsolhatók az eljárási garanciák, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják. [56/1991. (XI.8.) AB határozat, 9/1992. (I.30.) AB határozat, 3/2014 (I.21.) AB határozat]

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása függelékének (továbbiakban: ET ajánlás) 2. cikke az Alkotmánybírósági gyakorlattal összhangban a közigazgatás joghoz kötöttségének elvét fogalmazza meg. E szerint a közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el, nem tehetnek önkényes intézkedéseket még mérlegelési jogukat gyakorolva sem. Kötelesek betartani a nemzeti és nemzetközi jogot, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket meghatározó jog általános alapelveit. Azon szabályok tiszteletben tartásával járnak el, amelyek a rájuk vonatkozó jogszabályokban hatáskörüket és eljárásaikat meghatározzák.

Az ügyféli jogok hatósági, közszolgáltatási eljárásokban való érvényesülése adja a *tisztességes eljárás* Alaptörvényben meghatározott követelményének alapját. A tisztességes eljárás követelménye ugyanis a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. Nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányuló jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. [6/1998. (III.11.) AB határozat] A tisztességes eljárás részelemei: az ügyintézési határidő betartása, az átlátható, az ügyfelek tájékoztatására hangsúlyt helyező eljárás, és a kötelező tartalmi és alaki kellékekkel rendelkező, megfelelő formában meghozott döntés. A tisztességes eljáráshoz való jog kérdéskörében ezek együttes értékelése indokolt.

Az ET ajánlás 7. cikke szerint a közigazgatási hatóságoknak *ésszerű határidőn* belül kell eljárniuk és kötelezettségeiket teljesíteniük. A kötelezettségek teljesítésének módja és maga az eljárás is meg kell, hogy feleljen az *átláthatóság* követelményének.

A közigazgatási hatóságok a magánszemélyek megfelelő, indokolt esetben a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatalát is magában foglaló eszközökkel kötelesek intézkedéseikről és döntéseikről tájékoztatni az ügyfeleket. A közigazgatási döntést egyszerűen, világosan és érthető módon kell megfogalmazni. Minden egyedi döntést részletesen meg kell indokolni, rögzítve ennek jogi és ténybeli alapját, kiemelten igaz ez azokban az esetekben, amelyekben a döntés egyéni jogokat érint. A *jogorvoslathoz való jog* alkotmányos alapjogként szabályozott, ún. származtatott alapjog, ami azt jelenti, hogy elsődleges szerepe más alapjogok védelmének, érvényesülésének a biztosítása. A hatékony jogorvoslat alapvető funkciója a hibás döntés lehetőségének a lehető legkisebb mértékűre szorítása, a jogsérelem orvosolhatósága a döntés megalapozatlan, célszerűtlen vagy törvénytörő volta esetén. *A jogorvoslat lényeges eleme tehát a jog vagy jogos érdek védelme, hatékonyságának biztosítása pedig a más szervhez, vagy ugyanazon szervezetten belül magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.* [5/1992. (I.30.) AB hat.;] A rendkívüli jogorvoslati eszközök (pl.: felügyeleti intézkedés) azonban csak feltételes és korlátozott jogvédelmi eszközök, melyek esetében rendszerint az intézkedésre jogosult dönt, hogy lefolytatja-e az eljárást vagy sem. [9/2013. (III.6.) AB hat; 22/1995.(III.31.) AB hat.;

### **III. Az ügy érdemében**

A panaszos igazolás kiállítását kérő beadványának bünyügyi főigazgatóságához érkezésével, a panaszos és a főigazgatóság között közigazgatási eljárási jogviszony jött létre, melyre a Ket. szabályait kell alkalmazni. A kérelem benyújtását követően a Ket. 20. §-a alapján a bünyügyi főigazgatóságnak eljárási kötelezettsége keletkezett, ami magában foglalja az ügy tárgyában való döntéshozatali kötelezettséget is. Az ET ajánlása szerint a közigazgatási hatósághoz benyújtott kérelem alapján a döntést a jog által meghatározott ésszerű időn belül kell meghozni. A Ket. az ajánlással összhangban, az eljárás tárgyától függően határozza meg az ügyintézésre nyitva álló határidőket. A Ket. szabályai szerint az általános ügyintézési határidő a kérelem beérkezését követő naptól számított 21 nap. Az igazolás kiállítására irányuló kérelem esetén ez a határidő 10 napra rövidül.[Ket. 83.§ (3) bek]

Az ügyintézési határidő funkciója, hogy biztosítsa a közigazgatás ésszerű keretek között tartását, az ügyféli jogok érvényesülését, és védelmet nyújtson az ügyfelek számára a hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben. A Ket. 20. §-ában szabályozott eljárási kötelezettség tehát nemcsak az eljárás megindításának kötelezettségét, hanem az eljárás megfelelő döntéssel, a jogszabály által meghatározott határidőn belül történő lezárásának a kötelezettségét is jelenti. Ezek a kötelezettségek képezik az eljárási kötelezettség lényeges tartalmát. Amennyiben az eljáró hatóság eljárási kötelezettségének lényeges tartalmát nem, vagy csak részlegesen teljesíti, mulasztásával az ügyféli jogok érvényesülését veszélyezteti, adott esetben meg is sérti azokat. Ebből adódóan az eljárási kötelezettség nem teljesítését, a hatáskörgyakorlás kifejezett vagy rejtett megtagadását az eljárási jogszabálysértések közé sorolhatjuk, ami alapvető elvek illetve jogok sérelmét vonhatja maga után.

A bünyügyi főigazgatóság a panaszos kérelmére a Ket-ben meghatározott 10 napos ügyintézési határidőt jelentősen túllépve, a törvényben előírt döntéshozatali formát megsértve, 2014. szeptember 2-án levélben válaszolt. Levelében a hatóság röviden arról értesítette panaszost, hogy nincs lehetőség a kérelemben foglaltak teljesítésére. A panaszosnak szóló rövid értesítésen felül a levél indokolást, a jogorvoslat lehetőségéről szóló tájékoztatást nem tartalmazott. A főigazgatóságtól a hivatalomhoz érkezett tájékoztatás mellékleteként másodpéldányban megküldött levél még a jogszabályban előírt, kötelező alaki kellékeket sem tartalmazta. A levélen ugyanis nem szerepel az ügyintéző neve, a kiadmányozó aláírása és a hatóság bélyegzőlenyomata. A hatóság megkeresésemre azt sem igazolta, hogy a levelet panaszos részére megküldte vagy azt vele közölte. A Ket. 71. §-a alapján a hatóság az ügy érdemében határozatot, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést köteles kibocsátani.

A határozatnak tartalmaznia kell az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét; a jogosult vagy kötelezett ügyfél nevét és lakcímét vagy székhelyét, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adatot, valamint az ügy tárgyának megjelölését. A határozatnak rendelkező részből és indokolásból kell állnia. A határozat rendelkező részének tartalmaznia kell a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról való tájékoztatást. Az indokolásnak ki kell terjednie a megállapított tényállás és az annak alapjául elfogadott bizonyítékok ismertetésére. A határozatban fel kell tüntetni a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának, a döntés kiadmányozójának nevét, hivatali beosztását. A hatósági határozatokkal szemben fennálló követelmény az is, hogy az tartalmazza kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát. A Ket. előírásai alapján a bűnügyi főigazgatóságnak panaszos ügyében érdemi döntést kellett volna hoznia, ehelyett azonban csak egy értesítő levelet címzett a panaszos részére. Ez a panaszos kérelmére válaszoló levél formailag és tartalmilag sem felel meg az ügy érdemében hozott döntésre vonatkozó törvényi előírásoknak. A Ket. 83. § (1) bekezdése szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó eljáráshoz kapcsolódóan az ügyfél kérelmére tény, állapot vagy egyéb adat igazolására hatósági bizonyítványt ad ki. A bizonyítványban fel kell tüntetni, hogy azt kinek és milyen bizonyítékok alapján adták ki. A hatósági bizonyítványnak tartalmaznia kell az eljáró hatóság megnevezését, az ügy számát és ügyintézőjének nevét, a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával. [Ket.72.§ (1) a) és f) pont] A hatóság által valamely tény – nyomozás megszüntetésének ténye –, adat igazolására kiállított okiratot (hatósági bizonyítványt), mindezek más, hasonló módon történő igazolását határozatnak kell tekintetni. A hatósági bizonyítvány (igazolás) kiállításának vagy idegen nyelvre való lefordításának megtagadásáról a hatóságnak szintén határozatot kell hoznia.

*A bűnügyi főigazgatóságnak tehát panaszos kérelme tárgyában, a kérelem beérkezését követő 10 napon belül hatósági bizonyítványt kellett volna kiállítania, vagy annak megtagadásáról határozatot kellett volna hoznia. A formailag és tartalmilag megfelelő döntés elmaradása elzárta panaszost a rendes jogorvoslat lehetőségétől. Mindezek alapján a hatóság eljárása, mulasztása alapvető jogot sértett, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

Vizsgálatom során azt is megállapítottam, hogy a panaszos ügyvezetése alatt álló cég tevékenységével összefüggésben lefolytatott büntetőeljárás során a panaszos a magyar nyelvet, mint anyanyelvét használhatta. A magyar nyelv, mint anyanyelv használatának biztosítottaságából adódóan az eljáró hatóságnak nem származik kötelezettsége arra, hogy a dokumentumot más nyelvre lefordítsa, így a hatósági bizonyítványt elegendő magyar nyelven kiállítania.(Ket. 9.§, Be. 9.§)

### **Intézkedésem**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 32. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a megállapított visszásság orvoslása céljából az alábbi kezdeményezést teszem:

Felkérem a NAV bűnügyi főigazgatóját, tegyen intézkedést annak érdekében, hogy panaszos részére a hatósági bizonyítványt magyar nyelven kiállítsák, továbbá hívja fel munkatársai figyelmét arra, hogy a főigazgatóság által kiadni kívánt iratokat mindig az előírásoknak megfelelő alaki és tartalmi kellékekkel, az ügyintézésre nyitva álló határidőn belül állítsák ki.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5505/2014. számú ügyben**

Ügyintéző: dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A panaszos több alkalommal kért peres támogatást a Jogi Segítségnyújtó Szolgálattól, amelyeket meg is kapott. Az engedélyező határozatokat azonban olyan késsedelemmel hozták meg, hogy a támogatásokat nem tudta igénybe venni.

A panasz alapján felmerült a jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Annak során tájékoztatást kértem Budapest Főváros Kormányhivatalától.

**Érintett alapvető jogok**

A jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

**Az alkalmazott jogszabályok**

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos első kérelme 2013. november 6-án érkezett a Jogi Segítségnyújtó Szolgálathoz (a továbbiakban: Szolgálat). A segítséget az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő alkotmányjogi panaszával kapcsolatban kérte. A kérelemhez mellékelte a Fővárosi Bíróság személyes költségmentesség engedélyezéséről szóló végzését és saját nyilatkozatát arról, hogy a kérelme benyújtásának időpontjában nem rendelkezett rendszeres jövedelemmel. Csatolta továbbá az Alkotmánybíróság főtítkárnak 2013. október 3-án kelt levelét, amely szerint alkotmányjogi panasz alapján abban az esetben indul eljárás, ha az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívásának 30 napon belül eleget tesz. A hiánypótlásra történő felszólítást 2013. október 25-én vette át, így azt (a jogi sérelem lényegét és annak indokolását, hogy ez mennyiben ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel) legkésőbb november 25-én teljesíthette. A Szolgálat ügyintézője 2013. november 22-én és 25-én a jövedelem és a lakcím igazolása érdekében telefonon felhívta a panaszost, majd 2013. december 31-én hiánypótló végzést bocsátott ki. A végzést 2014. január 21-én vette át, azonban a hiánypótlásra nyitva álló 8 napon belül a hiánypótlásnak nem tett eleget, így a Szolgálat 2014. december 29-én kelt végzésével az eljárást megszüntette.

Panaszos második kérelme szintén 2013. november 6-án érkezett a Szolgálathoz, ebben a Kúria előtti felülvizsgálati eljáráshoz kért jogi segítséget. Kérelméhez csatolta nyilatkozatát, amely szerint jövedelemmel nem rendelkezik, a személyes költségmentesség engedélyezéséről szóló végzést, továbbá a felülvizsgálati bíróság 2013. október 7. napján kelt végzését, amely az ügyvédi meghatalmazás benyújtására 15 napos határidőt biztosított. Panaszos a bíróságtól kérte ez utóbbi határidő meghosszabbítását. Hiánypótlásra ebben az esetben nem volt szükség, így a Szolgálat 2013. december 23-án kelt határozatával engedélyezte a jogi segítő igénybevételét.

Az engedélyező határozat, a fellebbezési jogról történő lemondást követően, 2014. január 26-án vált jogerőssé. A panaszos harmadik kérelmét 2014. május 21-én kapta meg a Szolgálat. Abban ismét peres eljáráshoz kért támogatást. Kérelméhez a következőket csatolta: nyilatkozatát, amely szerint nem rendelkezik rendszeres jövedelemmel, Budapest Főváros Kormányhivatala III. kerületi Munkaügyi Kirendeltségének határozatát, amely szerint álláskereső ellátás folyósítása iránti kérelmét elutasították. A Szolgálat 2014. június 27-én kelt és július 15-én postázott végzésében 30 napos határidővel hiánypótlási felszólítást bocsájtott ki, mivel a kérelem nem tartalmazta a rászorultság igazolását. A panaszos a hiánypótlási felhívásnak eleget tett, amely 2014. augusztus 4-én érkezett a Szolgálathoz. A Szolgálat 2014. augusztus 14-én kelt és augusztus 21-én postára adott határozatával engedélyezte a jogi segítő igénybevételét.

## **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 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.

### **2. Az alapvető jogok és az ügy érdeme 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 a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.* Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

A vizsgálat során megállapítottam, hogy a Szolgálat a kérelmek elbírálása kapcsán megsértette az eljárási határidőket. A Ket. 33. § (1) bekezdésének az első és második kérelem elbírálásakor hatályos szövege szerint a határozatot és az eljárást megszüntető végzést követő harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket. 33. § (5) bekezdése szerint az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon kezdődik. A Ket. 37. §-a értelmében pedig, ha a kérelem nem felel meg a jogszabályban foglalt követelményeknek, az eljáró hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül – megfelelő határidő megjelölése és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – hiánypótlásra hívja fel az ügyfelet. Az ügyintézési határidőbe nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

A második kérelemmel összefüggésben nem volt szükség hiánypótlásra. A Szolgálatnak – az idézett Ket. szabály szerint – tehát harminc napon belül kellett volna meghoznia döntését és gondoskodnia annak közléséről. A vizsgált esetben az ügyintézési határidő 2013. november 7-én kezdődött, az engedélyező határozatot pedig december 6-ig kellett volna meghozni és közölni. A Szolgálat 2013. december 23-án kelt határozatában, indokolatlan késéssel engedélyezte a jogi segítő igénybevételét.

*Megállapítható az is, hogy a Szolgálat jogszerűen járt el akkor, amikor két kérelem esetében hiánypótlásra történő felszólítást bocsátott ki. A Jst. ugyanis meghatározza azokat a feltételeket, amikor a jogi szolgáltatás díját a fél helyett az állam viseli. Ezen feltételek fennállását (például a rászorultságot) a kérelmezőnek igazolnia kell. A kérelem-nyomtatvány részletesen tartalmazza a feltételeket és ezek igazolásának szükségességét. A panaszos az első és a harmadik kérelméhez nem csatolta a szükséges igazolásokat. A Ket. ugyancsak idézett szabályai szerint hiánypótlásra nyolc napon belül kell felhívni az ügyfelet. Az első, november 6-án beérkező kérelem tárgyában a Szolgálat a nyolc napos határidőt jóval túllépve, november 22-én és november 25-én kereste meg a panaszost telefonon, majd december 31-én bocsátott ki hiánypótlásra felszólító végzést. A harmadik kérelem 2014. május 21-én érkezett a Szolgálatához, amely 2014. június 27-én kelt és július 15-én postázott végzésében, 30 napos határidővel szólította fel a panaszost hiánypótlásra. A Szolgálat tehát megsértette az eljárási határidőket akkor, amikor a hiánypótlási végzéseket nem a kérelme beérkezésétől számított nyolc napon belül bocsátotta ki.*

A Ket. 4. § (1) bekezdés szerint „az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.” „A korrekt ügyintézés egyik eleme, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban ésszerű határidőn belül kell döntést hozni [72/1995. (XII. 15.) AB határozat; 1/2010. KJE].” „A tisztességes ügyintézéshez való jog szelvényjoga az ésszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, amelyet részben az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezések hivatottak garantálni.”

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. (9/1992. (I.30.) AB határozat)

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. cikkének (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Az Alaptörvény e cikkében az Európai Unió Alapjogi Chartájában deklarált megfelelő ügyintézéshez, „jó közigazgatáshoz” való jog elemeként fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét – a bíróságok mellett a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is. A 6/1998. (III.11.) AB határozatban foglaltak szerint a tisztességes eljárás (fair trial): „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás ’méltánytalan’ vagy ’igazságtalan’, avagy ’nem tisztességes’ [...]”

*A vizsgált esetekben a Szolgálat a panaszos mindhárom kérelmével kapcsolatban megsértette az eljárási szabályokat azzal, hogy az ügyintézési határidőket jelentős mértékben, indokolatlanul túllépte. Különösen fontos az eljárási határidők betartása egy olyan jogintézmény esetében, mint a jogi segítségnyújtás, amelynek célja a rászoruló peres eljárásokban való támogatása, hiszen azok a peres eljárások, amelyekhez az ügyfelek a támogatást kérik, szigorú keretek (eljárási szabályok, határidők, feltételek) között folynak, működnek.*

A Szolgálat álláspontja szerint munkaszervezési problémák okozták a vizsgált ügyben a határidők túllépését. Az Alkotmánybíróság azonban több ízben kifejtette, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők. (11/1992. (III.5.), 49/1998. (XI.27.), 5/1999. (III.31.), 422/B/1999. AB határozatok)

Megállapítom, hogy a panaszos ügyeiben a Szolgálat az eljárási határidőket *rendszeresen és jelentős mértékben túllépte, ezzel megsértette a jogbiztonság követelményét, továbbá a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján – *felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala vezetőjét, hogy jelentésem tartalmának ismertetésével hívja fel az irányítása alá tartozó, érintett munkatársai figyelmét az eljárási garanciák betartásának fontosságára, vizsgálta meg munkaszervezésük gyakorlatát és tegye meg a szükséges intézkedéseket a jogbiztonság, valamint a tisztességes eljárás követelményeinek, azon belül a hatósági döntések időben való meghozatalának biztosítására.*

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5513/2014. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

Egy édesapa panaszbeadványában a Kalocsai Tankerület eljárását sérelmezte, mivel nem kapott megfelelő választ arra, hogy lányát a Kalocsai Nebuló Általános Iskola, Speciális Szakiskola és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény (a továbbiakban: Iskola) miért nem engedte javítóvizsgára a 2013/2014. tanévben.

A panaszbeadványban foglaltak alapján, rövid úton tájékoztatást kértem a Kalocsai Tankerülettől. A kapott tájékoztatás értelmében a tanuló két tantárgyból nem teljesítette a tanulmányi követelményeket, ezért az Iskola nevelőtestülete az osztályozó értekezleten úgy döntött, hogy a tanulónak évet kell ismételnie.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány, valamint a kapott tájékoztatás alapján felmerült a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az Iskola vezetőjétől részletes tájékoztatást kértem.

**Az érintett alapvető jog**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.);
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII.31.) EMMI rendelet;
- a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X.8.) EMMI r;
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II.26.) EMMI r.

**A megállapított tényállás**

Az Iskola nevelőtestülete által az osztályozó értekezleten hozott döntés értelmében a panaszos lánya a tantárgyi követelményeket nem teljesítette, ezért évet kellett ismételnie. A bizonyítvány szerint matematika és történelem tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot, illetve rögzítették, hogy a 7. évfolyamot meg kell ismételnie. A bizonyítvány tanúsága szerint a tanuló a 4. évfolyamot – annak sikeres elvégzése ellenére – szülői kérelemre megismételte.

A panaszos 2014. szeptember 15-én kelt kérelmével fordult a Kalocsai Tankerülethez, miszerint *„Érdeklődve várom válaszukat, hogy (gyermek neve) hogyhogy nem kapott lehetőséget a 7. osztály ismétlésére”*. A tankerületi igazgató válaszlevelében arról tájékoztatta, hogy az Iskola nevelőtestületi döntése alapján a tanuló nem teljesítette a 7. évfolyam követelményeit, így a szülői kérelemben foglaltakkal ellentétben azt megismételni köteles.



Az Iskola igazgatója megkeresésemre adott válaszában ismertette, hogy az Iskola gyógypedagógiai tanterv alapján működik, ahol az értékelésnél a teljesítmény mellett figyelembe veszik az értelmi és egyéb képességeket, tényezőket is, mivel tanulók mind értelmi fogyatékosokkal élő gyerekek, az Iskola célja pedig a legteljesebb képességkibontakoztatása. Utalt arra is, hogy az Iskola pedagógiai programjában a tanulók eltérő sajátosságai miatt nem szabták meg, hogy hány tantárgy sikertelenségéig bocsátanak valakit javítóvizsgára. Az igazgató kiemelte, hogy a szülőktől az évisméltésre vonatkozó egyértelmű írásos kérelem nem érkezett, de a 2014. március 18-án és 23-án kelt, üzenő füzetben írt szülői levél utalt erre. Jelezte, hogy a szülő és az akkori osztályfőnök között elmérgesedett a helyzet, amely a tanulóra is hatással volt, ami miatt esetmegbeszélő konferenciát tartottak, az itt született egyezség értelmében a tanulót próbaidőre előre meghatározott időtartamra a közép súlyosan értelmi fogyatékosok összevont tanulócsoportjába helyezték át, majd a 6. osztályba, ahol a 7. évfolyam szerint tanították. A szülő később azonban vitatta a csoportváltás jogszerűségét, ezért azt megszüntették.

Az intézményvezető hangsúlyozta azt is, hogy az évisméltésről az apával szóban egyeztettek, annak eredményeként lánya abba az osztályba kerülhetett – ugyan a tanév isméltésének kötelezettségével –, amelynek osztályfőnökéhez kötődik, ahol jól érezte magát. Az intézményvezető azzal is indokolta a nevelőtestület évisméltására vonatkozó döntését, hogy a panaszos lánya rendkívül szorongó, a feladatot gyakran megtagadja, valamint a javítóvizsgára a szülő a gyermekét nem tudta volna felkészíteni.

Az intézményvezető megfogalmazta azt is, hogy a tanuló lexikális tudása és viselkedésszabályozása az enyhén értelmi fogyatékos tanulóktól elvárt szinttől minden téren elmarad. Hivatkozott a Bács-Kiskun Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Bácskai Szakértői Bizottsági Tagintézménye által 2014 februárjában kiadott szakértői véleményben foglaltakra, miszerint a tanuló sajátos nevelési igényű, különleges bánásmódot igénylő, akinek sajátos nevelési igénye *enyhe értelmi fogyatékosága mentén* fogalmazódik meg. Tudomásuk van ugyanakkor arról is, hogy a gyermeket a Bajai Szent Rókus Kórház is kezelte, amelynek szakorvosa „közepes mentális retardáció markáns viselkedésromlással” diagnózist állapított meg. Az Iskola igazgatójának véleménye szerint ez a diagnózis a szakértői véleményben foglaltakkal szemben súlyosabb fogyatékoságot jelent.

Vizsgálatom során a Kalocsai Tankerületet az intézményvezető arról tájékoztatta, hogy a nevelőtestület évisméltásra kötelező döntését az EMMI rendelet 70. §-a alapján hozták meg. Itt is kifejtette, hogy a tanulók fogyatékoság-specifikus sajátosságai miatt az Iskola nem határozta meg a tanulókként lehető javítóvizsgák számát, annak mértékéről minden esetben az egyéni körülmények alapján döntenek. Az igazgató a Kalocsai Tankerület vezetőjének a tudomására hozta azt is, hogy az elmúlt két évben két olyan tanulójuk volt, aki két tárgyból teljesített elégtelenül és nem engedték javítóvizsgára, míg egy másik tanuló két tárgyból kapott elégtelen osztályzatot és javítóvizsgára engedték.

## **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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja.

Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. Az előzőek alapján megállapítható, hogy az oktatási intézmények, az iskolák, illetve az ezek döntéseivel szemben benyújtott kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező tankerületek állami közfeladat ellátásban vesznek részt, ezért az Ajbt. alapján egyértelműen közszolgáltatást végző szervnek minősülnek.

Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az iskola intézkedésével szemben eljárást indított az illetékes tankerületnél.

## **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 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 ellentések 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 kiemelte, 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, 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 XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

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. 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 az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.

A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

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

A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslatról való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Kiindulópontként rögzíteni kell, hogy a tanulók értékelése immanens része az oktatásnak, a pedagógus joga és kötelezettsége. Ennek során a tanuló teljesítményét, előmenetelét tanítási év közben rendszeresen érdemjeggyel értékeli, félévkor és a tanítási év végén osztályzattal minősíti. A tanuló kötelessége pedig az Nkt. 46. § (1) bekezdés b) pontja alapján, hogy eleget tegyen – rendszeres munkával és fegyelmezett magatartással, képességeinek megfelelően – tanulmányi kötelezettségének. A tanulói munka értékelésének kereteit az Nkt. 54. §-a rögzíti, melynek (1) bekezdése értelmében a félévi és az év végi osztályzatot az érdemjegyek alapján kell meghatározni.

Az iskola az osztályzatról a tanulót és a kiskorú tanuló szülőjét félévkor értesítő, év végén bizonyítvány útján értesíti. Az EMMI rendelet 64. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *a tanuló osztályzatait évközi teljesítménye és érdemjegyei vagy az osztályozó vizsgán, a különbözeti vizsgán, valamint a pótló és javítóvizsgán nyújtott teljesítménye alapján kell megállapítani.* Az EMMI rendelet 64. § (7) bekezdés a) pontja azt is meghatározza, hogy javítóvizsgát tehet a vizsgázó, ha a tanév végén legfeljebb három tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot. Az EMMI rendelet 64. § (8) bekezdése alapján javítóvizsgát az igazgató által meghatározott időpontban, az augusztus 15-től 31-ig terjedő időszakban lehet tenni.

A tanuló magasabb évfolyamba lépéséről a nevelőtestület osztályozó értekezleten – az Nkt. 54. § (5) bekezdése alapján – az egyes tanulók év végi osztályzatának áttekintését követően és a pedagógus, az osztályfőnök, gyakorlati képzés szervezője által megállapított osztályzatok alapján dönt.

A tanuló az iskola magasabb évfolyamába akkor léphet az Nkt. 57. § (1) bekezdése szerint, ha az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Az EMMI rendelet 77. § (1) bekezdése alapján, ha a tanuló nem teljesítette az évfolyamra előírt tanulmányi követelményeket, akkor tanulmányait az évfolyam megismétlésével folytathatja.

Az évfolyamismétlésre vonatkozó szabályokat az Nkt. 57. § (1) bekezdése szabályozza, ennek értelmében az iskola igazgatója a szülő kérésére legfeljebb egy alkalommal engedélyezheti az iskola első évfolyamának megismétlését, akkor is, ha a tanuló az előírt tanulmányi követelményeket sikeresen teljesítette. Ebben az esetben a megismétlésre kerülő évfolyamról nem kap bizonyítványt a tanuló. Az Nkt. 57. § (1) bekezdésének 2015. január 1-éig hatályos utolsó mondata szerint *a szülő kérésére az iskola magasabb évfolyama is megismételhető legfeljebb egy alkalommal.*

Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy a tanuló a szakértői bizottság véleménye szerint sajátos nevelési igényű gyermek. Az Nkt. 47. § (1) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű tanuló joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. *E szakasz rögzíti azt is, hogy a különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani.*

A tanulóra vonatkozó szakértői vélemény a kórházi diagnózis ismeretében megállapította, hogy a tanuló mentális képességei az enyhe és a közepes mentális retardáció határövezetében jelölhető, ugyanakkor *a tanuló sajátos nevelési igényét elsődlegesen az enyhe értelmi fogyatékoságra tekintettel állapította meg*. Mindezek alapján nem osztom az intézményvezető álláspontját, miszerint a tanuló középsúlyosan értelmi fogyatékos, a tanuló oktatását a szakértői véleményben foglaltak szerint kell a kijelölt Iskolának biztosítani. Utalni szeretnék arra, hogy az Iskolának a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendeletben rögzített eljárás keretében lehetősége lett volna újabb szakértői vizsgálat kezdeményezésére.

Vizsgálatom során ezt követően áttekintettem, hogy az iskola magasabb évfolyamába való lépéskor az enyhén értelmi fogyatékos tanulók tekintetében kell-e eltérő rendelkezéseket figyelembe venni. A sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók esetén az EMMI rendelet 11. § (2) bekezdése alapján a helyi tanterv, a szakmai program az egyes évfolyamok követelményeinek teljesítéséhez egy tanítási évnél hosszabb időt is megjelölhet. Ehhez kapcsolódó további szabályozást tartalmaz az EMMI rendelet 74. § (3) bekezdése, mely kimondja, ha a sajátos nevelési igényű tanulók nevelését, oktatását ellátó iskola helyi tanterve, szakmai programja az évfolyam követelményének teljesítéséhez egy tanítási évnél hosszabb időt határoz meg, a félévi osztályzatot a megnövelt tanítási idő felénél, az év végi osztályzatot pedig a tanítási idő végén kell megállapítani. A sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet továbbá rögzíti, hogy a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai nevelését és oktatását végző iskola *helyi tantervét* az oktatásért felelős miniszter által az iskolatípusra kiadott kerettantervek közül választott *kerettanterv*, és a rendelet 2. mellékletként kiadott, *sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvében (a továbbiakban: irányelv)* foglaltak figyelembevételével készíti el és fogadja el. *Az irányelvben* rögzítettek szerint az enyhén értelmi fogyatékos tanulók a tanulásban akadályozott gyermekek körébe tartoznak, akik az idegrendszer biológiai, illetve genetikai okra visszavezethető gyengébb funkcióképessége, illetve a kedvezőtlen környezeti hatások folytán tartós, átfogó akadályozottságot, tanulási nehézségeket, tanulási képességzavart mutatnak. Az irányelv az enyhe értelmi fogyatékos tanulókkal élő tanulók nevelési, oktatási szempontú jellemzői között rögzíti, hogy e tanulók fejlődése igen eltérő attól függően, hogy milyen egyéb érzékszervi, motorikus, beszédfejlődési, viselkedési rendellenességeket mutatnak, amelyek vagy oksági összefüggésben állnak az értelmi fogyatékosággal, vagy következményesen egyéb hatásokra alakulnak ki.

Tanulási helyzetekben megfigyelhető jellemzőik: a téri tájékozódás, a finommotorika, a figyelemkoncentráció, a bonyolultabb gondolkodási folyamatok, a kommunikáció, valamint a szociális alkalmazkodás fejlődésének eltérései. Ezek változó mértékben és mindig egyedi kombinációban jelennek meg, a tanulási képesség különböző mértékű fejlődési zavarát is mutatják és akadályozzák az iskolai tanulás eredményességét. A nevelésükhöz szükséges feltételeket az irányelv az alábbiak szerint határozza meg: a fogyatékoság típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógiai tanár/terapeuta, gyógypedagógus foglalkoztatása, *speciális tanterv*, tankönyv és más segédletek, illetve a szakértői és rehabilitációs bizottság által meghatározott szakszolgáltatások biztosítása.

Az iskolai fejlesztés pedagógiai szakaszai között *az alapfokú nevelés felső tagozatára* vonatkozóan az irányelv rögzíti, hogy a tanulók fejlesztése elsődlegesen a megismerési módszerek további fejlesztésére, a szemléletes képi gondolkodás nyomán kialakuló képzetekre, ismeretekre, az elsajátított tanulási szokásokra épül, hangsúlyos az önálló tanulási tevékenység. A tanítás-tanulás folyamatában előtérbe kerül a verbális szint, de a tanulók fejlettségének megfelelően, differenciált módon jelen van a manipulációs és a képi szint is.

*A szakértői véleményben* javasolt intézkedések szerint a tanuló tankötelezettségét az e célra létrehozott gyógypedagógiai oktatási-nevelési intézményben eltérő tanterv szerint, iskolába járással teljesíti.

Megfogalmazta a tanuló fejlesztésével, oktatásával-nevelésével kapcsolatos javaslatokat, továbbá azt, hogy a tanuló oktatási-nevelése, tanórai és egyéni fejlesztése során, továbbá számonkérés, értékelés esetén legyenek tekintettel a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012. (X. 8.) EMMI rendelet rendelkezéseire.

*A fentiek alapján álláspontom szerint a tanulói teljesítmény értékelésére az általános szabályoktól eltérő rendelkezések nem érvényesülnek, a tanulók teljesítményét a speciális tanterv elsajátítása alapján kell értékelni.*

Az Iskola (honlapján elérhető) nyilvános pedagógiai programjának részét képező helyi tanterv meghatározza a javítóvizsgára vonatkozó szabályokat. A helyi tanterv 2.10.4. pontja értelmében: *„Javítóvizsgát tehet a vizsgázó, ha – a tanév végén – legfeljebb három tantárgyból – elégtelen osztályzatot kapott, - az osztályozó vizsgáról, a különbözeti vizsgáról számára felróható okból elkésik, távol marad, vagy a vizsgáról engedély nélkül távozik. A vizsgázó javítóvizsgát az iskola igazgatója által meghatározott időpontban, az augusztus 15-től augusztus 31-ig terjedő időszakban tehet. Szakmai gyakorlatból akkor lehet javítóvizsgát tenni, ha a gyakorlati képzés szervezője azt engedélyezte.”*

Álláspontom szerint fent elemzett jogszabályi rendelkezések ismeretében az Iskola nevelőtestületének *a javítóvizsgára bocsátással összefüggésben nincs mérlegelési joga.* Az EMMI rendelet 64. § (7) bekezdés a) pontja fontos szabályt tartalmaz, mikor kimondja, hogy *„javítóvizsgát tehet a vizsgázó, ha a tanév végén – legfeljebb három tantárgyból – elégtelen osztályzatot kapott.”* E szabály értelmében tehát a tanulótól a javítóvizsga letételének joga mindaddig nem tagadható meg, míg három tantárgyból értékelték tudását elégtelenre. Rögzítenem kell azt is, hogy az intézményvezető állításával szemben az Iskola pedagógiai programja is tartalmazza a javítóvizsgára bocsátás feltételeit.

A vizsgált ügyben érintett tanuló bizonyítványa szerint két tantárgyból kapott elégtelen osztályzatot, így e körülmények és a fent hivatkozott jogszabály alapján tőle a javítóvizsga letételét nem lehetett volna megvonni. Továbbá az intézményvezető által előadott és a tényállásban rögzítettek szerint nem egyszeri esetről, hanem gyakorlatról van szó, mivel az Iskola e tanulón kívül *az elmúlt években több arra jogosult tanulója számára sem tette lehetővé a javítóvizsgára bocsátást.* Az évisméltéssel kapcsolatosan rögzítenem kell, hogy a tanuló szülői kérelemre korábban már évet ismételt, így arra szülői kérelem alapján nincs további lehetőség. *A fentiek alapján megállapítom, hogy az Iskola javítóvizsgára bocsátással kapcsolatos gyakorlata a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mivel az elmúlt években jogszabálysértő módon több javítóvizsgára jogosult tanulóját – köztük az egyedi ügyben érintett tanulót – nem bocsátotta javítóvizsgára. Megállapítom, hogy a törvényes működésért felelős fenntartó eljárása a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, mivel a jogsértő gyakorlatot a szülői kérelem alapján sem észlelte.*

2. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a *szülői panaszt milyen eljárás keretében szükséges elbírálni.* Álláspontom szerint ennek eldöntéséhez – amint azt már számos korábbi jelentésben külön is kifejtettem – az Nkt. 37. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételre szükséges. Eszerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott kérelem tekintetében.

A jogszabálysértést felvető szülő kérelem elbírálására vonatkozó rendelkezést az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, amely szerint *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: 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 pedig ezt követően szabályozza.

Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak, a jogszabálysértésre 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) bekezdés 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. Ahogyan arra már több ízben is felhívtam a figyelmet, a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy a fenntartónak a szülői kérelemre adott válasza nem felelt meg a garanciális törvényi előírásoknak, nem az Nkt. szerint szabályozott eljárást folytatta le és elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt is. Eljárásával és mulasztásával a fenntartó akadályozta a tanulói és a szülői jogok érvényesülését, amely a jogbiztonság követelményével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

E visszásság tekintetében jelen vizsgálatom során külön intézkedés megfogalmazását nem láttam indokoltnak, figyelemmel egyfelől arra, hogy az Iskola a tanuló számára időközben az iskolából való igazolt mulasztására tekintettel a megismétlésre kötelezés miatt a 7. évfolyam tanulmányi követelményeiből osztályozó vizsga letételét írta elő.

Másfelől az AJB-3358/2014. számú jelentésben kezdeményezett intézkedésben a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét korábban arra kértem, hogy szervezze meg a tankerület igazgatók, illetve a tankerületek tanügyi igazgatással foglalkozó alkalmazottainak továbbképzését a szülői kérelmek elbírálására irányadó eljárási szabályok, így különösen a Ket. rendelkezéseinek betartása érdekében. Ezen kezdeményezés indokoltságát ugyanakkor a jelenlegi vizsgálatom által feltártak ismételten megerősítik.

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, hogy – az időközben eltelt tanévre tekintettel – a Kalocsai Nebuló Általános iskola, Speciális Szakiskola és Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Intézmény visszás gyakorlatának megszüntetése mellett az egyedi ügyben tegye meg a szükséges intézkedéseket a sajátos nevelési igényű tanuló tanulmányi kötelezettségeinek teljesítésével kapcsolatos jogainak maradéktalan érvényesítése mentén.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5526/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. (NÚSZ Zrt.) emelt összegű pótdíj kiszabásáról szóló értesítését kifogásolva fordult hozzám. A beadványozó 2014. március elején a díjfizetésre köteles szakasz utolsó lehajtóján figyelmetlenségből túlment, és csak az azt követő kijáratnál, Mogyoródnál tudott lemenni az autópályáról. Telefonon érdeklődött a NÚSZ ügyfélszolgálatán a lehetséges következményekről, ahol arról tájékoztatták, hogy amennyiben fénykép készült a gépjárműről, úgy két héten belül értesítést kap a pótdíjfizetési kötelezettségről. A becsatolt iratok alapján a panaszos ezt követően, 2014. november 7-i keltezésű levélben már csak a 30 napon túli, emelt összegű pótdíj fizetéséről kapott értesítést a lakcímnnyilvántartásba bejelentett tartózkodási helye szerinti címére. Panaszára a NÚSZ Zrt.-től azt a tájékoztatást kapta, hogy az első értesítést 2014. március 12-én ajánlott küldeményként postázták az ügyfél hatósági nyilvántartási címére, amely állandó lakcíme, de a felszólító levél „nem kereste” jelzéssel visszaérkezett a szolgáltatóhoz. A panaszos elismerte a pótdíjfizetési kötelezettségének keletkezését, azonban sérelmesnek tartja, hogy a NÚSZ első ízben nem a lakcímnnyilvántartásban feltüntetett tartózkodási helyére küldte a felszólító levelet, holott Ő ezt időben bejelentette.

Hivatali elődöm AJB-7427/2012. ügyszámon vizsgálta a korábban Állami Autópálya Kezelő Zrt. (ÁAK Zrt.) néven ismert társaság pótdíjazási és ehhez kapcsolódó értesítési gyakorlatát. A jelentésben hivatkozott a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) 22/A. § bekezdésére, mely szerint a központi közúti közlekedési a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során *a nyilvántartó a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerinti lakcím adatokat adja át, feltéve, hogy az adatkérés nem az azt tartalmazó okmányban szereplő lakcímadatra vagy a történeti állomány adatára irányul.* A korábbi vizsgálat idején a jogszabály feltételeinek gyakorlati alkalmazására a nyilvántartó szervnek, azaz a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának (KEKKH) az informatikai fejlesztések folyamatban léte miatt nem volt lehetősége. A jelentésben ezért jogelődöm felkérte a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a KEKKH-val együttműködve – mozdítsa elő azon informatikai fejlesztéseket, amelyek szükségesek az egyes nyilvántartások, így különösen a személyiadat- és lakcím-, valamint a járműnyilvántartás adatainak összehangolására, naprakésszé tételéhez.

A fentiekben hivatkozott korábbi jelentés által feltárt, a nyilvántartási rendszerek átjárhatóságát biztosító informatikai fejlesztések szükségességét hangsúlyozó megállapításokra hivatkozva a problémakör újabb aspektusának tisztázása érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ügyben a NÚSZ Zrt. vezérigazgatójának, valamint a KEKKH elnökének tájékoztatását kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];



## **Az alkalmazott jogszabályok**

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info tv.)
- a közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény
- az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)

## **A megállapított tényállás**

A közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény értelmében a Magyar Közút Nonprofit Zrt. 2013. november 1-jétől átvette az Állami Autópálya Kezelő Zrt. közútkezelői tevékenységét. Az üzletág átadás eredményeként az ÁAK Zrt. neve és tevékenységi köre ettől kezdve megváltozott. A társaság ezt követően az országos gyorsforgalmi- és főutakra vonatkozóan az E-matrica rendszerben díjszedési-, pótdíjazási-, és díjellenőrzési-, valamint az E-útdíj rendszerben díjszedési-, egyetemes útdíj szolgáltatói-, és díjellenőrzés-támogatói tevékenységet végez és Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. néven folytatja tevékenységét. E tekintetben tehát az ÁAK Zrt. jogutódja.

A NÚSZ, mint a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a jogosulatlan autópálya használatot követően az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet) 7/A. § (1) bekezdése alapján a gépjármű kategóriájának megfelelő pótdíjat állapít meg. A hivatkozott szakasz (2a) bekezdése szerint az ellenőrzés eredményeként a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása céljából *a kötelezett adatait* a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a személy-, és a jármű azonosítására alkalmas okmányai alapján vagy *a járműnyilvántartás adatai alapján állapítja meg*.

A korábbi, AJB-7427/2012. ügyszámon készült jelentésre adott válaszában az ÁAK Zrt. arról adott tájékoztatást, hogy 2013 augusztusában együttműködési megállapodást kötött a KEKKH-val annak biztosítása érdekében, hogy a lakcímnnyilvántartásból adatokat kérhessen.

Fentiek alapján feltételezhető volt tehát, hogy a konkrét panaszos esetben a NÚSZ Zrt. a korábbi megállapodás alapján ugyanígy jogosult volt a lakcímnnyilvántartással pontosított adatok lekérdezésére.

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (Kknyt.) 9. § (1) b) pontja alapján a járműnyilvántartás a járműtulajdonos (üzemben tartó) lakcímét tartalmazza, amely fogalom meghatározására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 5. § (4) bekezdése ad iránymutatást. E szerint a lakcím a polgár bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (együtt: lakcím).

Fentiek alapján szükségesnek tartottam annak vizsgálatát, hogy a NÚSZ Zrt. a jogosulatlan úthasználatot követően a pótdíj behajtása céljából szükséges értesítési cím lekérését követően mikor, milyen formában és milyen adatokra kiterjedően kap tájékoztatást a KEKKH-tól, illetve az adatszolgáltatásra vonatkozóan milyen érvényes megállapodás van a két társaság között. A korábbi jelentés megállapítására hivatkozással a gépjármű-nyilvántartás és a lakcímnnyilvántartás adatainak eseti összekapcsolhatóságára vonatkozó informatikai fejlesztések eredményére is rákérdeztem.

Mind a NÚSZ Zrt. mind a KEKKH megkeresése során szükségesnek tartottam azt is megjegyezni – ahogyan azt a panaszos is beadványában kiemelte – hogy az ügyfél a tartózkodási hely bejelentésekor nem volt annak tudatában, hogy az egyes nyilvántartások nem átjárhatóak, illetve azzal sem volt tisztában, hogy a tartózkodási hely bejelentése milyen más jogszabályokon, esetenként joggyakorlaton alapuló következményekkel járhat. A NÚSZ Zrt. megkeresésemre adott válaszában tájékoztató arról, hogy a közútkezelői feladatok átadásáról szóló 2013. évi CLXVI. törvény értelmében 2013. november 1-jétől átvette az Állami Autópálya Kezelő Zrt. közútkezelői tevékenységét és ez időponttól a díjszedési és díjellenőrzési feladatokat Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. néven látja el.

## **1. A megkeresett szervek válaszai**

1.1. A megkeresésre adott válaszában a *NÚSZ Zrt.* ügyfélkapcsolati és értékesítési hálózat működtetési osztályvezetője megírta, hogy a pótdíjfizetésre okot adó esemény bekövetkezését követően a társaság a pótdíjazási és bírságolási tevékenység szabályai című – válaszához csatolt – szabályzata szerint vizuális ellenőrzéssel erősíti meg a jogosulatlan úthasználat tényét. A rendszám felismerése, azonosítása és jóváhagyása után, a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH) közvetítésével, az NKH nevében eljárva kapja meg a KEKKH-tól a gépjármű műszaki és üzembentartói (tulajdonosi) adatait (név, személyi adatok: anyja neve, születési hely, idő). Ezt követően *a KEKKH megadja a lakcímnnyilvántartás szerinti legfrissebb üzembentartói (tulajdonosi) állandó lakcímet (lakóhely).* A tartózkodási helyre vonatkozó adatokat a jelenlegi eljárási rendben nem szolgáltat a KEKKH. A NÚSZ Zrt. tájékoztatása szerint ez az eljárás a korábbihoz képest annyiban tér el, hogy a társaság nem a gépjármű forgalmi engedélyébe bejegyzett lakcímet kapja meg ügykezelésre, amely költözés miatt esetlegesen elavult lehet. A NÚSZ Zrt. képviselői hangsúlyozták, hogy a KEKKH-tól történő adatlekérdezés automatikus folyamat, a vizuális ellenőrzés során felismert és kétszer azonosnak validált rendszámot a rendszer ügyintézői közreműködés nélkül elküldi a KEKKH felé, és a válaszként kapott adatok is ide töltődnek be. A NÚSZ Zrt. kiemelte, hogy ennek a fejlesztésnek a specifikálásában nem vett részt. A *KEKKH* a nyilvántartások átjárhatóságával kapcsolatban megírta, hogy sikeres informatikai fejlesztést követően 2014. január 1-jétől a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás során a járműnyilvántartás adatai összekapcsolhatóak a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásával, ezáltal a Kknyt. 22/A § szakaszában előírt jogszabályi kötelezettség – *a nyilvántartó a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerinti lakcím adatokat adja át* – teljesítése megvalósíthatóvá vált. A hivatal képviselője hangsúlyozta, hogy minderre továbbra is az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben foglaltak betartása mellett van lehetőség, azaz kizárólag a Kknyt. 22/A § szakasza alapján a járműnyilvántartásból történő adatszolgáltatás teljesítésekor engedi meg az Info tv. a járműnyilvántartás és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás összekapcsolását. Ez tehát azt jelenti, hogy a két nyilvántartás adatállománya alapvetően nem összekapcsolható, csupán a törvényben meghatározott adatszolgáltatási célból van erre lehetőség. Összegzésképpen tehát a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban kezelt adatok automatikusan nem válnak a járműnyilvántartás adattartalmává. A KEKKH tájékoztatása alapján az összekapcsolás kizárólag az adatszolgáltatás pillanatában jön létre, és akkor, ha a két nyilvántartásban kezelt azonosító adatok alapján egyértelműen beazonosítható a személy. Ha megtörténik az összekapcsolás, *a rendszer elsődlegesen a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban szereplő lakóhely adatot adja át.* A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (Kormányrendelet) 2. § (1) 5. pontja alapján *lakóhely hiányában a bejelentett tartózkodási hely adat kerül átadásra.*

Amennyiben nem sikerül beazonosítani a személyt, akkor nem jön létre az összekapcsolás, így a járműnyilvántartás lakcímadata nem pontosítható a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban kezelt cím adatok szerint. Ebben az esetben a járműnyilvántartás szerinti lakcímadat (forgalmi engedélyen szereplő cím adat) kerül átadásra. Mivel a nyilvántartások adattartalma nem állandó, hanem folyamatosan változik, adatszolgáltatáskor a nyilvántartás illetve összekapcsolás esetén a nyilvántartások „aktuális” állapota szerinti adatok kerülnek átadásra. Az adatszolgáltatás tehát egy ideiglenes adatállomány adatait tartalmazza, amely kizárólag az adatszolgáltatás pillanatában létezik.

1.2. Arra vonatkozóan, hogy a korábbi AJB-7427/2012. ügyszámom készült jelentéssel kapcsolatban az ÁAK Zrt. tájékoztatása szerint 2013. augusztusában együttműködési megállapodás született a KEKKH és a társaság között, a NÚSZ Zrt. arról informált, hogy a közvetlen hozzáférésre irányuló tárgyalások technikai és gazdasági okokból sikertelenül zárultak le mindkét fél szándéka ellenére, így sajnos az elképzelés nem valósulhatott meg, ezért jelenleg is az NKH közvetítésével végzik az adatlekérést. Ezzel szemben a KEKKH arról tájékoztatott, hogy az ÁAK Zrt.-vel a KEKKH 2013. augusztus 6-án írt alá együttműködési megállapodást, amely 2013. augusztus 31-ig volt érvényben. Az ÁAK Zrt. részére a polgárok személyi adatának és lakcímeinek nyilvántartásból történő on-line adatszolgáltatást a KEKKH a 721/13726-2/2013. számú határozattal engedélyezte. 2014. január 1-jétől, a KEKKH az on-line adatszolgáltatások tekintetében, a korábbi 721/13726-2/2013. számú határozatot 721/13736-3/2013. számú határozattal módosította, amely már a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt.-t nevesíti. A módosító határozat rendelkező része az engedélyező határozatból az együttműködési megállapodásra utaló rendelkezést törölte, és az adatszolgáltatásra vonatkozó melléklettel egészítette ki a korábbi engedélyt.

1.3. A NÚSZ Zrt. 30 napon túli pótdíj fizetéséről szóló értesítésében arra hivatkozott, hogy az alap pótdíjról szóló értesítést a panaszosnak 2014. április 12-i keltezéssel ajánlott küldeményként küldte meg a panaszos hatósági nyilvántartási címére, ezért megkeresésemben arra kértem, hogy pontosítsa a hatósági nyilvántartási cím értelmezését. A NÚSZ Zrt. válaszában a Díjrendelet 7/A § (2b) bekezdésére hivatkozott, mely alapján a pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzemben tartója, üzemben tartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles. Tájékoztatása szerint a társaság a KEKKH-tól a pótdíj fizetésre kötelezett fél legfrissebb állandó lakcímét kapja meg ügykezelésre, így ezt a címet tekintik hatósági nyilvántartás szerinti címnek.

1.4. A NÚSZ Zrt. tájékoztatása szerint a pótdíjazási eljárás során egyszer kéri le az üzembentartói adatokat és az ekkor szolgáltatott címre küldi ki az első és a második felszólító levelet is. Addig az időpontig, amíg a megnevezett fél esetlegesen nem igazolja, hogy a pótdíj fizetési kötelezettség nem őt terheli – a járművet eladta, más üzemben tartásába adta, más okból nem állt az ellenőrzés időpontjában a tulajdonában, birtokában – a fizetési kötelezettséget vele szemben tartja fenn a társaság. Indokolása szerint, ha a második felszólító levél kiküldése előtt a társaság újra elkérné az üzembentartó adatait, a gépjármű esetleges időközbeni értékesítése, ennek hatósági átvezetése miatt kaphatna a korábbitól eltérő üzembentartói nevet és címet, és így jogszerűtlenül követelhetné mástól a pótdíjat. A KEKKH válasza alapján a NÚSZ Zrt. a panaszos gépjárművére vonatkozóan a járműnyilvántartásból egyszer, 2014. március 7-én kérdezett le műszaki és tulajdonos/üzembentartói adatokat, amelyre válaszul a panaszos állandó lakcímét adta ki a rendszer, tekintettel a már korábban hivatkozott Kormányrendelet vonatkozó rendelkezésére, miszerint csak a lakóhely hiányában kerül átadásra a bejelentett tartózkodási hely adat.

Ezt követően közvetlenül a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásból adatszolgáltatás keretében, 2014. szeptember 15-én a NÚSZ Zrt. képviselőjében a Sigma Követeléskezelő Zrt. kérdezte le a panaszos címadatát, mivel a követeléskezelő cég csoportos adatszolgáltatási engedéllyel rendelkezik. Az adatszolgáltatás célja a kérelmező adószáma lakcímeinek pontosítása, a követelések érvényesítése érdekében. Az adatfelhasználás jogalapja az érintetteknek a kérelmező felé fennálló tartozása. Ekkor a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásban tárolt adatok szerint, 2014. szeptember 15-én adták át a panaszos tartózkodási helyére vonatkozó adatokat is.

1.5. A NÚSZ Zrt. válaszában arról tájékoztattott, hogy a panaszos 2014. október 11-i, és november 11-i leveleiben ismertette a tartózkodási helye és állandó lakcíme miatt bekövetkezett bonyodalmakat, melyeket figyelembe véve a NÚSZ Zrt. 2014. november 12-én kelt válaszában lehetővé tette a panaszosnak a kisebb összegű, 30 napon belül megfizethető pótdíj befizetését. A panaszos élt a lehetőséggel, a szükséges pótdíj összeget befizette, így a társaság az ellenőrzési ügyet időközben lezárta. Álláspontjuk szerint a NÚSZ Zrt. a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, melyek nem teszik lehetővé, hogy a KEKKH által megjelölt címtől eltérő postacímre küldjön felszólító levelet, még abban az esetben sem, ha arról tudomása van.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Jelen ügy kapcsán megállapítható, hogy a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zrt. az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja alapján közszolgáltatónak, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala közigazgatási szervnek minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

A konkrét panasz ugyan rendeződött, a felmerült probléma azonban túlmutat a konkrét ügyön. Az egyes nyilvántartások adatainak átjárhatósága, valamint az a tény, hogy a nyilvántartásokhoz számtalan jogszabály (törvény, illetve rendelet) fűz valamilyen jogkövetkezményt, továbbra is az állampolgárok nagyobb csoportját érintő visszás helyzetek lehetőségét rejti magában, ezért a vizsgálatot indokoltnak tartottam.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a *jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam 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 eljárési garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. *A megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.* [75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárési szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárési garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárési garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

2. *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* az Alkotmányban nevesítve ugyan nem jelent meg, ugyanakkor az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárési garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog [315/E/2003. AB határozat].

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése 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.* Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek, tehát a közszolgáltatók 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]

### **III. Az ügy érdekében**

#### **1. A lakóhely és a tartózkodási hely fogalma**

A lakcímnnyilvántartás hatékony működésének problematikáját számos alkalommal vizsgálta a mindenkori ombudsman (OBH 7671/1996., OBH 9040/1997., OBH 5527/1999., OBH 5897/2001., OBH 1463/2002., AJB-7079/2010.). Legutóbb, a mintegy 17 panaszos ügy átfogó vizsgálataként az AJB-267/2012. számon kiadott jelentésben hivatali elődöm megállapította, hogy vizsgálat idején a lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan volt arra, hogy valósághű módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó-, illetve tartózkodási helyéről. Ennek több valószínűsíthető oka is volt.

A köznyelvben e két fogalom helyett az állandó, illetve ideiglenes lakóhely kifejezések használata terjedt el, ami azzal a hátránnyal jár(t), hogy sokan e jelzők miatt úgy értelmezik, hogy lakóhelyet (állandó lakóhelyet) csak saját tulajdonú ingatlanba lehet bejelenteni, míg bérlemény esetén csak tartózkodási helyet (mint ideiglenes lakhelyet) tudnak bejelenteni.

Vélhetőleg a lakcímbjelentési eljárás során alkalmazott helytelen gyakorlat miatt fordulhatott elő az is, hogy 2009-ben az országos lakcímnnyilvántartás rendszerében több mint 30.000 olyan polgár szerepelt, akiknek lakóhelye nem, csak tartózkodási helye volt. Ami azért jogszerűtlen, mivel az Nytv. a két fogalom között a tartózkodás célja szerint tesz különbséget.

A Nytv. 5. § szakaszában rögzített fogalmak szerint **a polgár lakóhelye**: *annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbeljelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll.*

E mellett, kiegészítő jelleggel szerepel **a polgár tartózkodási helye**: *annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik.*

**A polgár lakcím adata: bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).**

Fentiek alapján tehát a polgár a lakóhelyén él, míg tartózkodási helyén a lakóhely végleges elhagyásának szándéka nélkül tartózkodik. A lakóhely, illetve a tartózkodási hely címe együttesen határozza meg a polgár lakcím adatát, vagyis a lakcímét. Ezért tartózkodási helyet jogszzerűen csak akkor lehet a nyilvántartásba bejegyezni, ha van az érintettnek bejelentett lakóhelye, másképpen megközelítve lakóhely hiányában nem létesíthet valaki tartózkodási helyet.

Természetesen a gyakorlatban az állampolgár hanyag jogkövető magatartása következtében előfordulhat, hogy kényszerkijelentést követően lakóhely nélkülivé válik, ugyanakkor bejelentett tartózkodási helye megmarad. Ebben az esetben azonban az érintett nem kerülne a panaszügyben bekövetkezett hátrányos helyzetbe, hiszem lakóhely hiányában a rendszer kiadta volna tartózkodási helyét. A nem jogkövető állampolgár tehát gyakorlatilag kedvezőbb helyzetbe került volna, mint a panaszügy érintettje, aki bejelentette lakóhelye mellett létesített tartózkodási helyét.

## **2. A járműnyilvántartáshoz és a lakcímnnyilvántartáshoz kapcsolódó jogszabályok lakcím fogalom meghatározása**

A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 9. § (1) bekezdés b) pontja szerint a járműnyilvántartás tartalmazza a járműtulajdonos (üzemben tartó) lakcímét, egyéni vállalkozó esetében kérelmére székhelyét, telephelyét. A 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítására okot adó körülmény bekövetkeztétől számított 15 napon belül köteles bejelenteni a bejegyzésre jogosult hatóságnál a járművezető, a járműtulajdonos (üzembentartó) a természetes személyazonosító és lakcím adatának (...) változását. *A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény a lakcím fogalmára definíciót nem tartalmaz.* Ezzel szemben a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdésének 5. pontja alapján *a lakcím a természetes személy ügyfél lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye, mindezek hiányában szálláshelye.*

A forgalmi engedélyben rögzítendő adatok felsorolását a kormányrendelet 88. § (3) bekezdése alapján a 17. melléklet tartalmazza. E szerint az 1998. december 31-ig kiadott forgalmi engedély üzemben tartói lapja tartalmazza a jármű tulajdonosának (üzemben tartójának) személyi adatait (név, születési hely és idő, anyja nevét, *lakóhelyét vagy tartózkodási helyét/székhelyét, telephelyét*). Az 1999. január 1-jétől bevezetett forgalmi engedély tartalmi elemei közül a C. pontban kerül rögzítésre – a járművek nyilvántartásba vételéhez kapcsolódó okmányokról szóló 1999/37/EK irányelv figyelembevételével – a forgalmi engedély jogosultja (C.1), családi neve vagy cégneve (C.1.1), utóneve (C.1.2) és címe (C.1.3).

A kormányrendelet 89. § (4) bekezdése a) pontja alapján új forgalmi engedélyt kell kiállítani a 17. melléklet C. pontja szerinti forgalmi engedély harmonizált közösségi kódokkal jelölt adatainak változása (...) esetén, tehát a cím változása esetében is.

*Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kormányrendelet lakcím fogalma ellentmondásban van a Nytv.-ben rögzített lakcím definícióval, illetve a fogalmi meghatározás céljával, hiszen fogalmilag kizárt tartózkodási helyet létesíteni lakóhely hiányában. Álláspontom szerint a jogszabályok lakcím fogalmának összehangolása a jogbiztonság fenntartása miatt elengedhetetlen.*

*Az ezzel ellentétes szabályozás esetén, különösen, mivel a nyilvántartásban rögzített adatokhoz a konkrét esetben – és számos más esetben is – jogszabályban rögzített hátrányos jogkövetkezmény fűződhet, sérti az állampolgárok nagyobb csoportjának jogbiztonsághoz fűződő alapjogait, valamint az e jogszabályok alapján történő jogalkalmazás során a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjogait.*

*Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló törvény alapján a lakcím változásától számított 15 napon belüli bejelentési kötelezettség sem értelmezhető egyértelműen, hiszen a törvény a lakcím tartalmi elemeire vonatkozóan nem tartalmaz iránymutatást. Ezzel szemben a Kormányrendelet definíciója szerint a lakcím a lakóhely, ennek hiányában tartózkodási hely, mindezek hiányában szálláshely. Mindezekből következően véleményem szerint nem egyértelmű, hogy a panaszosnak jogszabályi kötelezettsége lett volna – lakóhelye változásának hiányában – a tartózkodási hely forgalmi engedélyben való rögzítésére vonatkozóan. E tekintetben tehát a nyilvántartásból szolgáltatott adatok hiányosságai nem vezethetők vissza egyértelműen az állampolgár bejelentési kötelezettségének elmulasztására.*

### **3. A NÚSZ Zrt. értesítési gyakorlata, az adatszolgáltatás jogalapja**

A NÚSZ Zrt. tájékoztatása szerint a pótdíjazási eljárás során egyszer kéri le az üzembentartói adatokat és az ekkor szolgáltatott címre küldi ki az első, és a második felszólító levelet. Indokolása szerint egy második adatpontosítás során a rendszer automatizáltsága miatt előfordulhat, hogy a későbbi időpont szerinti, más tulajdonos, üzembentartó adatait szolgáltatná a rendszer. A KEKKH által becsatolt adatszolgáltatási engedélyről szóló határozat rendelkező része szerint ugyanakkor az engedéllyel érintett adatkör a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.) 17. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti adatokra terjed ki, azaz a név, lakcím és értesítési cím adatokra (felvilágosítás a lakcímről és az értesítési címről). A lakcím adatra vonatkozóan a Nytv. már korábban is hivatkozott 5. § (4) bekezdése az irányadó, amely szerint a polgár lakcím adata bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím).

*Mindezek alapján álláspontom szerint megállapítható, hogy a KEKKH adatszolgáltatást engedélyező határozata a Nytv. rendelkezései alapján a tartózkodási helyre is kiterjedő adatszolgáltatásra irányul, ugyanakkor az adatszolgáltatás során, a szolgáltatás céljával, illetve a határozatban hivatkozott törvény rendelkezéseivel ellenkezőleg a Kormányrendelet definíciója szerint csupán lakóhely hiányában adja ki a tartózkodási hely címét.*

Tekintettel arra, hogy az engedélyező határozatban foglaltak kiterjednek a tartózkodási hely szolgáltatására is, álláspontom szerint a NÚSZ Zrt. egyszeri adatlekérése pillanatában a rendszernek a tartózkodási helyre vonatkozó adatokat is ki kellene adnia. Így a NÚSZ Zrt.-nek a párhuzamos elérhetőségek (lakóhely és tartózkodási hely) észlelése során a lakóhelyre kiküldött értesítés „nem kereste” jelzéssel való visszaérkezését követően még lehetősége volna arra, hogy a 30 napon belüli pótdíj megfizetésére szóló felszólítást a tartózkodási helyre is kiküldje. Így az ügyfél tisztességes hatósági eljáráshoz való jogai sérelme nélkül időben értesülne pótdíjfizetési kötelezettségéről, és még a követeléskezelő cég közbelépését megelőzően, aránytalanul hosszú idő eltelte nélkül nyílna lehetősége rendezni a pótdíjat. E helyen álláspontom szerint felmerül az adatszolgáltatás során az adatminőség elvének való megfelelés kérdése is.

Az Infotv. 4. § (4) bekezdése szerint „*az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és – h-a az adatkezelés céljára tekintettel szükséges – naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.*” Az adatminőség elve – melyet a 45/2001/EK rendelet 4. cikke is elismer – számos különböző szempontot foglal magában.

Ezen elv alapján a személyes adatoknak pontosnak kell lenniük, meg kell felelniük az objektív valóságnak, továbbá hiánytalanak és időszerűnek kell lenniük. Az adatok nem lehetnek túl tág körűek, és megfelelő kapcsolatnak kell lennie az információ és a felhasználási cél között. *Az Infotv. 38. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alapján felmerült az adatminőség követelményével és ezen keresztül a személyes adatok védelméhez fűződő alapjoggal összefüggő visszásság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulok, hogy fenti jogkörében eljárva folytasson le vizsgálatot a járműnyilvántartás és a személyiadat- és lakcímnyilvántartás összekapcsolódásával összefüggő adatszolgáltatásra vonatkozóan.*

*Összefoglalásként álláspontom szerint a 2014. január 1-jétől kivitelezett informatikai fejlesztést követően is maradt nyitott kérdés a járműnyilvántartási és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartási adatainak adatszolgáltatáskori összekapcsolódását lehetővé tevő intézkedés után. Véleményem szerint a jogalkotónak a jogi környezet rendezésével, a kapcsolódó jogszabályok azonos fogalomhasználatával, a jogalkalmazóknak pedig a jogszabályi hierarchia és a jogszabályok céljának szem előtt tartásával kell megteremtenie a nyilvántartás hatékony működését. Az ezzel ellenkező gyakorlat véleményem szerint sérti az állampolgárok jogbiztonsághoz és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jogait.*

*Ehhez kapcsolódóan, a lakcímnyilvántartást érintő korábbi ombudsmani vizsgálatok nyomán újra szükségesnek tartom megjegyezni, hogy amennyiben a jogalkotó nem tudja biztosítani a nyilvántartások megfelelő, hatékony működését, szükségszerűen csökkentenie kell az ebből származó adatok jogviszonyok létrehozására történő felhasználását. A hatékony működés biztosítása érdekében továbbra is megfontolandó annak biztosítása, hogy folyamatos kapcsolat legyen a lakcímnyilvántartás és más hatósági nyilvántartások között, annak érdekében, hogy a többi hatósági nyilvántartás is naprakész adatokat használhasson fel – a polgárok információs önrendelkezési jogának keretein belül pl. a polgár nyilatkozata, egyértelmű hozzájárulása (kérelme) alapján, lakcímváltozásokkor a KEKKH-n keresztül a többi hatósági nyilvántartásban rögzített lakcímadatok frissítése révén.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

az Ajbtt. 32. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy*

- a jelentésben feltárt jogszabályi ellentmondások feloldása érdekében tegyen javaslatot a Kormánynak a Kormányrendelet Nytv.-vel való összhangjának megteremtése érdekében;
- tegyen intézkedéseket a KEKKH járműnyilvántartási és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartási adatainak kezelését biztosító informatikai rendszer finomhangolására úgy, hogy a nyilvántartások összekapcsolódásakor az adatszolgáltatás a lakcímnyilvántartásban rögzített valamennyi adatra kiterjedjen;



az Ajbt. 32. §-a alapján *felkérem* a NÚSZ Zrt. vezérigazgatóját,

- hogy a társaság adatszolgáltatásra vonatkozó érvényes engedélye alapján – a KEKKH informatikai rendszere finomhangolásának függvényében – törekedjen arra, hogy a 30 napon belül fizetendő pótdíjról szóló felszólítást a lakcímnnyilvántartásban rögzített valamennyi, a rendszer által szolgáltatott címre küldjék meg.

Az Ajbt. 36. §-a alapján *bejelentéssel* fordulok a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökéhez*, annak vizsgálatát kezdeményezve, hogy a KEKKH által a járműnyilvántartásból való adatszolgáltatás, adatkezelés eleget tesz-e az Infotv. 4. § (4) bekezdésében megállapított követelménynek (adatminőség elvének).

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5629/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györfly Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A tényleges életfogytiglan tartó szabadságvesztését töltő édesapa a gyermekével való kapcsolattartása ügyében kérte a segítségemet.

A panaszbeadványhoz csatolt dokumentumok szerint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) a BOC/01/735-9/2014. számú, 2014. június 25-én kelt végzésével az apai kapcsolattartás újraszabályozása és végrehajtása tárgyában a folyamatban lévő eljárás lefolytatására a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Sátoraljaújhelyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatalát (a továbbiakban: járási gyámhivatal) jelölte ki.

A panaszos tájékoztatása szerint a kijelölést követően a járási gyámhivatal ügyintézője két alkalommal felkereste őt a büntetés-végrehajtási intézetben, érdemi döntést azonban a kijelölt hatóság beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. november 17.) nem hozott.

A beadvány 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 indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a szociális és gyámhivatal vezetőjét felkértem a panaszos által jelzett mulasztás okának vizsgálatára.

**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**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A járási gyámhivatal vezetője 2014. július 22-én a büntetés-végrehajtási intézetben meghallgatta a panaszost. Még ezen a napon idézte a gyermek édesanyját, továbbá megkereste a bíróságot a kapcsolattartás szabályozása, valamint szülői felügyelet megszüntetése iránti perben született döntések megküldése érdekében. A gyermek édesanyja 2014. július 31-én nyilatkozott a kapcsolattartás újraszabályozása ügyében.

A járási gyámhivatal 2014. szeptember 11-én érkeztette a bíróság kapcsolattartás szabályozása tárgyában hozott végzését, valamint a bíróság tájékoztatását arról, hogy panaszos szülői felügyelete megszüntetése iránt indított peres eljárás szünetelés folytán megszűnt. A hivatalvezető még ezen a napon ismételen meghallgatta a panaszost.

A járási gyámhivatal a 2014. december 29-én kelt, BO-12C/GY/746-11/2014. számú határozatával újraszabályozta a panaszos apai kapcsolattartását. E szerint a panaszos jogosult kéthavonta a gyermek egészségi állapotáról, iskolai előmeneteléről, életében bekövetkezett változásokról levélben tájékoztatást és a gyermekről fényképet kapni. A járási gyámhivatal 2015. január 8-án kelt BO-12C/GY/113-2/2015. számú végzésével az apai kapcsolattartást szabályozó határozat végrehajtása iránt indult eljárást – tekintettel arra, hogy a panaszos a végrehajtási kérelmét visszavonta – megszüntette. A szociális és gyámhivatal észlelte, hogy a járási gyámhivatal a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában hozott határozatát nem az ügyintézési határidőn belül hozta meg, ezért a BOC/01/77-6/2015. számú, 2015. január 29-én hozott végzésével megállapította, hogy a járási gyámhivatalnak a Ket. 33/A. § (2) bekezdésében foglaltak szerint fizetési kötelezettsége keletkezett.

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabály alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.

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

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket*”.

*Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogbiztonság és tisztességes eljárás tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok 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 szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó 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.

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 mellőzhető*. Mindebből az is 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni.

Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

### **III. Az ügy érdemében**

A Ptk. alapján – a korábban hatályos családjogi törvény rendelkezéseivel megegyezően – bíróság vagy a gyámhatóság eltérő rendelkezésének hiányában a gyermekétől különálló szülő nem csupán jogosult, de köteles is gyermekével kapcsolatot tartani. [Lásd Ptk. 4:178. § (1) bekezdés]

A házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti perben a kapcsolattartásról a szülők egyezsége köthetnek, egyezségük hiányában a kapcsolattartásról – kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból – a bíróság dönt. Ha házassági vagy a szülői felügyelet rendezése iránti per nincs folyamatban, a kapcsolattartásról a szülők megegyezésének hiányában a gyámhatóság dönt. A kapcsolattartásról a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek korának, egészségi állapotának, életkörülményeinek, a szülők személyes körülményeinek és az ítélőképessége birtokában lévő gyermek véleményének figyelembevételével rendelkezik. [Lásd Ptk. 4:181. § (1) és (2) bekezdés]

A Gyer. 32. § (1) bekezdése szerint a gyámhivatal a kapcsolattartás megváltoztatása során a korábban megállapított kapcsolattartás formájának, gyakoriságának, időtartamának és helyének megváltoztatásáról külön-külön vagy együttesen is dönthet. A Gyer. 28. § (5) bekezdése a gyámhivatalt – indokolt esetben, ha ez a gyermeket nem veszélyezteti – felhatalmazza a szabadságvesztésben vagy előzetes letartóztatásban lévő szülő gyermekével való kapcsolatának fenntartásának előmozdítására. A gyámhivatal így a szülő kérelmére vagy a büntetés-végrehajtási intézet megkeresésére a gyermekkel kapcsolatos információkat adhat.

A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni annak közléséről. A közigazgatási hatósági eljárási törvény az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A tényállás alapján 2014. szeptember 11-én a gyámhivatal rendelkezésére állt a döntéshozatalhoz szükséges minden nyilatkozat, információ és dokumentum. *Mindebből következően megállapítom, hogy az első fokon eljárt járási gyámhivatal indokolatlanul elhúzódozó hatósági eljárása és késedelmes döntése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Sátoraljaújhelyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy hatósági eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5693/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györfly Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos édesanya gyermekével való kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. Tájékoztatása szerint 2012 októbere óta a Szombathelyi Járásbíróságon folyamatban van a házassági bontópere, a perben a két kiskorú gyermekük elhelyezéséről, kapcsolattartásáról ideiglenes intézkedéssel döntött a bíróság.

A beadvány szerint a panaszos 2013 nyarától folyamatosan kéri a kapcsolattartás végrehajtását. Sérelmezte, hogy beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. november 19.) az ügyben egyetlen jogerős döntés sem született.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett – a Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- 1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (továbbiakban: Csjt.)
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: új Ptk.)
- 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 (továbbiakban: Gyszr.),

## **A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos és férje között a házassági bontóper folyamatban van. A szülők megállapodása szerint az egyik gyermeket az édesapa, a másikat az édesanya neveli.

A kapcsolattartást a Szombathelyi Járásbíróság előzetesen végrehajtható ideiglenes intézkedésével 2013. május 24-én kelt végzésével szabályozta. Az apa a végzés ellen fellebbezést nyújtott be. A Szombathelyi Törvényszék 2013. július 3-án kelt jogerős döntésével a kapcsolattartást módosította, eszerint az egyik hétvégén apánál, a másik hétvégén a panaszosnál van mindkét gyermek.

2013. június 12-én a panaszos a gyámhivatalnál végrehajtási eljárást kezdeményezett. A gyámhivatal az eljárás megindításáról a gyermekek apját 2013. június 17-én értesítette, június 27-ére idézte, majd a VA-06C/GYH/777-13/2013. számú, 2013. augusztus 1-jén kelt végzésével elrendelte a kapcsolattartás végrehajtását.

Az apa a végzést megfellebbezte. A Vas Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) a VAC/SZGY/763-5/2013. számú, 2013. október 2-án kelt végzésével az első fokú döntést megsemmisítette, a szombathelyi gyámhivatalt új eljárás lefolytatására utasította.

2013. szeptember 7-én, november 18-án és 20-án az apa ismét végrehajtást kért. A gyámhivatal őt 2013. november 28-án hallgatta meg. 2013. november 12-én a panaszos nyújtott be végrehajtási kérelmet. 2014. január 13-án a panaszos az elmaradt kapcsolattartás pótlását kérte. 2014. január 27-én az apa kért végrehajtást.

2014. január 29-ére az ügyintéző a szülőket telefonon idézte. A tárgyalás elmaradt, mert az apa a tárgyalás megkezdése előtt találkozott a gyámhivatalhoz vezető úton a panaszossal és a panaszos gondozásában lévő gyermekével. A gyermeket az apa magával vitte, emiatt rendőri intézkedésre is sor került. A rendőrégen kiskorú veszélyeztetése miatt is eljárás van folyamatban. 2014. február 19-én a rendőrség tájékoztatást kért arról, hogy a gyámhivatal a kapcsolattartás akadályoztatása miatt szabott-e már ki bírságot.

Az apa 2014 februárjában a szociális és gyámhivatalnál panaszt tett az elsőfokú gyámhivatal eljárása ellen. A másodfokú hatóság a szombathelyi gyámhivaltól az iratokat bekérte. A szociális és gyámhivatal VAC/SZGY/277-4/2014. számú, 2014. március 25-én kelt végzésével arra utasította a gyámhivatalt, hogy a VAC/SZGY/763-5/2013. számú, 2013. október 2-án kelt végzés alapján, soron kívül hozzon döntést.

A másodfokú hatóság az ugyancsak 2014. március 25-én kelt végzéseivel utasította az első fokú hatóságot, hogy az apa 2013. november 12-én, december 29-én és 2014. január 28-án kelt, valamint a panaszos 2014. január 13-án és január 26-án kelt végrehajtási kérelmeivel kapcsolatban folytassa le az eljárást.

A szociális és gyámhivatal vezetője a gyámhivatal mulasztásáról tájékoztatta a Vas Megyei Kormányhivatal vezetőjét és arra kérte, hogy a gyámhivatal vezetőjének bevonásával vizsgálja ki a mulasztás okát. A vizsgálat során az ügyintéző a személyes felelősségét elismerte, a hivatalvezető írásbeli figyelmeztetésben részesítette.

A gyámhivatal a megismételt eljárás keretében 2014. március 28-án kelt, VA-06/GYH/76-34/2014. számú végzésével elrendelte a kapcsolattartás végrehajtását, az apát figyelmeztette. Az apa a döntést megfellebbezte és elfogultságra hivatkozva kérte a szombathelyi gyámhivatal ügyintézésből való kizárását.

Az első fokú hatóság a másodfokú döntés meghozataláig a folyamatban lévő eljárásokat 2014. május 6-án kelt végzésével felfüggesztette.

A kizárási kérelmet a másodfokú hatóság 2014. május 15-én kelt végzésével elutasította és a VA-06/GYH/76-34/2014. számú végzést megváltoztatva a panaszos végrehajtási kérelmét elutasította.

A VA-06/GYH/76-35/2014. számú végzést a másodfokú hatóság helyben hagyta. A gyámhivatal VA-06/GYH/76-35/2014. számú, 2014. március 31-én kelt végzésével az apa kérelmére végrehajtást rendelt el, a panaszost figyelmeztette.

A panaszos a 2014. március 7-én elmaradt kapcsolattartás pótlását kérte. Az eljárást a gyámhivatal 2014. április 7-én kelt végzésével 21 nappal meghosszabbította.

2014. április 4-én kelt végzéseivel a gyámhivatal – a másodfokú hatóság utasításának megfelelően – az elmaradt kapcsolattartások tekintetében végrehajtási eljárást indított. 2014. április 17-én a panaszos, 2014. április 18-án az apa kért végrehajtást. A gyámhivatal a végrehajtási eljárást 2014. április 22-én megindította. A gyámhivatal az apát 2014. május 16-ára idézte, a panaszos meghallgatására – belföldi jogsegély keretében – a panaszos lakóhelye szerinti társhatóságot kérte. 2014. június 28-án az apa ismét végrehajtást kért.

Az apa meghallgatására 2014. július 7-én került sor. A férfi elmondta, hogy 2014. június 10-én a gyermekek édesanyjával a szombathelyi járásbíróságon egyezséget kötöttek. E szerint Dóra utónevű gyermekük az ő, Réka utónevű gyermekük az édesanya gondozásban maradt. A szülők a kapcsolattartás tekintetében is egyezséget kötöttek.

A panaszos 2014. július 30-i gyámhivatali meghallgatásakor a 2013. november 1-jére, az őszi szünet második felére, 2014. január 10-ére, március 7-ére, július 7-ére és 12-ére vonatkozó végrehajtási kérelmét visszavonta. Az eljárásokat a gyámhivatal megszüntette.

A gyámhivatal a panaszost, mivel ismételen nem a szabályozás szerinti időpontban vitte vissza az édesapa gondozásban lévő gyermeket a VA-06C/GYH/76-90/2014. számú 2014. augusztus 15-én kelt végzésével 5000 Ft pénzbírsággal sújtotta. A panaszos a döntést megfellebbezte. A jogerős döntésig a gyámhivatal a folyamatban lévő eljárásokat felfüggesztette.

A szociális és gyámhivatal a VAC/SZGY/2777-42/2014. számú, 2014. október 10-én kelt végzésével az elsőfokú döntést megsemmisítette, a gyámhivatal új eljárásra utasította.

A panaszos a nyári időszakos kapcsolattartás, a 2014. szeptember 6-án, szeptember 20-án elmaradt kapcsolattartás végrehajtását kérte. A panaszos 2014. szeptember 18-án az apánál nevelkedő gyermek részére – érdekellentétre hivatkozva – eseti gyám kirendelését kérte a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában indult eljárásokban. A kérelmet a gyámhivatal elutasította, a döntést a panaszos megfellebbezte. A másodfokú hatóság a gyámhivatal végzését helyben hagyta.

A gyámhivatal az apát 2014. szeptember 12-ére idézte. Az apa írásbeli nyilatkozattétel engedélyezését kérte, az engedélyt megkapta. Az apa a 2014. szeptember 27-én elmaradt kapcsolattartás végrehajtását kérte.

A gyámhivatal az apát 2014. október 8-ára idézte. Az apa a kapcsolattartások ügyében nyilatkozatot tett. Az ügyintéző az apát tájékoztatta a gyámhivatali eljárásokban alkalmazható közvetítői eljárásról. *Az apa elmondta, hogy mindenképpen szeretné, ha a kapcsolattartás során felmerült problémák kiküszöbölése és megoldása érdekében közvetítői eljárásra kerülne sor közte és a gyermekek édesanyja között, ezt kifejezetten kérte.* A rendelkezésemre álló iratok szerint ez ügyben intézkedés nem történt.

A következő napon a gyámhivatal a társhatóságot a panaszos anya nyilatkoztatására kérte. A szülők nyilatkozata több helyen ellentmond egymásnak. A panaszos 2014. október 9-én a kapcsolattartás megváltoztatását kérte. A kérelmet a gyámhivatal elutasította, mivel a bíróság egyezséget jóváhagyó döntése óta még nem telt el két év. A panaszos 2014. október 18-án és 2014. október 27-én elmaradt kapcsolattartás végrehajtását, valamint a tavaszi szüneti kapcsolattartás végrehajtását és pótlásának elrendelését kérte. Az apa ugyancsak végrehajtást kért. 2014. november 5-én a gyámhivatal ismét nyilatkoztatta az apát.

A gyámhivatal a VA-06C/GYH/76-158/2014. 2014. november 17-én kelt végzésében a panaszos kérelmére elrendelte a 2014. április 17-i, valamint a 2014. nyári szüneti kapcsolattartás végrehajtását.



A panaszos 2014. december 23-i, 25-26. napjára vonatkozó végrehajtási kérelmét elutasította. Az apa a végzés ellen fellebbezést nyújtott be. A gyámhivatal a VA-06C/GYH/76-159/2014. számú, 2014. november 17-én kelt végzésében az panaszost végrehajtási bírsággal sújtotta, a panaszos a végzés ellen fellebbezést nyújtott be. A panaszos a 2014. november 15-én esedékes kapcsolattartás, az apa a 2014. december 5-én elmaradt kapcsolattartását végrehajtását kérte. A gyámhivatal 2015. január 15-ére tárgyalást tűzött ki. Jelentésem írásba foglalásakor több első és másodfokú eljárás volt folyamatban.

A gyámhivatal vezetőjének megítélése szerint végrehajtási eljárást nehezíti, hogy a szülők rendkívül sok beadvánnyal fordulnak a hatósághoz, egyik-másik végrehajtási kérelem között sokszor alig telik el egy hét. Ez nagyban köszönhető annak, hogy az egyezség értelmében minden hétvége felváltott kapcsolattartással érintett. Véleménye szerint az egyes eljárások elhúzódásához többek között az is vezetett, hogy az édesanya Tatabányán él, míg az édesapa Jákon, együttes meghallgatásuk nagyon nehézkes. A szülők nyilatkozatai gyakran ellenmondások, amelyek feloldásához hosszadalmas és széleskörű bizonyítási eljárás lefolytatása szükséges. A gyámhivatal eljárását nagyban nehezítette továbbá az is, hogy a szülők egymással érdemben kommunikálni képtelenek, az esetlegesen egymásnak írt e-mailre, illetve sms-re nem válaszolnak, ugyanazon eseményt eltérő módon adják elő, magánlevelezésüket is továbbítják a gyámhivatalnak.

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszr. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. E jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*.

Mindebből az is 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

3. A *gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

### **III. Az ügy érdemében**

1. A Gyermekjogi Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermek „*mindenek felett álló*” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás. Az Egyezményben részes államok egyik kötelezettsége azon elv elismertetése, miszerint a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul.

A kapcsolattartásra a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint a különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolat fenntartása alapvető gyermeki jog. A különélő szülőnek joga és egyúttal kötelezettsége is a kapcsolattartás. A gyermeket nevelő szülő pedig köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.<sup>1</sup> A kapcsolattartásra vonatkozó döntés végrehajtása az eljárás megindulásakor hatályos Csjt.<sup>2</sup> és a 2014. március 15-én hatályba lépett új Ptk.<sup>3</sup> szerint egyaránt a gyámhivatal feladatkörébe tartozik.

Megállapítható, hogy a panaszos 2013. június 12-én benyújtott végrehajtási kérelme tárgyában a gyámhivatal az eljárást lefolytatta, elrendelte a kapcsolattartás végrehajtását. A végzés azonban az apa jogorvoslati kérelme miatt nem emelkedett jogerőre. Megállapítható az is, hogy a másodfokú hatóság új eljárás lefolytatására vonatkozó döntésének a gyámhivatal csak azt követően tett eleget, hogy arra a szociális és gyámhivatal 2014 márciusában – az apa panaszának kivizsgálását követően – ismételten felszólította. *Mindebből következően a szociális és gyámhivatal elhúzódo eljárása és a késedelmes döntése tekintetében visszásságot állapítok meg a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.* Figyelemmel azonban arra, hogy a szociális és gyámhivatal vezetőjének kezdeményezésére a kormányhivatal vezetője a szükséges intézkedést megtette, további ombudsmani intézkedést nem tartok indokoltnak.

2. A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, az eljárás felfüggesztésének időtartama. A hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartamot az ügyintézési határidőbe ugyancsak nem számítható bele.

A Ket. vonatkozó rendelkezése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Az eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.<sup>4</sup> A rendelkezésekre álló iratok és információk alapján a szülők képtelenek az egymással való kommunikációra, gyermekeik érdekében az együttműködésre. Miután az egyik gyermek a panaszos, a másik gyermek az édesapa gondozásában van, így mindkét szülő egyaránt jogosultja és kötelezettje is a kapcsolattartásnak.

<sup>1</sup> A Csjt. 92. § (1) bekezdés, új Ptk. 4:178. (1) és (2) bekezdései.

<sup>2</sup> A Csjt. 92. § (6) bek. (hatályos 2014. 03. 14-ig).

<sup>3</sup> Az új Ptk. 4:185. §.

<sup>4</sup> A Ket. 50. § (1), (4), (5) és (6) bekezdése.

A kapcsolattartásra vonatkozó egyezséget a tényállásban foglaltak szerint egyikük sem tartja be: vagy nem biztosítja a másik szülő számára a gyermekkel való találkozást, vagy nem az egyezségben foglaltak megfelelően teszi azt lehetővé. A megoldást a hatóságoktól várják, az ügyben tett nyilatkozataik rendszeresen ellentmondanak egymásnak. Mindebből következően a döntéshozatalhoz elengedhetetlen tényállás tisztázása valóban időigényes.

*A fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon alkotmányos kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – a késedelmes eljárás és döntés tekintetében a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság rögzítését nem mellőzhetem. Megállapítom azt is, hogy jogerős és végrehajtható döntések hiányában sérül a gyermek kapcsolattartáshoz fűződő joga is.*

A feltárt visszásságok mellett megjegyzem, hogy a kapcsolattartási ügyekben folytatott eljárásokban, amikor a szülők sorozatosan az eljárás szempontjából irreleváns nyilatkozatokat és kéréseket terjesztenek elő, az eljáró hatóság a gyermek legjobb érdekét szolgáló döntését – a rendelkezésére álló határidőben – a tényállás teljes körű tisztázása nélkül tudja csak meghozni.

**3.** A feltárt tényállás szerint a gyermekek édesapja a gyámhivatalnál 2014. október 8-án tett nyilatkozatában kifejezetten kérte a *közvetítői eljárást*. Ez ügyben azonban intézkedés nem történt, a gyámhivatal döntést nem hozott.

Az új Ptk. 2014. március 15-étől a gyámhatósági eljárásban is lehetővé teszi a közvetítői eljárás elrendelését. A Ptk. 4:177. §-a szerint a gyámhatóság, kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el.

A Gyer. 30/B. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a szülők közötti a kapcsolattartás végrehajtása során keletkezik a vita, a gyámhivatal hivatalból – a gyermek érdekében – a Ptk. 4:177. §-a alapján kötelező gyermekvédelmi közvetítői eljárás vagy kötelező támogatott közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el. A közvetítői eljárás lefolytatása érdekében a gyámhivatal az előtte folyamatban lévő gyámhatósági eljárást felfüggeszti.

A mediáció a vitarendezésnek olyan formája, amelyben egy pártatlan harmadik fél, a mediátor segíti a feleket az érdekeiknek megfelelő és mindegyiküknek elfogadható megállapodás létrehozásában. A mediáció sajátos konfliktuskezelő, vitarendező eljárás. Célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján – a vitában nem érintett közvetítő bevonása mellett – a vita rendezését tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.

A hazai és a külföldi szakirodalmi adatok azt bizonyítják, hogy a felek által közösen megfogalmazott egyezségeket nagyobb számban tartják be az érintettek, mint a bírói, gyámhivatali döntéseket.<sup>5</sup> Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a családi közvetítésről szóló több mint tíz éves (R) 98 1. számú ajánlásának megfelelően az új Ptk. tartalmazza a közvetítői eljárás kötelező igénybevétele elrendelésének lehetőségét.

*Álláspontom szerint a kötelező közvetítői eljárás igénybevételének elrendelése a vizsgált esetben indokolt volt, így annak mellőzése sérti a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárás elvét, ezáltal pedig a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő.*

<sup>5</sup> Somfai Balázs: A Kapcsolattartás, mint a gyermek emberi joga. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft. 2008. 116. o.

4. Hangsúlyoznom kell végül azt, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény vizsgálati lehetőségemet a hatóságokra korlátozza, intézkedési lehetőségem pedig magánszemélyekkel szemben akkor sincs, ha a rendelkezésekre álló adatok alapján a gyermek alapvető jogainak sérelmét magánszemély eljárása okozza. Mindazonáltal a gyermeki jogok érvényesüléséért is felelős ombudsmanként elengedhetetlennek tartom felhívni a figyelmet az alábbiakra.

A Gyermekjogi Egyezmény és az új Ptk. egyaránt rögzíti *a gyermek jogát a különélő szülőjével való közvetlen és személyes érintkezéshez*. Az új Ptk. a különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket gondozó szülőt pedig kötelezi a zavartalan kapcsolattartás biztosítására. A Legfelsőbb Bíróság elvi élel mutatott rá,<sup>1</sup> hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. A házasság felbontása így nem járhat azzal a jogkövetkezmennyel, hogy szüleinek egyikét a gyermek elveszítse. Mind a szülőnek, mind a gyermeknek törekednie kell a szülő-gyermeki kapcsolat fenntartására, mert a gyermek érdekében az áll, ha továbbra is maga mellett tudja mindkét szülőjét. A gyermeknek az egyik szülőnél történt elhelyezése nem érinti a másik szülőnek azt a jogát és kötelességét, hogy a gyermeket rendszeresen látogassa, szeretetét kinyilvánítsa, a gyermekével való meghitt viszonyt fenntartsa.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás a különélő szülők közötti kommunikáció, a gyermek érdekében való közös gondolkodás, együttműködés nélkül nem lehetséges. A gyermekkel életvitelszerűen együtt élő szülőt fokozott felelősség terheli a tekintetben, hogy a gyermek ne idegenedjen el másik szülőjétől. A különélő szülő felelőssége pedig abban áll, 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 miatti folyamatos – olykor éveken át tartó – hatósági, bírósági eljárások akár az egész életére kiható mély lelki válságot okozhat. Mindez egyaránt érintheti a gyermek lelki egészségét, súlyosan akadályozhatja erkölcsi fejlődését a szociális készségeinek kialakulását.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának biztosítása elsődlegesen a szülők kötelezettsége. Álláspontom szerint a felhívott jogvédelmi kötelezettség, felelősség érvényesülése szempontjából a szülők együtt- vagy különélése nem bír jelentőséggel. A családi élethez fűződő jog érvényesülését a szülők párkapcsolata megszűnését követően a szülő és a gyermek számára egyaránt biztosítani kell, melyért a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett szülő egyaránt felelős.

### **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatal Járási Gyámhivatala vezetőjét*, hogy

- 1) eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására,
- 2) az jelen ügyben érintett gyermekek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekeinek érvényesülése érdekében fontolja meg, a szülők számára közvetítői eljárás igénybevétele elrendelésének indokoltságát.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

---

<sup>1</sup> Lásd a 17. számú Irányelvet a gyermek elhelyezésével kapcsolatos szempontokról.

**Az alapvető jogok biztosának és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-5702/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert lakóhelyükön, Pécssett a Darázs-dűlő közút állapota nem teszi lehetővé, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást zavartalanul vegyék igénybe. Emiatt a polgármesterhez is fordultak beadványukat megelőzően.

A beadvány szerint a Darázs-dűlő kb. 1,2 km hosszú, azonban a legsűrűbben lakott 700 méteres szakaszon nincsen szilárd útburkolat. Emiatt a tömörítő felépítményes jármű nem tud az utcába behajtani, ezért míg az út aszfaltozott szakaszán élők igénybe vehetik a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtést, addig a Darázs-dűlő azon szakaszán, ahol az út minősége ezt nem teszi lehetővé, az ingatlanhasználók a szelektív hulladékot csak a Közszolgáltató által 2014-ben kihelyezett, a panaszos házától kb. 1,7 km távolságra lévő szelektív konténerbe helyezhetik el, illetve azt hulladékgyűjtő udvarba, hulladékgyűjtő pontra szállíthatják.

2014 telén az út állapota és az időjárási viszonyok miatt a vegyes háztartási hulladék elszállítása is szünetelt, mert a Közszolgáltató nem tudott az utcába behajtani. Emiatt korábban az indítványozó panaszt tett a Közszolgáltatónál is.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított. Ennek során megvizsgáltuk Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról és annak kötelező igénybevételéről szóló 55/2013. (XII. 17.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.), és megkerestük a BÍOKOM Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: Közszolgáltató) az ügygel kapcsolatos tájékoztatás érdekében.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet (KktVhr.)

## **A megállapított tényállás**

A beadvány, az Ör., valamint a Közszolgáltató tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

Pécsett a Darázs-dűlő a város északnyugati részén, a Mecsek lábainál, közvetlenül a Nyugat-Mecsek Tájvédelmi Körzet határa mentén lévő kb. 1,2 km hosszú, déli oldalán „v-alakban” elágazó helyi közút, amelynek déli szakasza aszfaltozott, azonban középső-felső 700 méteres szakasza nem rendelkezik szilárd útburkolattal, részben murvával és kavicssal borított, döngöletlen földút.

A panaszos a Darázs-dűlő felső, szilárd burkolattal nem rendelkező szakaszán lakik. A beadvány szerint a háztartási vegyes hulladékot házhoz menő gyűjtéssel szállítja el a Közszolgáltató kis méretű gyűjtőjárművel. Az út állapota miatt azonban 2014. január 24-ét követően a nagy havazás következtében három hétig nem vitték el a szemetet, amellyel kapcsolatosan a Közszolgáltatónál telefonon panaszbejelentést tett. Panaszára a beadvány szerint azonban a Közszolgáltatótól nem kapott írásbeli tájékoztatást.

2011-ben annak érdekében, hogy a Darázs-dűlő felső szakaszát szilárd burkolattal lássák el, az utca lakói a város polgármesteréhez fordultak panasszal. Panaszukra a polgármester azt a választ adta, hogy a közútkezelői feladatokat ellátó Biokom Kft. tájékoztatása szerint az utca rekonstrukciója 2011. november közepén elkezdődik, és várhatóan ebben a hónapban még be is fejeződik.

Az út szilárd burkolattal való ellátása azóta sem valósult meg.

A beadvány szerint a Közszolgáltató a szelektíven gyűjtött hulladékot a Darázs-dűlő szilárd útburkolattal rendelkező szakaszáról szállítja el házhoz menő szolgáltatás keretében, a felső szakaszon lakó ingatlantulajdonosoknak az összegyűlt szelektív hulladékot a kb. 1,7 km távolságban, a Magyarürögi út és a Lajkó köznél lévő buszmegállóban kihelyezett gyűjtőpontra lévő szelektív konténerekbe kell elszállítaniuk.

A Közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint 2014-ben a Darázs-dűlő szállítási területen a hulladékszállítási közszolgáltatást az Ör. előírásainak megfelelően heti kétszeri rendszerességgel, kedd-pénteki szállítási napokon végezte.

Mivel a dűlő felső szakasza murvás, kavicsos, keskeny nyomtávú, ezért a Közszolgáltató a vegyes háztartási hulladék gyűjtését e szakaszon 4 m<sup>3</sup>-es kisméretű, Multicar típusú gépjárművel végezte a panasszal érintett időszakban és jelenleg is a Darázs-dűlő – Közkút – Szarvas dűlő útszakaszokon kihelyezett hulladékok tekintetében. A dűlő alsó szilárd útburkolattal ellátott, szélesebb szakaszán nagyobb, 14-16 m<sup>3</sup>-es tömörítő felépítménnyel szerelt jármű teljesít szolgálatot.

A Darázs-dűlő 20-22. számú ingatlanok megközelítése csak magánút igénybevételel volt lehetséges, ezért – a magánútban a tömörítő felépítményes jármű által okozott esetleges károsodás kockázatának kizárása érdekében – az ingatlanhasználók a kommunális hulladéktároló edényeket évek óta a gyűjtőpontra rakták ki. 2015. június 22-től azonban – az ingatlantulajdonosok közös nyilatkozata alapján – a Közszolgáltató a tömörítő gépjárművel a magánútra behajtva végzi ezen a szakaszon is a Közszolgáltatást.

A tájékoztatás szerint a szolgáltatás elmaradására a Közszolgáltató nyilvántartása alapján 2014-ben egy alkalommal, január 28-án került sor, azonban a kimaradás pótlása a következő szállítási napon, január 31-én megtörtént. A közszolgáltató korábban amennyiben az időjárás, a járhatatlan útviszonyok, esetleges közműépítés miatt a tárolóedényeket nem tudta megközelíteni, a közszolgáltatást legkésőbb a következő járható szállítási napon a kihelyezett többelhulladék elszállításával pótolta.

A Mecsek Dráva Hulladékgazdálkodási Program keretében 2014 őszétől – a Közszolgáltató tájékoztatása szerint – kiosztásra kerültek az elkülönített gyűjtést szolgáló tárolóedények.



Tekintettel azonban arra, hogy ezek gyűjtésére nem áll rendelkezésre kisebb méretű gyűjtőjármű, a panasszal érintett, Darázs-dűlő – Közkút – Szarvas dűlő területen a Közszolgáltató továbbra is csak a gyűjtőponton elhelyezett szelektív konténert üríti.

Az Ör. vizsgálatunkkal érintett, a beadvány szempontjából releváns rendelkezéseit az alábbiakban foglaljuk össze.

Az Ör. 3. § 2. pontja szerint a rendelet alkalmazásában *Átmeneti gyűjtőpont*: a település szilárd hulladékának átvételére ideiglenes jelleggel (útfelbontás, -építés, közműfektetés, vagy más fontos ok miatt) legfeljebb három hónapi időtartamra kijelölt hely, ahonnan a Közszolgáltató a térítésmentesen kihelyezett közösségi gyűjtőedényből történő elszállítással teljesíti közszolgáltatási kötelezettségét. Az átmeneti gyűjtőpontot – a Közszolgáltató javaslata alapján – az Önkormányzat jelöli ki és felhívás útján kerül közzétételre. A kihelyezett gyűjtőedényzetnek a gyűjtőpontot igénybe vevő ingatlanhasználók szerződéseiben rögzített mennyiségű hulladék tárolását kell biztosítania.

Az Ör. 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybe vétele heti 2 alkalommal kötelező, kivéve a város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részein. A város rendszeres közszolgáltatással ellátott belterületén – egyedi megállapodás alapján – heti 3 szállítás is igénybe vehető. A város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részein a hulladékszállítási közszolgáltatás heti egy alkalommal kötelezően igénybe veendő szolgáltatás.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a szervezett közszolgáltatást igénybe vevők számára a szabványos tárolóedények használata kötelező, kivéve a város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részein. A közszolgáltatásba bevont külterületek esetében kijelölt gyűjtőponton a Közszolgáltató konténert köteles elhelyezni a hulladék gyűjtése és elszállítása céljára, melynek elszállításával tesz eleget a közszolgáltatási kötelezettségének.

Az Ör. 7. § (7) bekezdése szerint a tárolóedények beszerzéséről – vásárlás, bérbevétel útján – az ingatlanhasználó köteles gondoskodni, kivéve a város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részein, ahol a konténereket a Közszolgáltató biztosítja.

Az Ör. 13. § (1) bekezdése szerint a Közszolgáltató a települési hulladékot, házhoz menő gyűjtés esetén az elkülönítetten gyűjtött hulladékot és a kerti biohulladékot az ingatlan bejárata előtti járdán, vagy a kapu közelében, vagy a kijelölt gyűjtőpontokon, átmeneti gyűjtőpontokon, közterületen veszi át az ingatlanhasználótól. A kijelölt gyűjtőpontokat az 1. és 2. számú függelék tartalmazza.

Az Ör. települési szilárd hulladék elkülönített gyűjtéséről szóló VII. fejezetében, a 26. § (1) bekezdés szerint „A települési hulladék elkülönítetten is gyűjthető. Az elkülönített gyűjtés kiterjed a természetes személy ingatlanhasználó háztartásában keletkező települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött: a) fém, b) műanyag, c) papír, d) üveg, e) kerti biohulladék, f) bútor, lom, g) egyéb, a hulladékudvarra vonatkozó rendelkezések szerint gyűjthető hulladék gyűjtésére és kezelésére.”

Az Ör. 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az elkülönítetten gyűjtött hulladék hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre, vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállítható, és ott a jogosultnak átadható, vagy külön gyűjtőedényben elhelyezhető. A hulladékudvarban gyűjthető egyes hulladékokról szóló tájékoztatást a Közszolgáltató köteles a honlapján és a hulladékudvarban közzétenni.”

A (3) bekezdés szerint „A hulladékudvarban díjmentesen elhelyezhető hulladékok mennyiségének meghatározását a 3. függelék tartalmazza. A 3. függelékben bekövetkező változásokat a Közszolgáltató tájékoztatásul a helyi újságokban és a honlapján köteles előzetesen közzétenni.”

Az Ör. 26. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A (3) bekezdésben meghatározott jogot a pécsi lakos természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a) személyazonosságát, lakcímét hitelt érdemlően igazolja, és b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Közszolgáltató részére megfizette, és ezt az elkülönítetten gyűjtött hulladék átadásakor igazolja, továbbá c) díjhátraléka nincs.”

Az Ör. 26. § (7) bekezdése szerint „A Közszolgáltató és egyes intézmények ilyen tartalmú megállapodása esetén, az intézmény által szervezett szelektív hulladékgyűjtés keretében gyűjtött hulladék átvételét a Közszolgáltató a közszolgáltatás keretében végzi.”

Az Ör. 1. számú függelékének 1.) pontja tartalmazza a közszolgáltatással ellátott belterületek utcajegyzékét, közöttük A/227. alpontban a Darázs dűlőt. Az 1) függelék 1) pontjában szereplő táblázat B oszlopa az A oszlopban felsorolt egyes utcákhoz kapcsolódóan a gyűjtőpontok helyét tartalmazza. Az A/227. alpont szerint Darázs dűlőhöz kapcsolódóan nincsen gyűjtőpont meghatározva. A függelékben a beadványozó által említett Magyarürögi utcai gyűjtőpont az A/185. alpontban megnevezett Csalogány dűlőhöz kapcsolódóan van kijelölve.

Az Ör. 1. számú függelék 1) pontjában szereplő táblázatot követően szerepel a „gyűjtőpont” meghatározása, amely szerint „Gyűjtőpont: Szabványos tárolóedény kihelyezése gyűjtési napokon.”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

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

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

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 szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként.

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>6</sup> 996/G/1990. AB határozat

Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>9</sup>.

### III. A vizsgálat érdemében

1. A Htv.<sup>10</sup> és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.<sup>11</sup>

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem, amely jogszabályból keletkezik.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>8</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>10</sup> A Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja alapján a Htv. 3. § (1) bekezdése biztosítja az összhangot a környezetvédelem általános szabályaival.

<sup>11</sup> Möt. 13. § (1) bekezdés 19. pont, 23. § (4) bekezdés 11. pont; Htv. 33. § (1) bekezdés

<sup>12</sup> A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelelmekre a kötelelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A kötelek közös és a szerződés általános Ptk-beli szabályait ezért a jogszabályok rendelkezéseinek kell tartalmazniuk.

A hulladékgazdálkodás jogszabályokban meghatározott rendszere ugyanakkor az egészséges környezethez való jog érvényesülésének is egyik legalapvetőbb intézményvédelmi garanciája. Egyfelől funkcionálisan valósítja meg és érvényesíti a környezet és az emberi egészség védelmét, másfelől pedig a hulladékgazdálkodásnak a hulladékhierarchia szerinti prioritásokra felépülő rendszere a legjobb környezeti eredményt biztosító megoldásokat, a Htv. szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseket megvalósító, komplex és dinamikus struktúra működése révén közvetlenül is a gazdasági és környezetvédelmi értelemben vett fenntartható fejlődést szolgálja.

A hulladékgazdálkodás fejlődő rendszerének legfontosabb közelmúltbéli fejleménye, hogy 2015. január 1-jétől hatályba léptek azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek az anyagáramok szerint elkülönített, szelektív hulladékgyűjtés, szállítás és kezelés feladatát kötelezően állapítják meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony alanyai számára.

E 2015. január 1-jétől hatályba lépő rendelkezések között a Htv. 12. §-a kiegészült az (5) bekezdéssel, amely szerint „Törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet a hulladékbirtokost kötelezheti a hulladék meghatározott anyagfajta vagy hulladéktípusok szerinti elkülönített gyűjtésére, a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá arra, hogy az ilyen módon előzetesen válogatott hulladékot a gyűjtőnek, a közszolgáltatónak vagy a hulladékkezelőnek átadja.”

A Htv. módosításával egyidejűleg hatályba lépett a Hvh. is, amelynek 4. § (2) bekezdése általánosan előírja a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladék elkülönített gyűjtésének kötelezettségét az ingatlanhasználók számára, egyidejűleg ugyanezen szakasz (4) bekezdése pedig megállapítja a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló edényzetben a műanyag-, üveg-, fém- és papírhulladék, valamint hulladékká vált ruhanemű és egyéb textília elhelyezésének tilalmát, ha azok megfelelő minőségűek (szárazak, folyadékot és biológiailag lebomló hulladékot nem tartalmaznak, nem tapadnak össze más hulladékkal).

A Hvh. 9. § (2) bekezdése előírja, hogy a közszolgáltató az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékot szükség szerinti gyakorisággal, a vegyes hulladéktól elkülönítve szállítja el. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közszolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználótól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el: a) műanyaghulladék, b) fémhulladék, c) papírhulladék, d) vegyes hulladék.

A Htv. 39. § (1) bekezdése szerint „Az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja.”

A Htv. 39. §-a a természetes személy ingatlanhasználó<sup>13</sup> jogai között a (2) bekezdésben lehetővé teszi azt is, hogy a házhoz menő gyűjtési rendszer igénybevétele mellett 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 szállíthassa, és ott a jogosultnak átadja vagy gyűjtőedényben elhelyezhesse. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette.

---

<sup>13</sup> A Htv. 39. § (3) bekezdése emellett úgy rendelkezik, hogy „A gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó a háztartási hulladékhhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladék kezeléséről a 31. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint gondoskodik.”

E rendelkezés végrehajtására a Hvhr. 9. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A házhoz menő gyűjtési rendszer mellett a közszolgáltató az egyes hulladékgazdálkodási létesítmények kialakításának és üzemeltetésének szabályairól szóló 246/2014. (IX. 29.) Korm. rendelet 1. mellékletében meghatározott műanyag-, fém- és papírhulladék elkülönített gyűjtését az általa üzemeltetett hulladékgyűjtő udvarban is biztosítja. Ha az üveghulladék elkülönített gyűjtését a közszolgáltató házhoz menő gyűjtési rendszer keretében nem biztosítja, az üveghulladékot legalább hulladékgyűjtő udvarban és hulladékgyűjtő szigeten veszi át.” A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely 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;
- f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az ehhez kapcsolódó, a Htv. 88. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazó rendelkezés szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket. A panasszal érintett Ör. a települési szilárd hulladék elkülönített gyűjtéséről szóló VII. fejezetében a települési hulladék elkülönített gyűjtését a fém, műanyag, papír, üveg tekintetében nem a Htv. és Hvhr. rendelkezései szerinti kötelezettségként, hanem az ingatlanhasználók számára az Ör. 26. § (1)-(4) bekezdéseiben megállapított feltételek mellett igénybe vehető, pusztán elvi lehetőségként szabályozza.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ör. 26. § (1) A települési hulladék elkülönítetten is gyűjthető. Az elkülönített gyűjtés kiterjed a természetes személy ingatlanhasználó háztartásában keletkező települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött: a) fém, b) műanyag, c) papír, d) üveg, e) kerti biohulladék, f) bútor, lom, g) egyéb, a hulladékudvarra vonatkozó rendelkezések szerint gyűjthető hulladék gyűjtésére és kezelésére. (2) Az elkülönítetten gyűjtött hulladék hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre, vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállítható, és ott a jogosultnak átadható, vagy külön gyűjtőedényben elhelyezhető. A hulladékudvarban gyűjthető egyes hulladékokról szóló tájékoztatást a Közszolgáltató köteles a honlapján és a hulladékudvarban közzétenni.” (3) A hulladékudvarban díjmentesen elhelyezhető hulladékok mennyiségének meghatározását a 3. függelék tartalmazza. A 3. függelékben bekövetkező változásokat a

Az Ör. VII. fejezetében a 26. § (1)-(4) bekezdései ellentétesek a fém- papír-, műanyag és üveg hulladékok elkülönített gyűjtésének kötelezettségére és ezen hulladékok vegyes hulladékkal való keverésére vonatkozó, továbbá az elkülönítetten gyűjtött hulladék átadására és elszállítására vonatkozó, a Htv. 12. § (5) bekezdésében, a Hvhr. 4. § (2) és (4) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekkel, továbbá a Hvhr. 9. § (2) és (4) bekezdésével, abban a tekintetben is, hogy az elkülönítetten gyűjtött műanyag-, fém- és papírhulladék átadásának és a közszolgáltató általi elszállításának szabályait a házhoz menő gyűjtésre vonatkozó, általános kötelezettségekre tekintet nélkül állapítják meg.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. VII. fejezetének elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

2. Az elkülönítetten gyűjtött műanyag-, fém-, papír-, és vegyes hulladék házhoz menő elszállításának minimumkövetelményét megállapító, a Hvhr. 9. § (2) és (4) bekezdésében foglalt általános szabály alóli eseti, ideiglenes kivételt a Hvhr. 9. § (6) bekezdése állapítja meg. E bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére ideiglenes jelleggel konténeres gyűjtést biztosít.

Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a (6) bekezdés szerinti konténeren tájékoztató táblát kell elhelyezni annak érdekében, hogy az ingatlanhasználó számára egyértelmű legyen, hogy a fémkonténerben milyen fajtájú hulladék helyezhető el.

Az Ör. 3. § 2. pontja szerint a rendelet alkalmazásában *Átmeneti gyűjtőpont*: a település szilárd hulladékának átvételére ideiglenes jelleggel (útfelbontás, -építés, közműfektetés, vagy más fontos ok miatt) legfeljebb három hónapi időtartamra kijelölt hely, ahonnan a Közszolgáltató a térítésmentesen kihelyezett közösségi gyűjtőedényből történő elszállítással teljesíti közszolgáltatási kötelezettségét. Az átmeneti gyűjtőpontot – a Közszolgáltató javaslata alapján – az Önkormányzat jelöli ki és felhívás útján kerül közzétételre. A kihelyezett gyűjtőedényzetnek a gyűjtőpontot igénybe vevő ingatlanhasználók szerződéseiben rögzített mennyiségű hulladék tárolását kell biztosítani.

Az Ör. 13. § (1) bekezdése szerint a Közszolgáltató a települési hulladékot, házhoz menő gyűjtés esetén az elkülönítetten gyűjtött hulladékot és a kerti biohulladékot az ingatlan bejárata előtti járdán, vagy a kapu közelében, vagy a kijelölt gyűjtőpontokon, átmeneti gyűjtőpontokon, közterületen veszi át az ingatlanhasználótól. A kijelölt gyűjtőpontokat az 1. és 2. számú függelék tartalmazza.

Az Ör. 1. számú függelékének 1) pontjában, a közszolgáltatással ellátott belterületek utcajegyzékét – közöttük 227. pont alatt a Darázs-dűlőt – tartalmazó táblázatot követően szerepel a „gyűjtőpont” meghatározása, amely szerint „Gyűjtőpont: Szabványos tárolóedény kihelyezése gyűjtési napokon.”

---

Közszolgáltató tájékoztatásul a helyi újságokban és a honlapján köteles előzetesen közzétenni. (4) A (3) bekezdésben meghatározott jogot a pécsi lakos természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a) személyazonosságát, lakcímét hitelt érdemlően igazolja, és b) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Közszolgáltató részére megfizette, és ezt az elkülönítetten gyűjtött hulladékátadásakor igazolja, továbbá c) díjhátraléka nincs.

Az Ör. 7. § (2) bekezdése szerint a szervezett közszolgáltatást igénybe vevők számára a szabványos tárolóedények használata kötelező, kivéve a város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részein.

A közszolgáltatásba bevont külterületek esetében kijelölt gyűjtőponton a Közszolgáltató konténert köteles elhelyezni a hulladék gyűjtése és elszállítása céljára, melynek elszállításával tesz eleget a közszolgáltatási kötelezettségének.

Az Ör. 7. § (7) bekezdése szerint a tárolóedények beszerzéséről – vásárlás, bérbevétel útján – az ingatlanhasználó köteles gondoskodni, kivéve a város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részein, ahol a konténereket a Közszolgáltató biztosítja.

Az Ör. fenti rendelkezéseiből megállapítható, hogy az Ör. általánosan a konténeres gyűjtés lehetőségét folyamatosan kizárólag Pécs város rendszeres közszolgáltatással ellátott külterületi részei vonatkozásában biztosítja.

A közszolgáltatással ellátott belterületek vonatkozásában az Ör. a konténeres gyűjtést ideiglenesen, legfeljebb három hónap időtartamban az átmeneti gyűjtőponton teszi lehetővé, illetve egyes utcák esetében az Ör. olyan gyűjtőpontokat is kijelöl, amelyek a hulladék gyűjtésére szolgáló, az ingatlanhasználó által igénybevett hulladékgyűjtő edény átadásának helyét rögzítik.

Az Ör. 1. számú függelékében az A/227. pont szerinti Darázs-dűlőhöz nincsen a hulladékártoló edények kihelyezésére a B) oszlopban gyűjtőpont kijelölve.

2.1. A háztartási vegyes hulladék gyűjtése és közszolgáltatónak való átadása mind a beadvány, mind pedig a közszolgáltató vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint házhoz menő rendszerben, kis méretű gépjármű használatával a jogszabályok rendelkezéseivel összhangban valósul meg heti két alkalommal.

A beadvány és a közszolgáltató tájékoztatása szerint ugyanakkor a Darázs-dűlő szilárd útburkolattal el nem látott szakaszán az elkülönített hulladék gyűjtését a Magyarürögi utca-Lajkó köznél, a buszmegállónál elhelyezett szelektív konténer alkalmazásával biztosítja a közszolgáltató 2014 őszétől folyamatosan, az érintett ingatlanoktól kb. 1,7 km távolságra.

Megállapítható, hogy a folyamatos és rendszeres konténeres gyűjtés az Ör. szabályozása szerint csak a közszolgáltatásba bevont külterületi részeken lehetséges, belterületen csak átmenetileg, legfeljebb három hónap időtartamra lehetséges.

Megállapítható ezzel összefüggésben, hogy az elkülönített hulladékgyűjtésre szolgáló konténert nem a Darázs-dűlőhöz közel, hanem attól távol, mintegy 1,7 km-re eső Magyarürögi utca-Lajkó köznél, a buszmegállónál lévő gyűjtőponton helyezte el a Közszolgáltató, amely hátráltatja azt, hogy a Darázs-dűlő szilárd útburkolattal el nem látott részén az ingatlanhasználók elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó kötelezettségeiknek eleget tegyenek, illetve nem ösztönzi a hulladék elkülönített gyűjtését, illetve az ezzel összefüggő környezetvédelmi célkitűzések érvényesülését, közöttük a vegyes hulladék mennyiségének csökkenését sem.

A Magyarürögi utca-Lajkó köznél, a buszmegállónál elhelyezett szelektív konténer a Darázs-dűlő felső szakaszán lakó ingatlanhasználók szempontjából az ideiglenesen kihelyezett konténerekre vonatkozó, Hvhr. 9. § (6) bekezdésében foglalt azon rendelkezéseknek sem felel meg, amely szerint az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert *az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett* kell elhelyezni, valamint nem felel meg az ugyanezen bekezdésben foglalt, illetve az Ör. 3. § 2. pontjában megállapított, legfeljebb három hónap időtartamban megállapított ideiglenesség követelményének sem.

*Megállapítottuk, hogy a Közszolgáltató a Darázs-dűlő felső szakaszán lévő ingatlanok tekintetében nem biztosította a Hvhr. rendelkezéseinek megfelelően az elkülönítetten gyűjtött hulladékok átvételét és elszállítását, és ezzel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*



2.2. Az 1. pontban megállapított visszásságból adódóan, továbbá a fentebb kifejtettek alapján egyidejűleg megállapítható az is, hogy az Ör. 3. § 2. pontja, 7. §-a és 13. § (1) bekezdése ellentétes a Hvhr. 4. § (2) és (4) bekezdésében, továbbá 9. § (2) és (4) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. e rendelkezései, valamint az Ör. szabályozásának az elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésével, átadásával és szállításával kapcsolatos hiányosságai a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

3. A Htv. 35. § (2) bekezdése szerint „A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.”

A Htv. 2. § (1) bekezdés 5. és 6. pontja, 7. §-a, 12. § (5) bekezdése, 39. § (1) bekezdése, 41. § (1) bekezdése, 43. § (3) bekezdése, valamint a Hvhr. 4. § (2) és (4) bekezdése, 9. § (2) és (4) bekezdései és 11. § (1) és (2) bekezdésében foglalt rendelkezések alapján hosszú távon és tartósan a jogszabályok rendelkezéseinek az elkülönítetten gyűjtendő hulladékok közül legalább a fém-, papír-, műanyag hulladékok házhoz menő elszállítása felel meg.

A Kkt. 31. § (1) bekezdése szerint a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyek, valamint a helyi önkormányzat az alapvetően helyi lakossági érdeket szolgáló közút építésére (földút szilárd burkolattal való ellátására) együttműködhetnek. Az együttműködés (a továbbiakban: útépitési együttműködés) formáját a résztvevők maguk határozzák meg. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat - ha az útépitési együttműködésben az érdekeltek több mint kétharmada részt vesz - az abban részt nem vevő, de a közút használatában érdekelt természetes és jogi személyt a résztvevők által vállalt anyagi hozzájárulás mértékéig - a rendeletében meghatározott módon - útépitési érdekeltségi hozzájárulás fizetésére kötelezheti.<sup>15</sup>

*Megállapítható, hogy a Möt. 13. § (1) bekezdésének 2. és 19. pontja szerinti közfeladatai körében a Htv. 35. § (2) bekezdése alapján a települési önkormányzat úgy gondoskodik a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően és tartósan az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről, ha a helyi közút tulajdonosaként – a közút használatában érdekelt személyekkel együttműködés lehetőségét felmérve, és velük lehetőség szerint együttműködve – gondoskodik a Darázs-dűlő szilárd burkolattal való ellátásáról, hogy a házhoz menő hulladékgyűjtés a jogszabály szerint elkülönítetten gyűjtendő hulladékok tekintetében tartósan és folyamatosan biztosítható legyen.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy az Ör. VII. fejezetének elkülönített hulladékgyűjtésre és átadásra vonatkozó rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak azzal, hogy ellentétesek a Htv. és a Hvhr. rendelkezéseivel.

Megállapítottuk, hogy az Ör. 3. § 2. pontja, 7. § (2) és (7) bekezdése, valamint 13. § (1) bekezdése, továbbá az Ör. szabályozásának az elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésével, átadásával és szállításával kapcsolatos hiányosságai a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk azt is, hogy a Közszolgáltató a Darázs-dűlő felső szakaszán lévő ingatlanok tekintetében nem biztosította a Hvhr. rendelkezéseinek megfelelően az elkülönítetten gyűjtött hulladékok átvételét és elszállítását, és ezzel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

---

<sup>15</sup> A KktVhr. 23. §-a szerint „Nem kell a külön jogszabályban előírt útfejlesztési hozzájárulást fizetni annak, aki útépitési együttműködésben részt vesz, vagy akit útépitési érdekeltségi hozzájárulás fizetésére köteleztek.”

Végül megállapítottuk, hogy a Möt. 13. § (1) bekezdésének 2. és 19. pontja szerinti közfeladatai körében a Htv. 35. § (2) bekezdése szerint a települési önkormányzat úgy gondoskodik a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően és tartósan az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről, ha a helyi közút tulajdonosaként – a közút használatában érdekelt személyekkel együttműködés lehetőségét felmérve, és velük lehetőség szerint együttműködve – gondoskodik a Darázs-dűlő szilárd burkolattal való ellátásáról, hogy a házhoz menő hulladékgyűjtés a jogszabály szerint elkülönítetten gyűjtendő hulladékok tekintetében tartósan és folyamatosan biztosítható legyen.

### **Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszasságokat megfelelően kiküszöböli, és a jogszabályokkal összhangban biztosítja az anyagáramonként elkülönítetten gyűjtendő hulladék gyűjtésének, átadásának és elszállításának feltételeit.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata polgármesterét, hogy a helyi közút tulajdonosaként gondoskodjon a panasszal érintett útszakasz szilárd burkolattal való ellátása érdekében a közút használatában érdekelt helyi lakosokkal való együttműködés kialakításáról, valamint az út szilárd burkolattal való ellátásáról annak érdekében, hogy – egyebek mellett – az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer feltételeként a szelektív hulladék házhoz menő szállítása tartósan és hosszú távon biztosított legyen.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a BÍOKOM Pécsi Városüzemeltetési és Környezetgazdálkodási Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság ügyvezető igazgatóját, hogy a megállapított visszasság kiküszöbölése érdekében a jövőben a közszolgáltatást az elkülönítetten gyűjtött hulladékok tekintetében is a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, a legjobb környezetvédelmi megoldások alkalmazásával, ideiglenesen – az út szilárd burkolattal való ellátásáig – a Htvr. 9. § (6) és (7) bekezdése alapján a szelektív hulladék gyűjtésére szolgáló konténernek az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont melletti elhelyezésével biztosítsa.

Budapest, 2015. november

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

### **Az AJB-5858/2014. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-4949/2014., AJB-6097/2014., AJB-6187/2014., AJB-156/2015)

Előadók: dr. Blaskovits Márta  
dr. Csink Lóránt  
dr. Szentkirályi-Harsányi Ágnes

#### **Az eljárás megindítása**

Több panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyekben a beadványozók különböző helyi önkormányzatok adórendeleteivel, az önkormányzati adóhatóságok adókivetési eljárásával valamint a vagyoni típusú helyi adók mértékével kapcsolatban fejtették ki aggályaikat. A panaszosok alapvetően azt sérelmezték, hogy egy nagyobb alapterületű, ugyanakkor nagy értékűnek egyáltalán nem tekinthető, vagy használhatatlan állapotú ingatlan után igen jelentős építményadót illetve telekadót vetnek ki az önkormányzati adóhatóságok. A panaszosok előadták továbbá, hogy a helyi önkormányzatok által megállapított, az ingatlan alapterülete alapján kiszámított vagyoni típusú helyi adók mértéke sok esetben nem áll arányban a vagyontárgy, az ingatlan értékével.

Volt olyan panaszos, aki egy Budapest XII. kerületében lévő (használhatatlan állapotban lévő, működési engedéllyel nem rendelkező) 188 m<sup>2</sup> alapterületű pincére kivetett több mint 320 ezer Ft-os tárgyévi adóterhet kifogásolta. Egy másik panaszos előadta, hogy Budapest X. kerületében levő 15 ezer m<sup>2</sup> alapterületű ingatlanán – 4 ezer m<sup>2</sup> épületben – bútorforgalmazási és -raktározási tevékenységet végez, azonban bevétele évek óta csekély, és az évi 9 millió Ft-ot adókötelezettség pedig működését ellehetetleníti. A Hivatalomhoz érkező panaszok között volt olyan is, amelyik egy Pest megyei települési önkormányzat adóhatározatát kifogásolta, amely szerint a tulajdonában lévő, de a közforgalom számára nyitva álló magánút után több mint évi 600 ezer Ft adókötelezettséget vetett ki. E panaszok és több más beadvány alapján az önkormányzati adóhatóságok kifogásolt adókivetési gyakorlata valamint a vagyoni típusú helyi adók értékarányossága kapcsán felmerült a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásság, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem az önkormányzati adóhatóságok helyi adóztatással kapcsolatos gyakorlata és a vonatkozó központi szabályozás viszonyát, tájékoztatást kértem a vizsgálatot érintett önkormányzati adóhatóságoktól valamint az ügyekben érintett fővárosi és megyei kormányhivataloktól, végezetül pedig e vizsgálatához szorosan kapcsolódó ügyekben folytatott levélváltás során megismertem az aktuális jogalkotói álláspontot is. Az önkormányzati adóhatóság helyi adóztatással kapcsolatos gyakorlatát a vizsgálaton felül szakmai konferencia is tárgyalta.

#### **A vizsgálat általános szempontrendszere**

A helyi önkormányzás lényege, hogy a helyi közösség önálló felelősséggel szabályozhatja valamennyi ügyét a jogszabályi keretek között. Éppen ezért a pénzügyi önállóság az öngazgatási jog szerves részét képezi, tartalmát tekintve az önálló költségvetési gazdálkodás, a bevételek és a kiadások feletti önálló rendelkezési jog alkotja. Mindezekre tekintettel az önkormányzatok működésének egyik meghatározó feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek feladataik ellátásához. Korábban a helyi adók az önkormányzat bevételei között pusztán kiegészítő szerepet tölthettek be, mára azonban a helyi adók egyre nagyobb arányt képviselnek az önkormányzati bevételek között; az önkormányzati finanszírozási rendszer legfőbb forrása ugyanis a helyi adóztatásból származik.

Megfigyelhető, hogy a helyi adóbevételek iránti igény egyre inkább fokozódik, melyet jelez egyrészt az a körülmény, hogy egyre több önkormányzat alkalmazza az egyes helyi adók vonatkozásában a maximális, vagy ahhoz közeli adómértéket, másrészt az, hogy a pénzügyi önállóság teljesebbé tétele érdekében 2015. január 1. napján a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 1/A. §-a bővítette az önkormányzati adóztatás mozgásterét azzal, hogy lényegében bármilyen adótárgyra települési adót vehetnek ki.

A helyi adóztatás területén mindinkább a fiskális funkció kerül előtérbe, elveszítve a közterhekhez való hozzájárulás funkcióját, vagyis a szolgáltató jelleget. A helyi adók kivetése mindig is egyfajta lehetőség – és nem pedig kötelezettség – volt az önkormányzat kezében, ugyanakkor az önkormányzatok gazdálkodási önállóságának, önfinanszírozó képességének megteremtése érdekében bizonyos értelemben mára már inkább kényszerré vált a bevezetésük. Egyre több önkormányzat mutat „hajlandóságot” az egyes helyi adók mértékének növelésére annak érdekében, hogy feladatai ellátására megfelelő forrást tudjon biztosítani. E tendenciát a jövőben feltehetően tovább fokozza majd az a körülmény is, hogy egyre több önkormányzat gazdálkodásával összefüggésben jelentkezik forráshiány, illetve a forráshiány mértékének fokozódása. Éppen ezért ombudsmanként nagy hangsúlyt fordítok arra, hogy helyi adóztatás gyakorlati alkalmazása ne legyen parttalan, kiszámíthatatlan, mely feladattal összefüggésben a következőkre kívánom felhívni a figyelmet.

#### *Önkormányzati rendeletek vizsgálata*

Az önkormányzati rendeletek vizsgálata során kiemelt szempont, hogy az Alaptörvényből levezethető garanciáknak közvetlenül is érvényesülniük kell, nem csupán a rendelet megalkotására felhatalmazást adó törvényi szabályoknak. Az egyik ilyen, a közteherviselés alkotmányi rendelkezéséből levezethető garancia az arányosság követelménye, ami nem jelenti azt, hogy kizárólag értékalapú adóztatásra kerülhet sor, azt viszont igen, hogy az adó mértéke nem lehet kirívóan aránytalan. Alapvető jogok biztosaként széles vizsgálati és kezdeményezési jog illet meg az önkormányzatok helyi adó rendeleteinek vonatkozásában (is), azonban ügydöntő, hatósági jellegű hatásköröm nincs. Az ombudsmani intézmény jellegéből következik, hogy intézkedései közvetett jellegűek; közvetlenül nem orvosolhatom az egyes helyi adórendeletek kapcsán feltárt visszasságokat, hanem kezdeményezhetem a jogalkalmazó, felügyeleti vagy éppen a jogalkotó szerv eljárását, továbbá az Ajbt. 2013. január 1-jétől az intézkedések között rendelkezik arról, hogy ha az alapvető jogok biztosa a vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza, kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát.

#### *Konkrét esetben jogszerűség vizsgálata*

A Hivatalhoz beérkező az önkormányzati adóhatóságok adókvetési eljárásával valamint a vagyoni típusú helyi adók mértékével kapcsolatos panaszosi beadványok jogszerűségi szempontú vizsgálata annak megállapítására irányul, hogy az önkormányzat adóztatási jogkörét a helyi adórendelet valamint a Hatv. keretei között gyakorolta-e, illetőleg, hogy az önkormányzati adóhatóság adókvetési eljárása a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt-e.

Az egyedi ügy tényállásának teljeskörű feltárását követően a vizsgálat eredményeként az önkormányzati adóhatóság megállapíthatóan jogszerűtlenül járt el és az önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár a helyi adó mértékének meghatározása során, illetve az adókvetés tekintetében, úgy kezdeményezhetem az érintett önkormányzat, illetve az önkormányzat felügyeleti szerveként eljáró megyei (fővárosi) kormányhivatal eljárását.

Kiemelendő azonban, hogy amennyiben az önkormányzat adóztatási jogkörét a Hatv. valamint a helyi adórendelet keretei között gyakorolta – még akkor is, ha egyébként az adómérték az egyedi ügyben túlzó mértékű – a panaszos konkrét ügyében nem állapítható meg helyi adó illetve annak mértékének jogszerűtlensége, erre tekintettel a konkrét ügyben nem is kezdeményezhető az önkormányzat, illetve felügyeleti szerve eljárása.

#### *Az önkormányzati rendelet Kúria általi megsemmisítésének hatása*

Más a helyzet az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése esetén, ugyanis ilyenkor Kúriánál felülvizsgálati eljárás kezdeményezhető, melynek során nem az önkormányzati rendelet egyedi ügyre alkalmazásáról kell döntenie a Kúriának, hanem azt kell megállapítania, hogy az önkormányzati rendelet nem ütközik-e más jogszabályba. Az ombudsman által kezdeményezett normakontroll eljárásnak célja tehát nem az egyedi ügyek eldöntése, éppen ezért az önkormányzati rendelet megsemmisítése csak kivételesen bír hatással a panaszosok egyedi ügyeire. Az absztrakt normakontroll lényege ugyanis nem a panaszos egyedi ügyével kapcsolatos tényállás teljeskörű feltárása és annak megállapítása, hogy a panaszos egyedi ügyében a megállapított adó illetve annak mértéke jogszerű volt-e, hanem az önkormányzati rendelet törvényességevel (jogszerűségével) kapcsolatos kételyeket igazolja vissza, vagy éppen oszlatja el.

#### *Az ombudsman, mint a közigazgatás őre*

A helyi adók értékarányossága kapcsán végezetül szólni kell az ombudsman közigazgatás-ellenőrző tevékenységéről is. Az ombudsman ugyanis olyan alkotmányos szereplő, aki közigazgatás más kontrollmechanizmusa elől rejtve maradt olyan közigazgatási hibákat tár fel, amely közvetve vagy közvetlenül az állampolgárokat érintő alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot valamely norma fölösleges, nem egyértelmű rendelkezése, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiánya eredményez, illetve arra vezethető vissza. Ezen alkotmányos pozícióból kifolyólag a sorozatosan visszatérő problémák – mint amilyen a helyi adók értékarányosságának kérdése is – az Ajbt. felhatalmaz arra, hogy a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javaslatot tegyen a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítására, hatályon kívül helyezésére vagy kiadására, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését kezdeményezzem.

### **Érintett alapvető jog**

- A közteherviselés elve [„*Teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.*” Alaptörvény XXX. cikk]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.);
- a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.);
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet;
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet;
- az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyveknek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet.

## A megállapított tényállás

1. A Hatv. 1. § (1) bekezdése felhatalmazza a települési önkormányzatok képviselő-testületét arra, hogy rendelettel az adott önkormányzat illetékességi területén helyi adókat valamint települési adókat vezessen be. A Hatv. alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete vagyoni típusú adókat: lakásra és nem lakás céljára szolgáló épületre – függetlenül attól, hogy az épület bel- vagy külterületen helyezkedik el – építményadó, az önkormányzat illetékességi területén lévő telekre pedig telekadót vezethet be. [Hatv. 11. §; 17. §].

Mind a telekadó, mind pedig az építményadó esetén az adó alapja az önkormányzat döntésétől függően az építmény négyzetméterben számított hasznos alapterület, illetve telek alapterülete, vagy az építmény, telek korrigált forgalmi értéke. Ettől függően az adó évi mértékének felső határa építményadó esetében 1000 Ft/m<sup>2</sup> vagy a korrigált forgalmi érték 3,6%-a, míg a telekadó esetében 200 Ft/m<sup>2</sup> vagy a korrigált forgalmi érték 3%-a. A tapasztalat azt mutatja, hogy az önkormányzatok többsége – néhány kivételtől eltekintve – a terület alapú adóztatás mellett döntött.

Hivatalomhoz számos panasz érkezett, amelyek egyrészt a Hatv. 6. § *d)* pontjában<sup>1</sup>, a helyi adók alóli mentességekkel és kedvezményekkel kapcsolatos szabályozást sérelmezik a tekintetben, hogy a helyi önkormányzatok nem veszik figyelembe a Hatv. 6. § *c)* pontjában<sup>2</sup> foglalt egyenlőségi követelményt. A panaszosok aggályosnak tartják továbbá azt is, hogy a helyi önkormányzatok által megállapított vagyoni típusú helyi adók mértéke sok esetben nem áll arányban a vagyontárgy, a telek illetve az építmény értékével.

A Hatv.-vel kapcsolatos panaszbeadványok számottevően megsokszorozódtak azóta, hogy a jogalkotó lehetővé tette, hogy a telekadót az önkormányzatok a külterületi ingatlanokra is bevezessék. A telekadó a Hatv. 2011. évi módosítását megelőzően a beépítetlen belterületi földrészletre terjedt ki, azaz a belterületen fekvő telek azon részére, amelyet sem épület, sem épületnek nem minősülő építmény nem állt. A telekadó külterületi ingatlanokra történő bevezetésével kapcsolatos problémák magját az alkotja, hogy a külterületi ingatlanok, telkek értéke rendszerint alacsonyabb, mint a belterületi ingatlanoké, így sok esetben az eredetileg a belterületi telkekre meghatározott telekadó mértéke nem áll arányban az ingatlan tényleges értékével, tekintettel arra, hogy a telekadó jellegét tekintve a belterületi ingatlanokra lett kitalálva.

A Hivatalomhoz beérkezett panaszok alapján áttekintettem a panasszal érintett önkormányzati adóhatóságok adókivetési gyakorlatát, melynek keretében megvizsgáltam, hogy az adómérték arányban áll-e az ingatlan értékével továbbá, hogy az adómértéknek az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodik-e. A panaszokban megjelölt esetekben a vagyoni típusú adók alapját képező ingatlanok nagy része viszonylag nagy alapterülettel rendelkezett, mégis általában nem képviseltek nagyobb értéket, mert ezek az ingatlanok hasznosíthatatlan, rossz állapotban lévő ingatlanok voltak, vagy éppen az ingatlan tulajdonosának nehéz anyagi körülményeire tekintettel nem hasznosították azokat.

2. A vizsgálat során az érintett fővárosi és megyei kormányhivataloktól valamint az önkormányzatoktól tájékoztatást kértem a konkrét ügyekre valamint arra vonatkozóan is, hogy az építményadónál és a telekadónál alkalmazott adómérték meghatározásakor a helyi

<sup>1</sup>Hatv. 6. § *d)* pont: „Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az e törvény második részében meghatározott mentességeket, kedvezményeket további mentességekkel, kedvezményekkel, így különösen a lakások esetében a lakásban lakóhellyel rendelkező eltartottak számától, a lakáson fennálló, hitelintézet által lakásvásárlásra, lakásépítésre nyújtott hitel biztosítékul szolgáló jelzálogjog fennállásától, a lakásban lakóhellyel rendelkezők jövedelmétől függő mentességekkel, kedvezményekkel kibővítsé.”

<sup>2</sup> Hatv. 6. § *c)* pont: Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan - az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § *a)* pontjában, a 22. § *a)* pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának *a)* pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa.

jogalkotás figyelembe vette-e az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt arányos közteherviselési kötelezettség elvét, a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt jogegyenlőségi szabályát – különös tekintettel a helyi adómérték helyi sajátosságokhoz való igazításával és az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelésével – és a helyi adók mértékét érintő, az Alkotmánybíróság 758/B/2010. AB határozatának, továbbá a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf. 5081/2012/4. határozatának és EBH 2013.K.34. határozatának elvi megállapításait. A megkereséssel érintett önkormányzatok valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok tájékoztatása az alábbiak szerint foglalható össze.

**2.1.** A megkeresett önkormányzatok elmondták, hogy a hasznos alapterület szerint meghatározott építményadóra valamint az alapterület szerint meghatározott telekadóra vonatkozó törvényi felső mértékek 2005. január 1-jétől a fogyasztói árszínvonal változással – 2003. évtől kezdődően az adóévet megelőző második évig eltelt évek inflációs adatával korrigálva – valorizálhatóak. A Hatv. 16. § a) pontja, illetve 22. § a) pontja értelmében az építményadó évi mértékének felső határa 1100 Ft/ m<sup>2</sup>, a telekadó évi mértékének felső határa 200 Ft/ m<sup>2</sup>. A törvényi felső határok és a figyelembe veendő időszak egyes éveinek fogyasztói árindexe együttesen (ezek szorzata) határozza meg ezen adónemekben a tárgyévi adómaximumot. A Központi Statisztikai Hivatal teszi közzé a fogyasztói árszínvonal-változás (infláció) adatait, amelynek alapján a Nemzetgazdasági Minisztérium hivatalos közleményt ad ki a helyi adók megállapítható mértékének maximumáról. E közleményben foglaltak szerint az építményadó esetében az adómaximum 2015. január 1-jétől 1852,1 Ft/ m<sup>2</sup>, a telekadó esetében az adómaximum 336,7 Ft/m<sup>2</sup>. Az így megállapított adómértékek keretén belül van lehetősége a képviselő-testületnek a helyi adók éves mértékének meghatározására. Mindezekre tekintettel az önkormányzatok álláspontja szerint, abban az esetben, ha az önkormányzat az éves adó mértékét a helyi sajátosságokat is figyelembe véve nem az adómaximumon vagy ahhoz közelítve állapította meg, akkor az alkalmazott adómértékek nem minősíthetők vagyonevönő, konfiskáló jellegűnek. Volt olyan önkormányzat, amely leírta, hogy a fizetendő építményadó összegét az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett alapterület, illetve a tulajdonos tulajdoni hányada alapján számítja ki, mindezzel tekintettel az önkormányzat álláspontja szerint az adókötelezettség szempontjából az ingatlan értékének és minőségének nincs jelentősége, az adókötelezettség a használatbavételi, fennmaradási engedély jogerőre emelkedését követő év első napján keletkezik, az adó alanya az, aki a naptári év első napján tulajdonosa az építménynek.

**2.2.** A Kormányhivatalok vezetői általánosságban arról tájékoztattak, hogy az adóalanyok a helyi adó mértékével kapcsolatban nem hivatkozhatnak arra, hogy a jövedelmük csekély. Nem lehet ugyanis alapja az adómérték differenciálásának az adóalany jövedelme, hiszen az önkormányzat nem a jövedelemre, hanem a vagyonra veti ki az építmény- illetve a telekadót. Csak magával az ingatlannal, annak hasznosíthatóságával, fekvésével kapcsolatos tények kerülhetnek szóba az adó mértékének esetleges differenciálása során, és ezekkel összefüggésben érvényesíthetők az arányos közteherviselés követelményei. A Kormány megbízottak álláspontja szerint, ha az önkormányzat az adó mértékét nem az adómaximumon vagy ahhoz közelítve állapította meg, akkor az alkalmazott adómértékek – figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára – nem tekinthető jogsértőnek.

A kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörével összefüggésben a Kormány megbízottak általánosságban rámutattak arra, hogy e jogkörükben eljárva azt vizsgálják, hogy az önkormányzati rendelet, illetve rendeleti előírás a felülvizsgálat időpontjában hatályos jogszabályi rendelkezéseknek megfelel-e. A törvényességi felülvizsgálat során a kormányhivatalok tehát a felülvizsgálat idején hatályos jogszabályokat kérnek számon az önkormányzati szabályozáson. A kormányhivatalt a számára megállapított feladatkör és az ahhoz kapcsolt eszközrendszer azonban nem jogosítja fel arra, hogy az önkormányzat mérlegelési feladatát – tényvizsgálat formájában – átvegye.

3. A vizsgálathoz kapcsolódó ügyekben folytatott levélváltás során megismertem a miniszterelnökséget vezető miniszter, a nemzetgazdasági miniszter, valamint belügyminiszter álláspontját arra vonatkozóan, hogy az egyes adónemeknél alkalmazott adómérték meghatározásakor a helyi jogalkotásnak hogyan kell figyelembe vennie az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdésében foglalt közteherviselési kötelezettség alkotmányos garanciáit (különösen az arányos közteherviselés elvét), a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt jogegyenlőségi szabályát – különös tekintettel a helyi adómérték helyi sajátosságokhoz való igazításával és az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelésével – és a helyi adók mértékét érintő, az Alkotmánybíróság valamint a Kúria Önkormányzati Tanácsának elvi megállapításait. A jogalkotói álláspontok az alábbiak szerint összegezhetőek.

A *Miniszterelnökség* a következőkről tájékoztatót. A Hatv. vagyoni adókra vonatkozó keretszabályai mind az építmény-, mind a telekadó kapcsán lehetőséget adnak a négyzetméter és a korrigált forgalmi érték alapú adómérték meghatározására is. E körben tehát a kormányhivatal törvényességi felügyelet keretében nem vizsgálhatja, hogy négyzetméter vagy forgalmi érték alapján határozza meg a helyi rendelet az adó mértékét. Természetesen a felügyeleti eljárás során a kormányhivatal figyelemmel van az Alkotmánybíróság és Kúria önkormányzati jogalkotással és helyi adókkal kapcsolatos döntéseire, így többek között a 46/D/1999. AB határozatra való tekintettel vizsgálja, hogy a helyi Önkormányzat ne automatikusan a Hatv.-ben meghatározott adómérték felső határát vegye alapul. A Miniszterelnökség kihangsúlyozta, hogy mindenképpen figyelemmel kell lenni arra, hogy az önkormányzati autonómia és felelősség keretében a helyi körülmények, feltételek (telekárak, átlagos jövedelmi és vagyoni viszonyok) vizsgálata, mérlegelése és ennek alapján a helyi adók mértékének a meghatározása – illetve az esetleges adókedvezmények bevezetése, vagy az adómentességi szabályok megalkotása – mindig az érintett önkormányzat feladata, így ez jelentős részben helyi jogalkotási és gazdaságpolitikai kérdés. Az Alaptörvényben és a Hatv.-ben rögzített előírások és mérlegelési kötelezettség elmulasztása megállapításának nem lehet azonban mércéje kizárólag az, hogy az adózó az általa egy adott adóévben fizetendő adó mértékét szubjektíve magasnak érzi, vagy annak megfizetésével kapcsolatosan objektív problémái (pl. pénzhiány) merülnek fel, amelyek részletfizetési kedvezménnyel, fizetési halasztással orvosolhatóak. Külön kiemelte a 620/B/1992. AB határozatot, mely kimondta, hogy „az állam szabadsága igen nagy abban a kérdésben, hogy az adófizetés kiindulópontjaként mely gazdasági forrást választja ki, és ennek alapján mit választ ki adótárgynak”. E tétel – tekintettel közfeladat ellátási kötelezettségükre és adókivetési jogukra – a helyi önkormányzatok esetén is alkalmazandó. Az arányosságnak általánosan és elvi jelleggel kell megjelennie a helyi jogalkotásban, azonban az egyedi eseteket a jogalkotás nem feltétlenül tudja kezelni. Egyedi esetekben megvannak a helyi adókkal kapcsolatos kontrollmechanizmusok, így az egyedi döntések elleni hatósági és bíróság előtti jogorvoslatok, továbbá az alkotmányjogi panasz lehetősége az Alkotmánybíróság előtt.

A *Nemzetgazdasági Minisztérium* (a továbbiakban: NGM) megkeresésemre válaszolva arról tájékoztatót, hogy az Alkotmánybíróság és a Kúria döntéseiből mindösszesen az következik, hogy az önkormányzatoknak a jogalkotási folyamat során mérlegelnie kell azt, hogy a tételes összegben meghatározott adómérték és az adóalap szorzataként előálló adóösszeg ne legyen aránytalanul sok (több mint a vagyontárgy értékének 20%-a) az adóalanyok többsége esetén.

Az értékarányosság követelményét ugyanakkor nem lehet kiterjesztő módon értelmezni, azaz nem lehet az önkormányzati rendeletalkotási jog korlátjaként szabni azt, hogy minden egyes adótárgy esetén érvényre jusson az adótárgy értékének 20%-áig terjedő adóösszeg. Ez ugyanis az területalapú adóztatási jog kiüresedéséhez vezetne, gyakorlatilag értékalapúvá tenné az adóztatást.



A fenti követelményrendszer teljesülését hivatott biztosítani az önkormányzatok törvényességi felügyeletét ellátó megyei (fővárosi) kormányhivatalokhoz helyezett törvényességi felügyeleti jogkör. Abban az esetben, ha a kormányhivatal a törvényességi felülvizsgálata során azzal szembesül, hogy a fenti, az adómérték-megállapításhoz szükséges előkészítő vizsgálatokat, iratokat az önkormányzat nem készítette el, ugyanakkor olyan adómértéket vezetett be, amelynek megalapozottsága a helyi viszonyokra is figyelemmel erősen kétséges, akkor természetesen köteles a hozzá törvényességi felülvizsgálatra megküldött rendelettel szembeni aggályait a képviselőtestülettel közölni, szükség esetén a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordulni. Az NGM kihangsúlyozta, hogy a tapasztalatai szerint a telekadó tárgyi hatályának 2012. január 1-jétől történő kiszélesítése kiélezte a Hatv-nak nem megfelelő önkormányzati rendeletalkotási, adómérték-megállapítási anomáliákat. A telekadó hatálya ugyanis ezen időponttól kezdve – a Hatv. 52. §-a 16. pontjának módosítása okán – a törvény erejénél fogva kiterjed a külterületen fekvő, termőföldnek nem minősülő földrészletekre is. Az önkormányzatok a rendeleti mérték- megállapítás során azonban sok esetben nem számoltak azzal, hogy a törvényi változás következtében az adóztatható telek-nagyság érdemben növekedett. Az NGM álláspontja szerint e körülménynek tudható be az is, hogy a Kúria utóbbi időszakban hozott döntéseiben fokozottan megjelent az a követelmény, hogy a fizetendő adó nem lehet aránytalanul magas a vagyontárgy értékéhez képest.

A *Belügyminisztérium* a fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörével összefüggésben arról tájékoztatót, hogy a Möt. 129. §-a határozza meg azokat a feladatokat, amelyeket a miniszterelnökséget vezető miniszter a belügyminiszter egyetértésével lát el. A törvényességi felügyelet irányításával kapcsolatban a Möt. 129. §-a által a belügyminiszter számára biztosított egyetértési jog alapvetően a helyi önkormányzatok általános működéséhez kapcsolódik. Ennek megfelelően a Belügyminisztérium – az eddigi gyakorlat szerint és továbbra is – minden rendelkezésére álló eszközzel segíti a helyi önkormányzatokat a helyes jogalkalmazásban. Ez elsődlegesen az önkormányzatok tájékoztatásában valósul meg. Kommunikációs csatornáikon keresztül minden önkormányzathoz eljuttatja a társmisztériumok és a saját munkatársai által összeállított módszertani segédanyagokat, az Önkormányzati Hírlevélben pedig minden releváns információt közlést. Kiadványukban korábban tájékoztatta az önkormányzatokat a Kúria által a helyi adókkal kapcsolatban hozott döntésekről.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely 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 alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Abban az esetben, ha a vizsgálat eredményeképp az alapvető jogok biztosa arra a következtetésre jut, hogy a visszásságot valamely nem megfelelő normatartalom eredményezi, akkor – egyéb intézkedési lehetőségek mellett – az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján javaslatot tehet jogszabály módosítására. Ebből értelemszerűen következik az is, hogy eljárása során az alapvető jogok biztosa nem csupán az egyedi ügyeket, hanem absztrakt módon az alapul szolgáló jogszabályt is vizsgálhatja.

Tekintettel arra, hogy az Art. 10. § (1) bekezdés *c)* pontja szerint adóhatóságnak minősül az önkormányzat jegyzője, és mint helyi önkormányzati adóhatóság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti közigazgatási szerv, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

2. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: statútum rendelet) 90. § 1. pontja alapján a nemzetgazdasági miniszter a Kormány adópolitikáért felelős tagja.

3. A statútum rendelet 79. § 1. pontja alapján az igazságügyi miniszter a Kormány igazságügyért felelős tagja. A statútum rendelet 82. § (2) bekezdése kimondja, hogy a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében – törvényben meghatározott kivételekkel, valamint az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – felel a jogszabályok alkotmányosságáért, ennek keretében az alapvető jogok védelmének és a nemzetközi joggal összefüggő követelményeknek az érvényre juttatásáért, valamint a jogrendszer koherenciájáért. E feladata ellátása keretében közreműködik az Alaptörvény végrehajtásához közvetlenül kapcsolódó, valamint az alapvető jogok védelme szempontjából kiemelt fontosságú jogszabálytervezetek előkészítésében, valamint véleményez – az önkormányzati rendeletek tervezetei kivételével – valamennyi jogszabálytervezetet.

## **II. A vizsgált alapjog tekintetében**

A panaszosok alapvetően az önkormányzati adóhatóság adóztatási gyakorlatát sérelmezték, ezért vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy az adókvetés során miként érvényesül közteljesítéshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelménye. A vizsgálatom során különös figyelmet fordítottam arra is, hogy a helyi önkormányzatok figyelembe veszik-e a Hatv. 6. § *c)* pontjában megfogalmazott jogegyenlőségi követelményt.

1. Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése leszögezi, hogy *teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.* Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint az Alaptörvény a társadalmi igazságosság elvének megfelelően általános jelleggel, valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően állapítja meg a közteljesítési kötelezettséget, amelynek célja, hogy a zavartalan társadalmi működéshez, a közösség által ellátandó feladatokhoz szükséges anyagi fedezetet biztosítsa. E kötelezettség a teherbíró képességen alapul, azaz mindenki olyan mértékben köteles részt vállalni a közös szükségletek fedezéséből, amennyire ezt körülményei lehetővé teszik. A közteljesítés ezen elvének az egyes hozzájárulás-típusokra és jogalanyokra való konkretizálása törvényi szabályozás feladata.

Az Alaptörvényhez fűzött Kommentár szerint az Alaptörvény XXX. cikke a közös szükségletekhez való hozzájárulás tekintetében főszabályként két tényezőt vesz figyelembe: az egyik a *teherbíró képesség*, a másik a *gazdaságban való részvétel*. A közös szükségletként történő megfogalmazás egyben jól tükrözi, hogy valójában nem kizárólag az állam célját szolgálja a befizetés, hanem az állam által nyújtott gazdasági, szociális és kulturális szolgáltatásokat is ebből finanszírozzák, ami már közösségi érdek, és összefügg a társadalmi szolidaritás és a vásárolt jog elvével.

Ugyanezt erősítette meg az Alkotmánybíróság is, amikor kimondta, hogy az *adó elsődleges rendeltetése*, hogy az adófizetés révén a természetes és jogi személyek a jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg – az állami újraelosztás révén – a különböző közérdekű feladatok ellátásához. Emellett azonban az adó – bár másodlagosan, de egyáltalán nem elhanyagolhatóan – az állami gazdaságpolitikának is fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit [31/1998. (VI.25.) AB határozat].

### III. Az ügy érdemében

Az Alaptörvény a települési önkormányzatot önálló adópolitika folytatására jogosítja azzal, hogy maguk döntenek gazdaságpolitikai, szociálpolitikai, helyi költségvetési egyensúlyt szolgáló, avagy egyéb szempontok érvényesítése körében meghatározott adókiivetés kérdésében. Jogalkotási jogkörének rendeletei végrehajtó jellege szab határt: a tárgykörben rendeletalkotási jogkörét a Hatv. keretei között gyakorolhatja.

#### **Közteherviselés alkotmányos garanciái az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján**

A Hatv. a vagyoni típusú adók (építményadó és telekadó) esetében a helyi önkormányzatokra bizza, hogy az adó alapját az építmény (illetve telek) négyzetméterben számított hasznos alapterületében vagy korrigált forgalmi értékben határozza meg [Hatv. 15. §; 21. §] Országosan nézve a gyakorlat azt mutatja, hogy az önkormányzatok többsége vagyoni típusú adók alapjának a hasznos alapterületet választotta. Egyértelműen praktikus okokból, technikai könnyebbségből választják az önkormányzatok az építményadó (telekadó) alapjának a hasznos alapterületet, hiszen lényegesen egyszerűbb egy ingatlan (hasznos) alapterületét megállapítani, mint egy ingatlan értékét. A Hatv. az építményadó (telekadó) hasznos alapterület-alapú meghatározása esetén rögzíti az egy m<sup>2</sup>-re eső adó mértékének a maximumát, amelyet a Hatv. 6. § c) pontja alapján nem nominális értéken, hanem a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) indexálásával együtt kell figyelembe venni.

Az Alaptörvény XXX. cikk (1) bekezdése leszögezi, hogy *teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.* Az Alaptörvény rendszerében a közteherviselés alkotmányos kötelezettség. Az Alaptörvény e rendelkezése lehetővé teszi a törvényhozó számára, hogy meghatározza, hogy milyen típusú jövedelmi, vagyoni, forgalmi adókat vezet be. A törvényhozó erre tekintettel határozta meg a központi adók mellett a helyi adók központi feltételeit is, azaz a Hatv.-t. Mindebből az következik, hogy az önkormányzatok adóztatási jogköre a Hatv.-ból vezethető le, végső soron azonban Alaptörvényből ered.

A közteherviselés alkotmányos kötelezettségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság elvi szinten ma is irányadó gyakorlata szerint a törvényhozót az adójogszabályok megalkotása során széles mérlegelési jog illeti meg, szabadon állapíthatja meg az adó alapját és mértékét, az igénybe vehető mentességeket és kedvezményeket, és ennek során adópolitikai célokat is érvényesíthet. A törvényhozónak ez a jogköre mindazonáltal nem parttalan, ugyanis az Alaptörvényből levezethetőek olyan garanciák, amelyeknek a közteherviselés kapcsán is érvényesülniük kell.

Az egyik ilyen, a közteherviselés alkotmányi rendelkezéséből levezethető garancia az arányosság követelménye. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a *„közterhekhez való hozzájárulás mértéke tekintetében [az Alkotmány] egyedül azt a követelményt támasztja, hogy annak meg kell felelni az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyainak, vagyis azokkal arányban kell állnia”* [1558/B/1991. AB határozat]. *„Ha adó címén olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó”* [1531/B/1991. AB határozat].

Az Alaptörvény rendelkezéseinek az önkormányzati jogszabályokban is érvényesülniük kell [vö. Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés]. Ebből az következik, hogy az önkormányzat által rendeletben megállapított helyi adónak – függetlenül attól, hogy négyzetméter alapú vagy a forgalmi érték alapú adóztatást választja – összefüggésben kell állnia a vagyontárgy értékével.

Az Alkotmánybíróság többek között a 905/B/2000. AB határozatában vizsgálta egy önkormányzati telekadóról szóló rendelet alkotmányellenességének kérdését. Az indítványozók szerint a rendelet által meghatározott telekadó mértéke a községben kialakult belterületi földrészletek nagyságára figyelemmel egyes adóalanyok tekintetében súlyosan aránytalan és nagy megterheléssel jár.

Ezért a telekadó mértéke – az indítvány tartalma szerint – sérti az arányos közteherviselés elvét, ezen túl indítványozók szerint az adókedvezményben nem részesülő és nagymértékű belterületi földrészlettel rendelkező adóalanyok tekintetében a rendelet a tulajdonjog sérelmével is jár, mert a telekadó éves összege olyan magas, amely az érintetteket az ingatlanuk eladására kényszeríti. Az Alkotmánybíróság érvelésében kifejtette, hogy a helyi önkormányzat széleskörű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során, azonban *a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettségnek közvetlen összefüggésben kell állnia, arányosnak kell lennie az állampolgár jövedelmi és vagyoni viszonyaival, helyzetével.* Az Alkotmánybíróság leszögezte továbbá, hogy ebből az általános követelményből a jogalkotónak nem származik kötelezettsége arra, hogy minden egyes adó megállapítása során az adó mértékét, az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kell szabályoznia.

Az Alkotmánybíróság szintén az önkormányzati telekadóról szóló rendelet alkotmányosságával összefüggésben a 391/B/2008. AB határozatában vizsgálta a telekadó mértékét a Hatv. 6. § c) pontjában megfogalmazott jogegyenlőségi követelmény tükrében. Az indítványozók szerint a képviselő-testület az önkormányzati rendelet megalkotásakor nem vette figyelembe a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt jogegyenlőségi követelményt, amely szerint az önkormányzatnak az adómegállapítás során tekintettel kell lennie a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére is. Az indítványozók többek között kiemelték azt is, hogy a községben a telekárak nagyságrendekkel elmaradnak az ország egyéb pontjain kialakult m<sup>2</sup> áraktól, de ezen helyi sajátosságnak számító körülmény ellenére az önkormányzat mégis az adómérték törvényi maximumát alkalmazza az 1200 m<sup>2</sup>-nél nagyobb telkek adóztatása esetén. Az Alkotmánybíróság az indítványt nem tartotta megalapozottnak, és érvelésében a következőket állapította meg. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a Hatv. keretei között az adómérték megállapítása a jogalkotó képviselő-testület szabad mérlegelésén nyugszik, amelynek célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja. A Hatv. választási lehetőséget ad ugyanis a helyi önkormányzatnak arra, hogy az építmény, illetőleg telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján határozza meg az építmény-, illetőleg telekadó mértékét. Az adó megállapításának ez utóbbi módja minden esetben biztosítja az ingatlan értékével arányos adóztatást. Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. 6. § c) pontja – mintegy garanciális szabályként – az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok teherviselő képességére. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során is a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt megsértésének minősítette, amikor az önkormányzat az adó mértékét a Hatv.-ben meghatározott törvényi adómaximumban határozta meg. Rámutatott, hogy „az önkormányzat az adó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tesz a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, amennyiben azonban mellőzi a Hatv. 6. § c) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit, megsérti egyúttal az [Alkotmány 70/I. §-ában szabályozott] arányos közteherviselés követelményét is”. Mindebből pedig az következik, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg, ugyanakkor az Alaptörvény XXX. cikkéből az következik, hogy a tételes adó sem lehet kirívóan aránytalan. Ha például a négyzetméter alapú adó esetén a kivetett adó mértéke meghaladja az építmény (telek) értékét, vagy annak legalábbis jelentős részét, akkor ebben az esetben az adó-meghatározás akkor sem felel meg az Alaptörvény XXX. cikkében foglalt feltételeknek, ha az egyébként a Hatv.-ben meghatározott összeghatáron belül marad.

## **A Kúria megállapításai a helyi adókkal összefüggésben**

A fent hivatkozott AB határozatokkal azonos elvi állásponton alapul a 19/2014. számú közigazgatási elvi határozat is, melynek főbb megállapításai az alábbiak szerint foglalhatóak össze. A Kúria – részben az alkotmánybírósági esetjogra hivatkozva – megállapította, hogy a vagyoadó kivetésekor mértékadó szempont az arányos, illetve a teherbíró képességhez igazodó közteherviselés. A vagyoni típusú adók esetében az adófizetési kötelezettség a tulajdonolt vagyontömegre tekintettel áll fenn, mértéke ahhoz igazodik. Ebből a Kúria három következtetést vont le: a vagyontömeghez igazodó adómérték adja a helyi adók esetében az egyenlőségi szabályt, az adózó teherbíró képessége a vagyontömeghez viszonyított, emellett konfiskáló az az adómérték, amely belátható időn belül felemészti magát az adóztatott vagyont. A Hatv. 6. § c) pontjának a tételes adómérték arányosítását szolgáló, az adóalany teherbíró képességére utaló fordulata nem az adóalany gazdasági fizetőkészségével és képességével áll összefüggésben. Nem akkor teljesítőképes az adózó, ha fizetőképes, hanem akkor, ha a vagyoadó mértéke nem oldódik el az adótárgy értékétől. A Hatv. szerinti adómaximum rendeleti megállapítása önmagában nem vezet törvényellenességre. Az így kialakított adórezsim megítélésénél azonban mindig fontos szempont a Hatv. 6. § c) pontja szerinti három kritérium mindegyikének tetten érhetősége. Az önkormányzat nem érvényesíthet az adómaximumnak megfelelő adómértéket kizárólag saját gazdasági érdekei szem előtt tartásával.

*Az Alkotmánybíróság és a Kúria fentiekben bemutatott gyakorlata alapján is megállapítható, hogy az önkormányzat szabadon dönthet a négyzetméter alapú adóztatás mellett, azonban ha a konkrét esetből kitűnik, hogy a megállapított adó nyilvánvalóan nincs összhangban a vagyontárgy értékével, akkor az adót köteles ésszerű mértékűre mérsékelni. Ez nem csupán az Alaptörvény XXX. cikkéből levezethető követelmény, hanem a Hatv. 6. § c) pontjának normaszövegéből is kiolvasható. Mindebből pedig az következik, hogy a négyzetméter alapú adóztatás egyedi esetekben a közteherviseléshez a teherbíró képesség alapján történő arányos hozzájárulás követelményével összefüggő visszásságot okozhat, ha a konkrét esetben a megállapított adó nyilvánvalóan nincs összhangban a vagyontárgy értékével, azaz a tételes adó kirívóan aránytalan. Az a körülmény, hogy az önkormányzati adórendelet a Hatv. keretei között marad, önmagában nem jelent garanciát a közteherviseléssel összefüggő alkotmányos követelmények egyedi ügyben való érvényesülésére. Olyan eljárási garanciákra van tehát szükség, amelyek biztosítják e szempontok érvényesülését az adóketési eljárásban*

## **Értékarányosság kérdésének felvetése és vizsgálata a hatályos jogi környezetben**

1. Az értékarányosságnak való megfelelés kérdése csak akkor tisztázható, ha az önkormányzat az adó kivetése során az ingatlan értékét – akár hivatalból, akár a panaszos kérelmére – megvizsgálja. Az Alaptörvényből levezethető garanciális elemek csak akkor érvényesülhetnek a gyakorlatban, ha az eljárás során lehetőséget kap az adóalany arra, hogy az értékarányosság kérdését egyáltalán felvesse. Ilyen kifogás esetén az önkormányzat akkor jár el törvényesen, ha azt érdemben vizsgálja. Az értékarányosság kérdésének felvetésével összefüggésben megvizsgáltam, hogy jelenleg milyen eszközök állnak az adóalanyok rendelkezésére.

1.1. Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. § (6) bekezdése alapján az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetéskönnyítést (fizetési halasztást, részletfizetést) engedélyez (továbbiakban együtt: fizetési kedvezmény). Ez olyan általános alapelv, amelyet az adóhatóságnak valamennyi eljárása során, azoknak minden szakaszában alkalmaznia kell, ahol ezt a törvény lehetővé teszi és a méltányosság gyakorlásának jogszabályi feltételei fennállnak.

1.2. A méltányosság az alapvető rendelkezésben kettős értelemben jelenik meg. Az Art. egyrészt általános eljárási normává teszi a méltányosságot, azaz a törvényi rendelkezések egységes érvényesítése során a körültekintő és „igazságos” ügyintézés követelményét. Másrészt az adótörvények alkalmazásakor előállhat olyan helyzet, amikor az arányos adózás alapelve csorbát szenved, ezért a törvény meghatározott feltételek mellett kifejezett méltányossági jogkört biztosít az adóhatóság számára. Az adóhatóság ilyen méltányossági jogkörben csak akkor járhat el, ha ezt az Art. lehetővé teszi, de egyben köteles is a méltányosság jogával élni, amennyiben az adózó bizonyítja, hogy magatartása vagy körülményei a méltányosság feltételeinek megfelelnek. Ugyanakkor az Art. 1. § (2) bekezdése alapján, ha a törvény az adóhatóságot mérlegelésre jogosítja fel, az adóhatóság azt csak a felhatalmazás céljának megfelelően, a törvényes keretek között gyakorolhatja.

Az Art. a fizetési kedvezmény lehetőségét azon adózók részére biztosítja, akik (amelyek) az adójogszabályokban meghatározott vagy az adóhatóság által jogerős határozatban előírt fizetési kötelezettségeiket valamilyen méltányolható gazdasági vagy személyes okból az esedékesség időpontjáig nem, vagy csak részben tudják teljesíteni.

Az Art. 133. §-a rendelkezik a fizetési halasztás, részletfizetés (a továbbiakban együtt: fizetési könnyítés), a 134. § pedig az adómérséklés engedélyezésének törvényi feltételeiről, mely kizárólag kérelemre történhet. 134. § (1) bekezdése szerint az adóhatóság a magánszemély kérelme alapján az őt terhelő adóterhelést, valamint a bírság- vagy pótléktartozást mérsékelheti vagy elengedheti, ha azok megfizetése az adózó és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését súlyosan veszélyezteti. Az Art. 134. § (2) bekezdése alapján az adóhatóság az (1) bekezdésben foglaltakon túl más személy adóját nem engedheti el, és nem mérsékelheti. Az Art. 134. § (3) bekezdése értelmében az adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti (elengedheti) különösen akkor, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené. Az Art. 133-134. §-a szerinti tényállások közös jellemzője, hogy a magánszemély adózó – és az együtt élő hozzátartozók – jövedelmi, vagyoni viszonyait, adott esetben egyéb szociális, családi körülményeit kell vizsgálni a tényállás megállapításához, azonban az adómérték az adóalany vagyoni helyzetére tekintet nélkül kell, hogy arányos legyen, erre tekintettel *a méltányossági kérelem nem nyújt kellő jogvédelmet az adóalanyok számára az értékaránytalan helyi adókkal szemben.*

1.3. Az Art. 136. § (1) bekezdése szerint az adózó az önkormányzati adóhatóság helyi adó fizetési kötelezettséget megállapító első fokú határozata ellen fellebbezhet. Az Art. 5. § (1) bekezdése szerint adóügyekben főszabály szerint a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Art. hivatkozott rendelkezése alapján így a fellebbezés elbírálására a Ket. 107. § (2) bekezdése alapján az illetékes (fővárosi és) megyei kormányhivatal rendelkezik hatáskörrel, mint másodfokú hatóság. A másodfokú jogerős határozattal szemben – fizetési könnyítés engedélyezése tárgyában hozott, illetőleg az elsőfokú határozat megsemmisítését elrendelő határozat kivételével – jogszabálysértésre hivatkozással bírósági felülvizsgálatot is kezdeményezhet. *A jogorvoslat intézményével összefüggésben látni kell azonban azt, hogy a helyi adók értékaránytalanságával kapcsolatos problémára nem nyújt megoldást, hiszen jogorvoslat keretében mind a másodfokon eljáró (fővárosi és) megyei kormányhivatal, illetve a bíróság kizárólag a közigazgatási határozat törvényességét vizsgálja. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy bírói ellenőrzés pusztán a formális jogszerűség vizsgálatára korlátozódhat. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, így a bíróság a perben bizonyított tények alapján ítéli meg a keresettel támadott határozat törvényességét, jogszerűségét, azonban ha az önkormányzati rendelet m<sup>2</sup> alapon határozza meg az adó mértéket, és annak mértéke nem haladja meg a valorizációval számított adómaximumot, akkor a jogorvoslat keretében sem orvosolható a helyi adó értékaránytalansága.*

1.4. A helyi adók értékarányosságának vizsgálatával összefüggésben indokolt a fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörére is felhívni a figyelmet. Az önkormányzatiság egyik fő jellemzője az önállóság, amelynek azonban vannak határai, s ezeket a határokat a jogalkotó különböző, tartalmát illetően garanciális megoldásokkal jelöli ki. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (4)-(5) bekezdései vezették be 2012. január 1-jei hatállyal, míg a részletes szabályokat az Országgyűlés által nagyrészt sarkalatos törvényként elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) VII. fejezete tartalmazza. A szabályozás fontos eleme továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és az önkormányzati rendeletnek és a jegyzőkönyveknek a kormányhivatal részére történő megküldése rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet is.

Az Alaptörvény 32. cikkének (4) és (5) bekezdései a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköreit tartalmazzák. A (4) bekezdés az önkormányzati rendelet felterjesztési kötelezettségét írja elő, amely a megyei és fővárosi kormányhivatal részére történik. Ezzel kapcsolatosan a kormányhivatal joga, hogy ha az önkormányzati rendelet vagy annak valamely részét jogszabálysértőnek tartja, akkor annak törvényességi vizsgálatát kezdeményezze a Kúriánál. Ez alapján a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok által biztosítja az önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Szintén kormányhivatali jogkör az, amelyet az (5) bekezdés biztosít, nevezetesen hogy a hivatal a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási, illetve határozathozatali kötelezettsége elmulasztása esetén a mulasztás bíróság általi megállapítását kezdeményezi. Ha a helyi önkormányzat a mulasztást megállapító bírói döntésben kijelölt határidőig nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a helyi önkormányzati rendelet vagy határozat meghozatalát – a kormányhivatal kérésére – a bíróság elrendelheti, amelyre a kormányhivatal vezetője által az önkormányzat nevében kerül sor.

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezéseiből is kitűnik, hogy a kormányhivatalok nagyon erős felügyeleti eszközzel rendelkeznek, amely a korábbi szabályozásban nem volt jelen, mivel a törvényességi ellenőrzés eszközrendszere erre nem terjedt ki. A szabályozásnak csupán a keretét és főbb vonalait találhatjuk meg az Alaptörvényben, annak a részletes kifejtését az Mötv. tartalmazza. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatát, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét az Mötv. VII. fejezete szabályozza.

A törvényességi felügyelet során a kormányhivatal vizsgálja az önkormányzati rendelet jogszabályszerűségét. Ha a kormányhivatal észleli az ellenőrzés során, hogy az önkormányzati rendelet jogszabálysértő, akkor az Mötv. 134. § (1) bekezdése alapján 30 napos határidő tűzésével felhívja az érintett önkormányzati szervet annak megszüntetésére. A felhívás az önkormányzatra eljárási kötelezettséget ró, azaz a törvényességi felhívást meg kell vizsgálnia, de nem köteles a megállapított határidőn belül a rendeletet megváltoztatni, vagy visszavonni. Ha a kormányhivatal felhívásával az önkormányzat nem ért egyet, és a törvénytértés megszüntetése érdekében intézkedést nem tesz, a határidő leteltét követően a kormányhivatal az Mötv. 134. § (2) bekezdése alapján mérlegelési jogkörében dönt a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról. A kormányhivatal a törvényességi felhívás eredménytelensége esetén az Mötv. 132. § (1) bekezdés c) pontja alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva jogosult az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek javasolni, hogy kezdeményezze a Kormánytól annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját.

A hivatkozott rendelkezésekből is kitűnik, hogy a kormányhivatal nagyon erős felügyeleti eszközökkel rendelkezik, amelynek egyik kiemelten fontos aspektusát képezi a helyi önkormányzati rendeletek jogszerűségének vizsgálata, mely jogalkotási és tartalmi szempontú vizsgálatot takar. A kormányhivatalnak a helyi adórendelet jogalkotási szempontú vizsgálata során azt kell áttekintenie, hogy a rendelet megalkotása, elfogadása megfelelő eljárásrendben történt-e, míg a tartalmi szempontú vizsgálat során azt kell ellenőriznie, hogy a helyi adórendelet megfelel-e az Alaptörvényben foglalt elveknek, valamint a keretet adó Hatv.-nek. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében jogosult és egyben köteles is megvizsgálni azt, hogy a helyi adórendeletben a megállapított adó mértéke arányban áll-e az adótárgy értékével, illetve, az önkormányzat a helyi adó mértékének meghatározásakor figyelemmel volt-e a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt jogegyenlőségi követelményre. Mindezekre tekintettel nem elegendő, ha a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva pusztán annak ellenőrzését végzi el, hogy a helyi adórendeletben meghatározott adómérték a Hatv. alapján megállapítható felső határt túllépi-e, a valorizált adómaximumot eléri-e, hanem annak vizsgálata is szükséges, hogy a jogalkotó képviselő-testület eleget tett-e a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt követelmények. Mindez azonban pusztán arra jelent eljárási garanciát, hogy a helyi szabályozás általánosságban, az adóalanyok többsége tekintetében megfeleljen az Alaptörvényből adódó követelményeknek, nem orvosolja viszont az egyes esetekben felmerülő értékaránytalanság problémáját.

*Fentiekből következően megállapítható, hogy az Alaptörvényből levezethető garanciális elemek csak akkor érvényesülhetnek a gyakorlatban, ha az adóketelési eljárás során lehetőséget kap a panaszos arra, hogy az értékarányosság kérdését egyáltalán felvesse. Erre azonban jelenleg nincs érdemi, hatékony lehetősége az adóalanyoknak. A helyi adók értékaránytalanságának problémájára nem nyújt megoldást a jogorvoslat intézménye, hiszen jogorvoslat keretében mind a másodfokon eljáró (fővárosi és) megyei kormányhivatal, illetve a bíróság a közigazgatási határozat törvényességét vizsgálja. Szintén nem nyújtanak kellő jogvédelmet az adóalanyok számára az értékaránytalan helyi adókkal szemben az Art. szerinti fizetési kedvezmény eljárások sem, ugyanis a magánszemély adózó – valamint a vele együtt élő hozzátartozók – jövedelmi, vagyoni viszonyait, adott esetben egyéb szociális, családi körülményeit kell vizsgálni a tényállás megállapításához, azonban az adómérték az adóalany vagyoni helyzetére tekintet nélkül kell, hogy arányos legyen. Mindezek alapján álláspontom szerint a helyi adók értékarányosságának biztosítása jogalkotást igénylő kérdés, tekintettel arra, hogy a jogrendszerből hiányoznak az értékarányosság kérdésének felvetésével kapcsolatos hatékony jogvédelmi eszközök. A jogi szabályozásnak lehetővé kell tennie, hogy az adóalany adóhatósági eljárásban vitathassa az egyedi ügyében kivetett vagyoni típusú helyi adó értékarányosságát.*

## **Összegzés**

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az ingatlan alapterületéhez igazodó adóztatás nem eleve alkotmányellenes, az önkormányzat szabadon dönthet úgy, hogy az építmény-, illetve telekadó alapja az ingatlan hasznos alapterülete. E felhatalmazás alapján az önkormányzatok jelentős része megállapít vagyoni típusú adókat, ami az esetek döntő többségében nem veti fel az Alaptörvény XXX. cikkének a sérelmét.

Jelentésem súlyponti megállapítása ugyanakkor, hogy az egyéni alapjognak önmagában nem biztosítéka az, hogy az önkormányzat a rendeletalkotás során a Hatv. keretei között marad. Az alkotmányos visszásságot – mint azt a hozzám érkező panaszok is mutatják – nem zárja ki az a körülmény, hogy az önkormányzati adóhatóság a Hatv.-ban rögzített összefüggést nem lépi túl. Az egyedi ügyben visszásságot eredményez, ha a törvényes keretek között meghatározott adóteher olyan kirívó mértékben aránytalan, hogy már semmilyen összefüggésben sincs az adótárgy értékével.



A közteherviselés alaptörvényi klauzulájából következő garanciák érvényesítésére törekednie kell mind az első, mind a másodfokú hatósági eljárásban, mind pedig a központi jogalkotásnak az intézményrendszer kialakítása során. *Erre tekintettel általánosságban megállapítom, hogy a közteherviselés alaptörvényi garanciarendszerével összefüggő visszásságot eredményezhet az önkormányzatok azon gyakorlata, amely a vagyoni típusú adó mértékét ugyan a Hatv.-ban meghatározott összeghatáron belül állapítják meg, azonban az adómérték meghatározásakor a vagyontárgy értékét nem veszik figyelembe és nem mérlegelik a Hatv. 6. § c) pontjában foglalt szempontokat.*

Vizsgálatom eredményeképp megállapítottam, hogy *a jogrendszerből hiányoznak azok a hatékony jogvédelmi eszközök, amelyek segítségével az adóalany – egyedi jogorvoslat során – érdemben vitathatná, hogy az egyedi ügyében kivetett vagyoni típusú helyi adó mértéke megfelel-e az Alaptörvény XXX. cikkéből levezethető követelményeknek.*

*Ennek formáját a jogalkotónak úgy kell meghatároznia, hogy az érdemi jogvédelmet biztosítson az egyes adóalanyok számára, azonban az adó mérséklésre a vagyontárgy értékére figyelemmel kerülhessen sor az esetleges más, szubjektív szempontok kizárásával. Ennek lehetséges módja, hogy akár a kormányhivatalok, akár a bíróságok dönthessenek az ilyen kérelmekről.*

### **Intézkedésem**

A fenti megállapítások alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 37. §-a alapján felkérem az adópolitikáért felelős nemzetgazdasági minisztert valamint az alapjogok védelméért felelős igazságügyi minisztert, hogy fontolják meg olyan jogszabályi rendelkezés előkészítését, amely lehetővé teszi, hogy az adóalany adóhatósági eljárásban vitathassa az egyedi ügyében kivetett vagyoni típusú helyi adó értékarányosságát.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-5925/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben a Magyar Labdarúgó Szövetség (a továbbiakban: MLSZ) bírságolási politikáját érintően fogalmazott meg kifogást. A panaszos azt sérelmezte, hogy az MLSZ több sportszervezettel szemben pénzbírságot szabott ki, mert szurkolói szidták az ellenfél sportszervezetét.

Az ügyben felmerült a véleménynyilvánítás szabadságával, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem az MLSZ bírságolási gyakorlatát és a vonatkozó jogszabályokat, valamint megkerestem az MLSZ-t.

**Érintett alapvető jogok**

- a véleménynyilvánítás szabadsága [Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „*Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához*”].
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”]

**Alkalmazott jogszabályok**

- a sportról szóló 2004. évi I. törvény
- a sportfegyelmi felelősségről szóló 39/2004. (III. 12.) Korm. rendelet

**A megállapított tényállás**

1. A panaszos beadványában az MLSZ bírságolási politikáját érintően fogalmazott meg kifogást, amely álláspontja szerint azért aggályos, mert sok esetben abból az okból sújtja a sportszervezeteket bírsággal, mert szurkolói szidták az ellenfél sportszervezetét és ez az érintettek Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő jogát is sérti.

Az MLSZ Fegyelmi Bizottsága a sportról szóló 2004. évi I. törvény (a továbbiakban: Sport tv.) 12-14. §-ai, a sportfegyelmi felelősségről szóló 39/2004. (III.12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) valamint az MLSZ Elnöksége által 21/2009. számú határozatával elfogadott, legutóbb 109/2014. (05.27.) számú határozatával módosított Fegyelmi Szabályzat (a továbbiakban: FSZ.) alapján jár el.

A Sport tv. 12. §-a alapján a sportszövetség sportfegyelmi eljárást folytat le a versenyzővel, illetve a sportszakemberrel szemben, ha a sportszövetség verseny-, igazolási (nyilvántartási) és átigazolási, illetve egyéb szabályzataiban foglalt kötelezettségeit vétkenesen megszegi. A Sport tv. 13. §-a szerint mindemellett sportfegyelmi eljárást kell lefolytatni a sportszervezettel szemben, ha a sportszövetség alapszabályában, illetve más szabályzataiban meghatározott előírásokat megszegi.

A sportszövetség sportfegyelmi eljárást tagjaival, illetve az általa kiírt vagy szervezett versenyen részt vevő sportszervezettel szemben folytathatja le. A Sport tv. 14. § (3) bekezdése alapján a sportszövetségnek a sportfegyelmi szabályzatban kell meghatároznia a sportszövetség sportfegyelmi eljárásának részletes szabályait.

Az FSZ. II. fejezete tartalmazza az egyes fegyelmi vétségeket és azok részletes szabályait külön-külön lebontva a labdarúgókra, sportszakemberekre, sportszervezetekre vonatkozóan. Az FSZ. 7. § B) pontja szerint fegyelmi vétséget követ el az,

*„Aki nagy nyilvánosság előtt az emberi méltóságot az által sérti, hogy mást, vagy másokat a nemzeti, etnikai, faji, vallási vagy a lakosság egyes csoportjaihoz való tartozás miatt becsmérel vagy megaláz. Így különösen: A nézők vagy egyéb résztvevők gyűlöletkeltő és/vagy rasszista kifejezéseket használnak, illetve ilyen tartalmú jelszót, jelmondatot hordozó táblát (papír, vagy szövetszalagot) helyeznek ki, vagy vétkesek bármilyen egyéb hátrányos megkülönböztetést tartalmazó, gyűlöletkeltő és/vagy másokban félelmet keltő, vagy másokat megbotránkoztató viselkedésben a mérkőzés előtt, alatt és után, akkor az illetékes fegyelmi bizottság köteles eljárni azzal a sportszervezettel szemben, melyhez beazonosíthatóan tartoznak a szurkolók. Ide értendő az is, ha a nézők vagy egyéb résztvevők a mérkőzések előtt, alatt és/vagy után, bármilyen politikai vagy vallási érzékenységet sértő üzenetet juttatnak kifejezésre.”*

Az FSZ 7. § (4) bekezdés e) pontja alapján a sportszervezet részéről elkövetett fegyelmi vétségnek minősül többek között, ha nincs biztosítva a rend a sportlétesítmény területén a csapatok stadionba érkezése és a játékvezető mérkőzés kezdetét jelző sípszava között, a mérkőzés alatt, és a mérkőzés lefújásától a játékvezetők és a csapatok stadionból történő távozásáig, és főként akkor, ha a nézők hangosan, hátrányosan megkülönböztető kifejezéseket használnak, ilyen jellegű, jelmondatokat tartalmazó táblákat, feliratot tartalmazó egyéb eszközöket helyeznek ki, hátrányos megkülönböztetést jól látható módon tartalmazó ruhaneművel rendelkeznek, engedély nélkül bemennek vagy kísérletet tesznek arra, hogy bemennek a pályájára, tárgyakat dobálnak be a játéktérre, vagy különböző pirotechnikai eszközöket használnak.

Az MLSZ hivatalos honlapján (dokumentumtar.mlsz.hu) megtalálhatóak az MLSZ Fegyelmi Bizottságának határozatai. Megállapítható, hogy a panaszos által jelzett időpontban és mérkőzésekkel összefüggésben az MLSZ Fegyelmi Bizottsága valóban több olyan határozatot hozott, melyben – az FSZ 10. § (4) bekezdés o) pontját alkalmazva – pénzbüntetés megfizetésére kötelezte az egyes sportszervezeteket.

2. A panaszbeadvány nyomán megkerestem az MLSZ-t.

2.1. Az MLSZ arra a kérdésemre, hogy az FSZ. 7/B. §-a valamint a 7. § (4) bekezdés e)-f) pontja szerinti fegyelmi vétség elkövetése esetén hogyan tudja a szurkolókat és azt, hogy melyik sportszervezethez tartoznak beazonosítani, a következőkről tájékoztatott.

Az MLSZ Fegyelmi Bizottsága a szurkolók hovatarozásának megállapítása során az MLSZ-szel szerződéses viszonyban álló és a mérkőzéseken hivatalos kiküldöttként jelen lévő játékvezetők, játékvezetői ellenőrök, szövetségi ellenőrök és biztonsági ellenőrök által készített jelenésekben foglaltakat veszi figyelembe.

Amennyiben az adott mérkőzésről készül televíziós felvétel, a Fegyelmi Bizottság azt is megtekinti. Ugyancsak felhasználásra kerülhetnek a sajtóban, különösen az interneten megjelenő jól beazonosítható szöveges és képes információk, továbbá az állampolgárok bejelentései, és a hatóságok információi. Az információk felhasználásának ez a rendszere megegyezik az UEFA és FIFA gyakorlatával. Jellemzően beazonosíthatóan vendég szurkolónak minősül a szurkoló, ha az MLSZ Infrastruktúra Szabályzata szerint kötelezően előírt, a rendező sportszervezet által kijelölendő és a vendégszurkolók részére biztosított helyen tartózkodik. Amennyiben nem ott tartózkodik, hazai szurkolónak tekinthető. A mérkőzés szervezőjének a stadionban előzetesen meg kell állapítania azt, hogy melyik szektorban kik foglalhatnak helyet, és a jegyértékesítést ennek megfelelően kell megszerveznie. A csapatok az MLSZ részére megküldött jegytükrön jelölik, hogy melyek a hazai és vendégszektorok, új kötelezettségként pedig bevezetésre került a semleges szektor is, amelynek biztosításáért a hazai sportszervezet, azaz a mérkőzés szervezője a felelős. A szurkolók beazonosítása a klubkártya bevezetését megelőzően is a fentiek szerint történt.

A futballkártyával – hétköznapi nevén semleges kártyával – rendelkező szurkolók által elkövetett fegyelmi vétség elkövetésével összefüggésben az MLSZ arról tájékoztatott, hogy a

Sport tv. 66. § (1) bekezdése alapján a mérkőzés zavartalan lebonyolításáért a szervező sportszervezet (rendező alkalmazása esetén a rendezővel egyetemlegesen) felelős, így a semleges szurkolók fegyelmi vétsége esetén a Sport tv. 13. §-a alapján az MLSZ csak a sportszervezettel (illetve a szervezővel) szemben folytathatja le a fegyelmi eljárást.

2.2. A sportszervezetek felelősségével összefüggésben tájékoztatást kértem arra vonatkozóan is, hogy az FSZ. 7/B. § szerinti „mérkőzés előtt, [...], után” tanúsított nézői vagy egyéb résztvevői magatartásokkal összefüggésben meddig terjed a sportszervezet felelőssége, mikor és milyen minőségű mérkőzés előtti illetve utáni magatartás fegyelmi vétségnek, valamint a fegyelmi vétségek vonatkozásában mit jelent az, hogy „mérkőzés előtt, [...], után”. Fenti kérdéssel kapcsolatban az MLSZ arról tájékoztatott, hogy a sportszervezet felelőssége a szurkolók azon területen tanúsított magatartására terjed ki, ahová a sportrendezvény szervezője által meghatározott feltételek mellett bárki bemehet, vagy ott tartózkodhat és ahol a sportrendezvény résztvevője a sportrendezvényt megelőzően vagy követően másfél órával tartózkodhat.

2.3. Az FSZ 7/B. § szerinti „politikai vagy vallási érzékenységet sértő üzenet” gyakorlati megjelenésével illetve fegyelmi vétségnek minősítésével összefüggésben kifejtette, hogy MLSZ Elnöksége 162/2012 (08.23.) számú határozatával elfogadott Biztonsági Szabályzatának 34. §-a azok jellégétől, tartalmától függetlenül tilt bármilyen politikai üzenetet. Ennek alapján bármilyen tartalmú politikai üzenet megjelenítése esetén a sportszervezet részéről a Biztonsági Szabályzat megszegése megvalósul. A vallási érzékenységet sértő megjelenéseket az MLSZ Fegyelmi Bizottsága esetenként értékeli, amennyiben azonban az bárkivel szemben gyűlölet keltésére alkalmas, akkor a Sport tv. alapján a megjelenés jogellenes. Az MLSZ tájékoztatása szerint ezen megnyilvánulások jellemzően durván antiszemita és/vagy romaellenesek. Az MLSZ tájékoztatott továbbá arról is, hogy a Biztonsági Szabályzat (33. §) előzetes hitelesítési folyamatot hozott létre annak érdekében, hogy csak ellenőrzött molinók jussanak be a stadionokba. Az MLSZ saját gyakorlata során minden esetben egyedileg bírálja el ezeket a kérdéseket. Mindezen szabályokat a FIFA és az UEFA előírásai csak megerősítik. A nemzetközi szövetségek célja az, hogy a labdarúgó pályákon a politika, a rasszizmus és a gyűlöletkeltés semmilyen formában ne jelenhessen meg, az MLSZ-nek, mint a fenti nemzetközi szövetségek tagjának, a nemzetközi szövetség előírásait követnie kell. Gyakorlati példaként megemlítette az MLSZ, hogy az UEFA politikai üzenetnek nyilvánította a zöld mozgalmak Málta ellen játszott mérkőzésünkön tanúsított azon tevékenységét is, amelynek során a fehér madarak máltai legyilkolása, elpusztítása ellen emelték fel a hangjukat.

2.4. A sportszervezetek objektív felelősségével összefüggésben az MLSZ a Sport tv. 71. §-ra hivatkozott. A Sport tv. már hivatkozott 71. §-a szabályozza a sportrendezvényekre történő beléptetést, és ennek keretében a belépés feltételeinek ellenőrzését az adott sportrendezvényt rendező sportszervezet, mint szervező feladatává és felelősségévé teszi, figyelemmel a Sport tv. 66. § (1) bekezdésére is. A Sport tv. 71. § (1) bekezdés c) pontja szerint a szervező a nézőnek a sportrendezvény helyszínére történő beléptetését akkor engedélyezheti, ha a néző nem tart magánál olyan tárgyat, amelynek a sportrendezvényre való bevitelét a szervező a belépőjegy vásárlását megelőzően megtiltotta. A Sport tv. és az MLSZ szabályzatainak megfelelő beléptetés biztosítása a szervező sportszervezet felelőssége a Sport tv. már hivatkozott rendelkezései alapján. Az MLSZ Fegyelmi és Biztonsági Szabályzataiban pontosan meghatározza, hogy milyen eszközök, tárgyak bevitele tilos az MLSZ versenyrendszerében szervezett sportesemények helyszínére. Az MLSZ Fegyelmi Szabályzata 7. § (4) bekezdése – a Sport tv. 13. § (1) bekezdésével összhangban – a sportszervezet fegyelmi vétségének minősíti, ha a sportszervezet az MLSZ valamely szabályzatában foglaltakat nem teljesíti.

2.5. A rendbontó szurkolók sportszervezetek általi beazonosíthatósága lehetőségének felvetésével összefüggésben az MLSZ kifejtette, hogy abban az esetben, ha a sportszervezetek azonosíthatnák be a rendbontó szurkolókat, akkor ezzel büntetésük korlátlanul csökkenthető lenne, hiszen a sportszervezeteknek az az érdeke, hogy a rendbontó szurkolók az ellenfél csapatához tartozzanak. Az MLSZ Fegyelmi Szabályzatának 4. § (1) bekezdése szerint ugyanis „a sportszervezetek (úgy a hazai, mint a vendég) felelősséggel tartoznak a labdarúgóik, a sportszakembereik, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért”. Mindezekre tekintettel az MLSZ Fegyelmi Bizottsága azért nem léphet fel magukkal a rendbontó szurkolókkal szemben, mert a Sport tv. 12-14. §-ai alapján az MLSZ Fegyelmi Bizottsága fegyelmi jogkörét csak a versenyzőkkel, labdarúgókkal, a sportszakemberekkel (edzők stb.) és a sportszervezetekkel szemben gyakorolhatja.

2.6. A fegyelmi büntetesként kiszabott pénzbírsággal összefüggésben a sportszervezetek kimentési lehetőségeiről, a felróhatóság hiányának bizonyíthatóságáról, a pénzbírság kiszabása és összegének meghatározása során a mérlegelés lehetőségéről, illetve a FIFA és UEFA ezzel összefüggő gyakorlatáról kérdeztem is az MLSZ-t.

A fenti kérdéssel kapcsolatban az MLSZ arról tájékoztatott, hogy a nemzetközi szövetségek előírásait követve a rasszista, gyűlöletkeltő, politikai jellegű megnyilvánulások esetén az objektív felelősségen alapuló szankcionálást követi. A felelősség alapját a természetes személy(ek) vétkes magatartása alapozza meg oly módon, hogy a fegyelemi felelősségre vonás nem a vétkes természetes személlyel szemben kerül sor, hanem a természetes személlyel kapcsolatba hozható jogi személlyel szemben a fent már részletesen kifejtett okok miatt. Ha fentiekben említett szabályzati helyek alapján a fegyelmi vétség bekövetkezett, az MLSZ Fegyelmi Bizottság fegyelmi büntetést szab ki, de enyhítő és súlyosbító körülményeket is figyelembe vesz a döntés meghozatalánál (pl: visszaesői minőség, történt-e intézkedés a rend helyreállítása érdekében, a cselekmény hány alkalommal valósult meg stb.). Az MLSZ tájékoztatott továbbá arról is, hogy az UEFA fegyelmi szabályzatának 14. és 16. fejezeteinek rendelkezései a fegyelmi vétség körében rendkívül szigorúan és az általános szabályoktól eltérően objektív alapon rendeli büntetni a rasszista illetve politikai jellegű megnyilvánulásokat is. Emellett felhívta a figyelmemet a FIFA fegyelmi szabályzatára is, mely szintén objektív alapon rendeli szankcionálni a rasszista, gyűlöletkeltő megnyilvánulásokat.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *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 jogorvoslat nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés *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 Sport tv. 20. § (1) bekezdése szerint az országos sportági szakszövetség olyan sportszövetség, amely sportágában kizárólagos jelleggel az e törvényben, valamint más jogszabályokban meghatározott feladatok lát el és e törvényben megállapított különleges jogosítványokat gyakorol.

Az MLSZ Alapszabálya is kimondja, hogy a Magyar Labdarúgó Szövetség a „Magyar Köztársaságban működő labdarúgással foglalkozó társadalmi szervezet, amely a sportágban sporttevékenységet folytató jogi és természetes személyek tevékenységét összehangoló, munkájukat segítő, a sportágot önkormányzatiság elvén irányító, kiemelkedően közhasznú szervezetként működő országos szakszövetség [...]” Az MLSZ Alapszabálya rögzíti emellett azt is, hogy a „Magyar Labdarúgó Szövetség a [...] sport, [...] mint közhasznú tevékenysége során, valamint a sporttörvény alapján állam, illetőleg helyi önkormányzat által ellátandó közfeladatok megvalósításáról gondoskodik.”

Fentiek alapján megállapítható, hogy az MLSZ, mint országos sportági szakszövetség a válogatott mérkőzések szervezése, valamint versenyrendszere, bajnokság működtetése során olyan közfeladatot lát el, mely kizárólag tőle vehető igénybe, így közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni, tevékenységének vizsgálata tehát az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

## **II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához*. A véleménynyilvánítás szabadsága, annak alkotmányi deklarációját jelenti, hogy bárki gondolatainak, meggyőződésének megfelelően véleményt formálhat a külvilág történéseiről, és annak megfelelő keretek között hangot is adhat.

Az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdése szerint *a véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának a megsértésére*. Az Alaptörvény IX. cikk (5) bekezdése szerint *„A véleménynyilvánítás szabadságának a gyakorlása nem irányulhat a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére. Az ilyen közösséghez tartozó személyek - törvényben meghatározottak szerint - jogosultak a közösséget sértő véleménynyilvánítás ellen, emberi méltóságuk megsértése miatt igényeiket bíróság előtt érvényesíteni.*” Mindezekből következően megállapítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog nem korlátozhatatlan alapjog; az emberi méltóságból fakadó becsületvédelem, jó hírnév a véleményszabadság alkotmányosan igazolható korlátját jelenti.

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alapján *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében kifejtette továbbá azt is, hogy jogbizonytalanságot teremt az, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki [49/1995. (VI. 30.) AB határozat].

## **III. Az ügy érdemében**

A panaszos beadványában alapvetően az MLSZ bírságolási politikáját azért tartja aggályosnak, mert az MLSZ a szurkolói magatartások miatt a sportszervezeteket sújtja bírsággal, másrészt álláspontja szerint e gyakorlat a szurkolók Alaptörvényben biztosított véleménynyilvánításhoz fűződő jogát sérti. A beadvány kapcsán megállapítható, hogy a panaszos által előadott probléma vizsgálata az egyedi ügyön túlmutató jelentőségű, ezért jelen ügyben nem valamilyen egyedi ügyben vizsgáltam, hogy a bírság kiszabása visszásságot eredményezett-e, hanem általánosságban tekintettem át az MLSZ bírságolási gyakorlatát a sportszervezetek szurkolói magatartásokért való objektív felelőssége tükrében.

Alkotmányos jogállásomból kifolyólag nem vizsgálhattam a kialakított gyakorlat célszerűségét, társadalmi hasznosságát, csupán azt, hogy mennyiben felel meg az Alaptörvényből levezetett követelményeknek.

1. A véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van, hiszen nemcsak az egyéni önkifejezés, a személy szabad kibontakozásának és szellemi autonómiájának záloga, hanem egyúttal a demokratikus közvélemény és akaratképzés nélkülözhetetlen forrása is. A véleménynyilvánítás joga az egyik legsokszínűbb és legkiterjedtebb jog, amely lehetővé teszi, hogy a gondolat szabadsága alapján megfogalmazódottakat mindenki szabadon kifejezésre juttassa és másokkal megossza, azonban nem korlátozhatatlan alapjog.

A korlátozásra valamely más alapjog vagy alkotmányosan elfogadható cél érdekében kerülhet sor. A töretlen alkotmánybírószági 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 közlés bizonyos formái esetében, valamint meghatározott helyzetekben tehát, a vélemény-kifejezés korlátozása is indokolttá válhat.

A véleménynyilvánítás szabadságának eredetére, rendeltetésére, rendszertani elhelyezkedésére tekintettel megállapítható, hogy az alapjog tárgya elsődlegesen a politikai véleménynyilvánítás. Ennek ellenére a véleménynyilvánítás szabadsága nem szűkíthető a politikai (társadalmi, közéleti) közlésekre, abba fogalmilag más típusú véleménynyilvánítások is beletartoznak.

Erre tekintettel az állapítható meg, hogy a sportrendezvényen elhangzó szurkolói „véleménynyilvánítás” (szurkolás, buzdítás) is az Alaptörvény IX. cikk védelmi körébe tartozik. A jelen ügy szempontjából nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe tartozó véleménynyilvánítás a közélet formálására, alakítására, valamilyen társadalmi kérdésre irányul-e, tekintettel arra, hogy a sportrendezvények tipikusan nem a politikai véleménynyilvánítás színterei: a nézők sportrendezvényeken való egyéni vagy tömeges véleménynyilvánítása a közterületi gyűlésekhez képest – más alkotmányos célok elérése érdekében – jelentősebb korlátozás alá eshet.

E jelentősebb korlátozást indokolhatja a sportrendezvényekkel kapcsolatban az, hogy a sok esetben provokatív, bántó, szidalmazó vélemények kinyilvánítása az egyébként is felfokozott hangulatban lévő szurkolók között tovább növeli a konfliktust, amely akár a fizikai atrocitás kialakulásának veszélyét is megában rejti, és ez a zárt tér valamint a sportrendezvények sajátos felhevült hangulata, a szurkolók játék iránti szenvedélye miatt akár tömeges méretűvé is válhat.

Mindezekre tekintettel előfordulhat az, hogy egy sportrendezvény a jelenlévő szurkolók a stadion, mint zárt tér miatt az őket közvetlenül sértő, hátrányosan érintő, nem ritkán az emberi méltóságot sértő kijelentések, vélemények meghallgatására is kénytelenek, azokat nem tudják saját magatartásukkal kizárni. Illeszkedik ehhez a megközelítéshez az 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban megjelenő érvrendszer is, amely szerint *„ezek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [„foglyul ejtett közönség” 14/2000. (V. 12.) AB határozat; 75/2008. (V. 29.) AB határozat].* A sportrendezvényen résztvevők biztonságának garantálása érdekében indokolt tehát preventív korlátokat felállítani.

A Sport tv. 66. §-a alapján a szervező köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely a sportrendezvényen résztvevők személyi- és vagyónbiztonságát garantálja, valamint a jogsértések megelőzése érdekében szükséges, ennek elmulasztása esetén felelősséggel tartozik. A törvény kifejezetten rendelkezik olyan, a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó intézkedésekről, amelyet a szervező a biztonság terén őt terhelő felelősségnek eleget téve megtehet. Így például 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, gyűlöletre uszító, másokban félelmet keltő, vagy másokat megbotránkoztató, nem a sportszerű szurkolással, buzdítással összefüggő magatartást tanúsít, e magatartások abbahagyására felszólítani. Ugyanezen szakasz (5) bekezdése rögzíti továbbá azt is, hogy a szervező a résztvevőt a beléptetés feltételeiről, az ellenőrzés módjáról és az eltávolítás lehetőségéről a sportlétesítményen kívül és annak területén jól látható, piktogramokkal is ellátott, aktualizált hirdeteményeken, valamint a belépőjegyen és a bérleten köteles – magyar, angol, német és a külföldi vendég sportszervezet országa szerinti nyelven is – tájékoztatni.

A sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdésének f) pontja rögzíti: a sportrendezvény biztonsági tervének tartalmaznia kell a sportrendezvényen való részvétel feltételeinek, a részvételre vonatkozó korlátozásoknak, továbbá a sportrendezvény belső rendjére vonatkozó szabályok nyilvánosságra hozatalának módját. Az FSZ 4. § (1) bekezdése pedig külön is kiemeli, hogy a sportszervezetek felelősséggel tartoznak a labdarugóik, sportszakembereik, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért. A rendezvény szervezője a sportrendezvény biztonságos lebonyolítása érdekében tehát alkalmazhat a résztvevők véleménynyilvánítás szabadságát esetlegesen korlátozó intézkedéseket is.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az MLSZ azon gyakorlata, mely szerint a sportrendezvények rendjének és biztonságának védelme érdekében a tilalmazott nézőtéri magatartások miatt a sportszövetséggel szemben szab ki bírságot, általánosságban nem sérti a szurkolók véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jogát.*

2. A sport tipikus jellegzetessége az önszabályozás rendszere. Alkotmányjogilag az egyesülési szabadság egyik speciális megjelenési formája a sportszövetségi autonómia. A sportszövetségeket a saját belső ügyeinek önálló szabályozásához való joga jellemzi. E jogosultság – különösen alapszabályokon keresztül – a saját normaalkotáshoz és az öngazgatáshoz, valamint az így alkotott normák konkrét esetekben történő alkalmazásához való jogot foglalja magába. A sportszövetség kötelező sportszabályait szabályzatokban határozza meg, a sportág tipizálása, specialitásainak figyelembe vétele érdekében, de természetesen e szabályzatok konfliktuskezelő funkciója sem elhanyagolható. Az országos sportszövetségek alapszabályaihoz való kötődés mindig együtt jár a szövetségi kényszernek való alávetettséggel. Ezen alávetettség tipikus megjelenési formájának tekinthetők az egyoldalúan hozott döntések – például a sportszövetségi büntetések –, melyek jogi alapja egyértelműen a szövetségi autonómiában gyökerezik. Ezek az egyoldalú szövetségi döntések a szövetségen belüli konfliktusok megoldására, másrészt az önszabályozás szemszögéből az egyesületi szabályok következetes érvényre juttatását szolgálják. Amennyiben monopolhelyzetben lévő sportszövetségről van szó – amilyen az MLSZ is – és a tag a tevékenységére és szolgáltatásaira rá van utalva, a kapcsolatot a szövetség és a tag között különös konfliktuspotenciál jellemzi. E konfliktuspotenciálnak az egyik neuralgikus pontja egyértelműen sportszövetségi büntetések.

A tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorítása, illetve a labdarúgó sport rendjének védelme egyfajta öt pilléres rendszerben épül fel. Ez az öt pillér közösen lép fel a labdarúgó sport rendjének tisztaságáért.



A jogalkotó (1. pillér) adja meg a labdarúgó sport rendjének és tisztaságának védelméhez a törvényi keretszabályokat. A nemzetközi szövetségek (2. pillér) az egyes nemzeti sportszövetségek számára követelményeket, előírásokat fogalmaznak, melyeket a nemzeti sportszövetségeknek – mint a nemzetközi sportági szabályzatoknak alávetett tagnak – maradéktalanul be kell tartani és érvényre kell juttatnia. A nemzetközi sportszövetségek olyan keretet adnak a nemzeti sportszövetségeknek – így az MLSZ-nek is – amelyek lényegében szűkítik a nemzeti sportszövetségek értelmezési kereteit is. Az MLSZ (3. pillér), mint monopolhelyzetben lévő országos sportszövetség, a sportszövetségi autonómiából fakadóan örökdió a jogszabályok, az alapszabálya valamint a fegyelmi szabályzatának megtartása felett és megteszi a szükséges intézkedéseket (pl. fegyelmi eljárás lefolytatása, fegyelmi vétség megállapítása, fegyelmi büntetés kiszabása). Az országos sportszövetségi kényszernek alávetett sportszervezetek képzik a 4. pillért, hiszen a tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorítása érdekében a fentiekben bemutatottak szerint a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó intézkedéseket tehetnek. A szurkolók, mint 5. pillér szerepe a sportszervezetek objektív felelősségéből vezethető le, tekintettel arra, hogy a sportszervezetek felelősséggel tartoznak – többek között – a szurkolók viselkedéséért, így a szurkolók által tanúsított magatartásokért. Ebből kifolyólag, ha a nézők, szurkolók fegyelmi vétséget megalapozó magatartást tanúsítanak egy labdarúgó mérkőzés alatt (így például gyűlöletkeltő, rasszista kifejezéseket használnak, vagy egyéb hátrányos megkülönböztetést tartalmazó vagy másokban félelmet keltő vagy másokat megbotránkoztató viselkedést tanúsítanak) a sportszervezetek objektív felelősségére tekintettel a sportszervezeteket terheli az MLSZ által kiszabott fegyelmi büntetés. A fentiekben bemutatott láncolatban azt kell látni, hogy mindegyik pillér érdekelt a tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorításában; ugyanis ha a szurkolók magatartása miatt a sportszervezettel szemben szab ki az MLSZ fegyelmi büntetést, ez egyrészt arra ösztönzi magát a szurkolótábor, hogy a jövőben tartózkodjon az efféle magatartásoktól, másrészt a sportszervezetet arra készíti, hogy a szurkolóit a jogalkotó által a keretszabályokban biztosított jogosítványokkal sportszerűsége nevelje és a fegyelmi vétségek elkövetésének megelőzése érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.

A világszerte újra és újra felvetett és sokszor hangzott fair play elv egy olyan komplex fogalom, eszme, önmagunkkal szemben megfogalmazott követelmény, amely magában foglalja és megtestesíti azokat az értékeket, amelyek nem csak a sportban, hanem a mindennapi életben is iránymutatásul szolgálhatnak. Magában foglalja a barátság, a csapatszellem, a tisztességes verseny, a sport tiszteletét, az írott és íratlan szabályok tiszteletét, szolidaritást, toleranciát és tisztességet. A fair play elv a sportban nem csupán a játékszabályok szövegszerű betartását jelenti, hanem az ellenfél tiszteletét, valamint pszichikai és fizikai sértetlenségének megőrzését is, vertikális irányban pedig az egyes sportolók és a nézők között is érvényre kell jutnia. Mindezekre tekintettel a sportrendezvények rendjének és biztonságának garantálásához fűződő közérdek, emellett az emberi méltóság védelmére irányuló általános intézményvédelmi kötelezettség szükségessé teszi a fellépést a mások alapvető jogait sértő, rasszista, antiszemita, de adott esetben bűncselekménynek vagy szabálysértésnek még nem minősülő nézőtéri megnyilvánulásokkal és szimbólumokkal szemben, illetve a sportrendezvény közreműködőinek, többek között játékvezetőknek a méltóságát sértő véleményekkel szemben. A szenvedélyes szurkolás mindig is a játék, illetve a sport része volt, azonban a gyűlölet, mások alapvető jogait sértő, rasszista megnyilvánulások viszont nem.

*A jogszabályi rendelkezéseket tanulmányozva megállapítható, hogy a tilalmazott nézőtéri viselkedések visszaszorításához, illetve a labdarúgó sport rendjének és tisztaságának védelméhez a törvényi keretszabályok jelenleg álláspontom szerint általánosságban megfelelő háttérrel biztosítanak, így a jogbiztonság követelményével összefüggő visszasság nem állapítható meg.*

Indokolt ugyanakkor az alkotmányosan megalapozott, a törvényi szabályokkal összhangban álló tilalmakat és korlátozásokat – amennyiben az a jövőben szükségessé válik – pontosan meghatározni, azokról az érintetteket – köztük a szurkolókat is – előzetesen tájékoztatni. A szurkolókkal való együttműködés a Biztonsági Szabályzat 39. §-a alapján a válogatott mérkőzés esetében a szövetségi biztonsági igazgató, a bajnoki- és kupamérkőzés esetében a sportszervezeti biztonsági igazgató feladata. A Biztonsági Szabályzat meghatározza a sportszervezetek biztonsági igazgatói közötti együttműködés elemeit, erre tekintettel megfontolandó lehet a Biztonsági Szabályzat 39. §-ának kiegészítése azzal, hogy a sportszervezetek valamint az egyes szurkolóik is pontos tájékoztatást kapjanak, illetve naprakész információval rendelkezzenek arról, hogy milyen magatartások minősülnek fegyelmi vétségnek és ezek tanúsítása esetén milyen fegyelmi büntetésekre számíthatnak, tekintettel arra, hogy a sportszervezetek felelősséggel tartoznak a labdarúgók, sportszakemberek, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért.

### **Intézkedésem**

Az MLSZ bírságolási gyakorlatával kapcsolatban általánosságban a véleménynyilvánítás szabadságához valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő *visszásságot nem állapítottam meg.*

A sportszervezetek azonban felelősséggel tartoznak a labdarúgók, sportszakemberek, tagjaik, szurkolóik és minden egyéb a mérkőzésen a sportszervezet felkérésére feladatot ellátó személyek viselkedéséért, éppen ezért kiemelkedően fontos, hogy a sportszervezetek valamint az egyes szurkolóik naprakész információval rendelkezzenek arról, hogy milyen magatartások minősülnek fegyelmi vétségnek és ezek tanúsítása esetén milyen fegyelmi büntetésekre számíthatnak.

Mindezekre tekintettel felkérem a Magyar Labdarúgó Szövetség főtítkárárt a sportszervezetekkel való szorosabb együttműködés kialakítására, amelynek érdekében megfontolásra javasolom a Biztonsági Szabályzat módosítását, illetve kiegészítését azzal, hogy a sportszervezetek és szurkolóik, a fegyelmi vétségnek minősülő magatartásokról valamint ezek tanúsítása esetén kiszabható fegyelmi büntetésekről tájékoztatást kapjanak.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa és  
a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-6010/2014. számú ügyben  
az oktatási elkülönülésre vonatkozó szabályokról**

Előadó: dr. Tóth László  
dr. Fórika László

## **1. Az eljárás megindítása**

A Kormány 2014. november 8-án fogadta el a T/2085. számú, a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi LXXIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot, amelynek 27. § (5) bekezdésének z) pontja lehetőséget biztosít arra, hogy a nemzetiségi és a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett iskolai nevelés-oktatás szervezése esetében az elkülönítés tilalma alóli kivételek érvényesülésének sajátos feltételeit a Kormány rendeletben állapítsa meg.

A törvényjavaslat ismeretében több civil szervezet – az oktatási szegregáció (felzárkózási célra hivatkozó) jogszerűvé tételétől tartva – a sajtóhoz fordult, illetve 2014. december 8-án kelt közös indítványában kérte az alapvető jogok biztosát, hogy szólaljon fel a parlamentben a törvényjavaslat elfogadása ellen, a javaslat törvénybe iktatása esetén pedig kérje a rendelkezés utólagos normakontroll keretében való felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

2014. december 12-én a nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes – az emberi jogok világnapjára is tekintettel – sajtóközleményt adott ki<sup>1</sup>, amelyben határozottan és következetesen kiállt a társadalmi befogadás mellett. A biztoshelyettes közleményében kifejtette, hogy álláspontja szerint az integráció alapvető színterei a nevelési és oktatási intézmények, amelyek az együttműködés és kölcsönös megértés első szervezett fórumai.

Fenti előzményeket követően az Országgyűlés 2014. december 16-i ülésnapján elfogadta a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvényt, amely szerint a kivételeket lehetővé tevő, a későbbiekben megszülető kormányrendeletet a jogellenes elkülönítés tilalmára különös tekintettel kell majd megalkotni.

Az Európai Bizottság legújabb Magyarországról szóló országjelentésének<sup>2</sup> a hazai oktatást elemző részében kiemeli, hogy a magyar oktatási rendszer egyik legnagyobb, mindmáig megoldatlan kihívása a roma többségű iskolák vagy osztályok megléte és a minőségi befogadó oktatás hiánya. A jelentés szerint a helyzet megoldására a kormányzat tett ugyan lépéseket, de hiányzik egy átfogó és hatékony stratégia a roma tanulók elkülönített oktatásának felszámolására. Az anyag megemlíti, hogy az érintettek attól tartanak, hogy a köznevelési törvény módosítása csak mélyíti a meglévő problémát, konzerválja, illetve kiterjeszti a jogellenes elkülönítés gyakorlatát az oktatási rendszeren belül.

A törvénymódosítás megszületését övező, illetve a jogellenes elkülönítés tilalmának értelmezésével összefüggő társadalmi vita és a beérkezett beadvány együttesen tették indokolttá az ombudsmani vizsgálat megindítását.

A vizsgálat célja, hogy alapjogi elemzéssel feltárja az említett kormányrendelet „mozgásterét”, s ezzel megelőzhető legyen egy esetlegesen az alapjogi visszasság bekövetkezésének veszélyével is járó jogszabályi környezet kialakítása.

<sup>1</sup> <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/a-nemzetisegek-jogainak-vedelmeert-felelos-biztoshelyettes-kozlemenye-a-nemzetisegi-neveles-oktatast-erinto-jogszabaly-modositas-kapcsan>

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015\\_hungary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_hungary_en.pdf) Country Report Hungary 2015 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances 51-53.

## 2. Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.*” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás] „*A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.*” [Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat];
- az alapvető jogok korlátozására csak a szükségesség/arányosság figyelembevételével kerülhet sor: „*Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*” [Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés];
- az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve: „*A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai, vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.*” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés];
- a tanulás szabadsága: „*Magyarország biztosítja [...] - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás [...] szabadságát.*” [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés].

## 3. Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.); a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXC. törvény (Nkt.); a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló törvény
- A nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 17/2013. (III.1.) EMMI rendelet (új nemzetiségi köznevelési irányelv); a nemzetiség óvodai nevelésének irányelve és a nemzetiség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet (régii nemzetiségi oktatási irányelv)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1964. évi 11. törvényerejű rendelet
- A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1969. évi 8. törvényerejű rendelet
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 9. törvényerejű rendelet
- Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

- A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló 1982. évi 10. törvényerejű rendelet
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény
- Az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény

#### **4. Nemzetközi egyezmények, az Európa Tanács és az Európai Unió irányadó dokumentumai és a strasbourgi bíróság gyakorlata**

##### **4.a. Nemzetközi jogi környezet**

Az 1960-as, UNESCO oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény (CADE) azon emberi jogi dokumentumok egyike, amely kifejezetten nevesíti és tilalmazza az oktatási szegregációt.<sup>3</sup> A hátrányos megkülönböztetés meghatározása körében az UNESCO Egyezmény 1. cikke kimondja, hogy a „megkülönböztetés kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen [...]; (c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy (d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”

A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény<sup>4</sup> (ICERD) 1. cikke értelmében faji megkülönböztetés „minden olyan különbségtételt, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést jelent, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális téren vagy a közélet bármely más terén az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének, egyenrangú élvezetének vagy gyakorlásának megsemmisítése vagy csorbitása”.

Az ICERD 3. cikke szerint „A részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.” Az ENSZ Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága XIX. számú ajánlásában<sup>5</sup> a faji megkülönböztetéssel kapcsolatban világosan utal a szegregációra, amely mind szándékosan, mind mulasztással elkövethető állami vagy magánszemélyek által egyszerre több tulajdonság alapján is, mint amilyen a faj, bőrszín, etnikai hovatartozás vagy vagyoni helyzet.

<sup>3</sup> UNESCO Egyezmény az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetéssel Szembeni Küzdelemről, 13. cikk, elérhető: [http://www.unesco.hu/site/documents/1964\\_es\\_unesco\\_egyezmény.pdf](http://www.unesco.hu/site/documents/1964_es_unesco_egyezmény.pdf)

<sup>4</sup> Egyezmény a Faji Megkülönböztetés minden Formájának Felszámolásáról, elérhető: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/nemzetkozi-menekultjog/a-faji-megkulonboztetes-valamennyi-formajanak-kikuszoboleserol-szolo-nemzetkozi-egyezmény.html>

<sup>5</sup> Az ENSZ Faji megkülönböztetés elleni bizottságának (CERD) XIX. sz. általános ajánlása, 3. cikk, elérhető: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f50%2f18\(SUPP](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f50%2f18(SUPP)

A Bizottság ezért figyelembe veszi, hogy míg néhány országban a kormányzati politika vezetett teljes vagy részleges faji megkülönböztetéshez, addig a szegregáció a magánszemélyek nem szándékolt cselekményeinek mellékterméke is lehet. Számos városban a lakhatási mintákat befolyásolják a különböző csoportok közötti vagyoni különbségek, amelyek összefügghetnek fajjal, bőrszínnel, leszármazással és nemzeti vagy etnikai származással, ebből következően a lakosok stigmák áldozatai, és olyan megkülönböztetés áldozatai, amely a faji hovatartozáson túl más fajta tulajdonságon is alapul. A Bizottság ezért megerősíti, hogy a faji alapú szegregáció szándékos és közvetlen közreműködés nélkül is elkövethető az állami szervek részéről. Felhívja ezért a részes államokat, hogy monitorozzanak minden olyan trendet, amely faji megkülönböztetéshez vezethet, hogy azon dolgozzanak, hogy minden negatív következményt megszüntessenek, és hogy ezeket az intézkedéseket ismertessék periodikus jelentéseikben.<sup>6</sup>

Az ENSZ Faji Megkülönböztetés Kiküszöbölésének Bizottsága a XXVII. számú, romák diszkriminációjával kapcsolatos általános ajánlásában<sup>7</sup> sürgeti az államokat, hogy: „előzzék meg és akadályozzák meg - amennyire csak lehetséges - a roma tanulók szegregációját, és emellett tegyék lehetővé a kétnyelvű, vagy anyanyelvi oktatásukat, és ennek érdekében törekedjenek arra, hogy javuljon az oktatás minősége minden iskolában és a kisebbségi csoportok iskolai teljesítménye, alkalmazzák a roma közösség tagjait iskolai dolgozóként és mozdítsák elő az interkulturális oktatást.”

Az Európa Tanács számos ajánlásában megtalálható a roma gyerekek iskolai szegregációja és e jelenséggel való fellépés szükségessége. A Miniszterek Bizottsága R(2000) 4. számú ajánlásában<sup>8</sup> megjegyzi, hogy a romák által az iskoláztatásban elszenvedett problémák nagyrészt a múltban kialakított, hosszú ideje alkalmazott oktatáspolitikák eredménye, amelyek vagy asszimilációjukhoz, vagy a roma tanulók iskolai elkülönítéséhez vezettek azon az alapon, hogy e tanulók „szociálisan és kulturálisan hátrányos helyzetűek”. Az oktatással kapcsolatban a Bizottság hozzátette, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy ne alakítsanak ki a romák számára külön tananyagot, amely külön osztályok kialakításához vezethet. A Miniszterek Bizottság a (2009) 4. sz. ajánlásában<sup>9</sup> elítéli az iskolai de facto szegregációt is. A Bizottság szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szegregációt az oktatásban faji és etnikai alapon tilalmazó jogszabályok vannak érvényben, hatékony, arányos és visszatartó erejű jogkövetkezmények mellett, és hogy e jogszabály hatékonyan alkalmazásra is kerüljenek. A dokumentum szerint a hatóságoknak deszegregációs intézkedéseket kell foganatosítaniuk ott, ahol a roma és traveller gyermekek de facto szegregációja faji vagy etnikai alapon történik.

Az Európai Tanács Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága (ECRI) 7. számú általános politikai ajánlásában<sup>10</sup> a szegregációt tilalmazó jogszabályokért száll síkba és felvázolja a szegregáció definícióját. ECRI szerint szegregáció a természetes vagy jogi személy azon cselekménye, amellyel objektív és ésszerű ok nélkül személyek egy csoportját a felsorolt tulajdonságok valamelyike alapján elkülönít.

<sup>6</sup> CERD XIX. sz. általános ajánlása, 3. és 4. cikk

<sup>7</sup> CERD XXVII. általános ajánlása a romák diszkriminációjáról, 3. szakasz, “Az oktatás területét érintő intézkedések”, 18. cikk, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/45139d4f4.html>

<sup>8</sup> Miniszterek Bizottsága, R(2000)4. sz. ajánlás „A roma/cigány gyermekek oktatásáról Európában”, elfogadva 2000. február 3-án, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/469e04c02.html>

<sup>9</sup> Miniszterek Bizottsága, R(2009)4. sz. ajánlás „A romák és traveller oktatásáról Európában”, elfogadva 2009. június 17-én, elérhető: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1462637>

<sup>10</sup> ECRI 7. sz. általános ajánlása a rasszizmus és a faji diszkriminációval szembeni jogszabályokról, 2002. december 13. elérhető: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf)

Ez alapján az önkéntes elkülönülés nem eredményez szegregációt. ” Az ECRI<sup>11</sup> egy ezt követő, a cigány-ellenesség és a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről szóló ajánlásában felhívja a tagállamokat, hogy „azonnali jogi és politikai intézkedéseket tegyenek ahhoz, hogy véget vessenek a roma gyerekek iskolai szegregációjának, hogy integrálják őket azokba az iskolákba, ahová a többségi gyerekek járnak; és hogy szüntessék meg a roma gyerekek túl nagy arányú speciális iskolába helyezését, biztosítva, hogy a nem értelmi sérült roma gyerekeket nem helyezik ilyen intézménybe, és azokat, akiket már ilyen iskolába tettek, azonnal áthelyezik normál tantervű iskolákba<sup>12</sup>.

2011-ben az Európai Bizottság közleményt adott ki, amelyben szorgalmazta a roma integrációt célzó nemzeti stratégiák elfogadását, konkrét politikai és egyéb intézkedések meghatározásával.<sup>13</sup> Az Európai Tanács 2013. december 9-én ajánlásokat fogalmazott meg a hatékony roma integrációs intézkedésekkel kapcsolatban.<sup>14</sup> Az Európai Bizottság 2013-as, roma stratégiákat értékelő jelentése<sup>15</sup> elsősorban az egyes tagállamok strukturális feltételeit vizsgálta, míg a 2014-es jelentés már valamennyi kulcsfontosságú terület tekintetében elemezte a megtett intézkedéseket.<sup>16</sup>

Az Európai Bizottság a Nemzeti roma integrációs stratégiák európai keretprogramjában említést tesz sok más egyéb probléma mellett arról is, hogy néhány tagállamban a roma gyerekek csak korlátozott számban fejezik be az általános iskolát, és „a roma gyerekek felülreprezentáltak a speciális oktatásban és a szegregált iskolákban”<sup>17</sup>.

A Bizottság felhívta a tagállamokat, hogy biztosítsák minden roma gyermek minőségi oktatáshoz való hozzáférését, és hogy ne legyenek diszkrimináció vagy szegregáció áldozatai. „Minimum, hogy a tagállamok biztosítsák az általános iskola elvégzését. Ki kell szélesíteniük a kora-gyermekkori oktatáshoz való hozzáférési lehetőségeket, és csökkenteniük kell az Európai 2020 stratégia szerint a korai iskolaelhagyást a középfokú oktatásban is”.

Mindezekén túl, az Európai Unió Tanácsa is javaslatokat fogalmazott meg a hatékony roma integrációs intézkedésekkel összefüggésben<sup>18</sup> mind az oktatás, mind a diszkriminációval szembeni fellépés terén, sürgetve a tagállamokat, hogy érvényesítsék az egyenlő bánásmód követelményét és biztosítsák a roma fiúk és lányok hozzáférését a minőségi és normál tantervű oktatáshoz, valamint hogy tegyenek intézkedéseket azért, hogy a roma diákok legalább is tankötelezettségüknek eleget tegyenek. E cél eléréséhez szükséges intézkedések körébe tartozóan: (a) szüntessenek meg mindenféle iskolai szegregációt; (b) szüntessék meg a roma tanulók indokolatlan speciális oktatásba helyezését; (c) tegyék hozzáférhetőbbé a kora-gyermekkori oktatást és gondoskodást, s szükség esetén nyújtsanak ehhez célzott támogatást. Hasonlóan (d) legyenek figyelemmel az egyéni tanulói szükségletekre is a szülőkkal való szoros együttműködés mellett; (e) alkalmazzanak inkluzív és személyre szabott oktatási és tanulási módszereket, beleértve a tanulási nehézséggel küzdő tanulók támogatását az analfabetizmus leküzdésére, és népszerűsítsék a tanórán kívüli foglalkozások szervezését;

---

<sup>11</sup> ECRI 13. sz. általános ajánlása a cigányellenesség és a romákkal szembeni diszkrimináció leküzdéséről, 2011. június 24. elérhető: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N13/e-RPG%2013%20-%20A4.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N13/e-RPG%2013%20-%20A4.pdf)

<sup>12</sup> Ugyanott 4. pont d. és f. cikk

<sup>13</sup> Az Európai Bizottság közleménye: “A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig”, [http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/A\\_nemzeti\\_romaintegracios\\_strategiak\\_unios\\_keretrendszere\\_2020-ig.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/A_nemzeti_romaintegracios_strategiak_unios_keretrendszere_2020-ig.pdf)

<sup>14</sup> Tanácsi ajánlás a tagállamok hatékony roma integrációs intézkedéseiről, 2013/C 378/01, elérhető: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32013H1224(01))

<sup>15</sup> Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:52013DC0454>

<sup>16</sup> Jelentés, elérhető: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_implement\\_strategies2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_implement_strategies2014_en.pdf)

<sup>17</sup> Az Európai Bizottság közleménye: “A nemzeti roma integrációs stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig”

<sup>18</sup> Tanácsi ajánlás a tagállamok hatékony roma integrációs intézkedéseiről, 2013/C 378/01

(f) szorgalmazzák a szülők részvételének növelését és javítsanak a tanárok oktatásán, ahol ez szükséges; (g) ösztönözzék a romák középfokú és felsőfokú oktatásban való részvételét és annak elvégzését...”

Az Európai Unió Tanácsa továbbá szorgalmazza, hogy a tagállamok folytassák a 2000/43/ET irányelv végrehajtását, mind regionális, mind helyi szinten hajtsanak végre a romák szegregációjának megszüntetésére irányuló intézkedéseket. A szegregáció elleni küzdelemre irányuló szakpolitikákat és intézkedéseket a helyi köztisztviselőknek és a civil társadalom képviselőinek, valamint maguknak a romáknak szánt, megfelelő – többek között az emberi jogok védelmével kapcsolatos – képzési és tájékoztatási programoknak kell kísérniük.

Az oktatáshoz való jog egy nemzetközileg elismert jog. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatától kezdve számos más emberi jogi standardokat lefektető nemzetközi dokumentumban – egyezményekben, nyilatkozatokban, ajánlásokban, keretprogramokban és akciótervekben – érvényre juttatott jog.

A nemzetközi emberi jogi egyezmények tartalmazzák az oktatáshoz való jogból fakadó jogi kötelezettségeket és céljuk a fenti dokumentumokéhoz hasonló: annak előmozdítása, hogy minden ember oktatáshoz való joga kirekesztés és diszkrimináció mentesen érvényesülhessen.<sup>19</sup>

Az oktatáshoz való jog teljes érvényesülésének előfeltétele a közoktatási intézményekhez való diszkrimináció-mentes hozzáférés. Az oktatáshoz való jog sérelmét eredményezi például az, ha bizonyos etnikumú személyeket, vagy nyelvi, vallási csoportokat korlátoznak a létező közoktatási intézményekhez való hozzáférésben, miként ez a roma gyermekek esetében is történik számos európai országban.<sup>20</sup> Az iskolai szegregációval szembeni fellépés szempontjából fontos források:

- Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata<sup>21</sup>: 26. cikk
- 1966 Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>22</sup>: 2. cikk (2); 3. cikk; 13 & 14. cikkek
- 1966 Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>23</sup>: 26. cikk
- 1989 A Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény<sup>24</sup>: 2; 28 & 29. cikkek
- 1979 Egyezmény a Nőkkel Szembeni Megkülönböztetés Felszámolásáról<sup>25</sup>: 10. cikk
- Egyezmény a Faji Megkülönböztetés Minden Formájának Felszámolásáról: 1; 2 & 5. cikkek
- UNESCO Egyezmény az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetéssel Szembeni Küzdelemről: 1; 3 & 4. cikkek
- 1950 Emberi Jogok Európai Egyezménye<sup>26</sup> (EJEB): I. sz. Kiegészítő Jegyzőkönyv, 2. cikk
- 1996 Európai Szociális Charta<sup>27</sup>: 10. cikk
- 1995 Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezménye<sup>28</sup>: 12 & 14. cikkek
- 2000 Az Európai Unió Alapjogi Chartája<sup>29</sup>: 14. cikk.

<sup>19</sup> UNESCO Egyezmény az Oktatásban Alkalmazott Megkülönböztetéssel Szembeni Küzdelemről, 13. cikk

<sup>20</sup> DH és társai kontra Cseh Köztársaság, Kérelem sz. App. No. 57325/00. , Nagykamara, 2007

<sup>21</sup> A/RES/217/A (III).

<sup>22</sup> 993 UNTS 3.

<sup>23</sup> 999 UNTS 171.

<sup>24</sup> 1577 UNTS 3.

<sup>25</sup> 1249 UNTS 13

<sup>26</sup> ETS No. 5.

<sup>27</sup> ETS No. 163

<sup>28</sup> ETS No. 157.

<sup>29</sup> Közzétéve az Európai Közösségek hivatalos lapjában, 2000. december 18. (2000/C 364/01).



#### **4.b. Az EJEB vonatkozó gyakorlata<sup>30</sup>**

Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. számú kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikke a következőről rendelkezik: „Senkitől sem szabad megtagadni az oktatáshoz való jogot. Az állam az oktatás és tanítás terén vállalt feladatkörök gyakorlása során köteles tiszteletben tartani a szülők vallási és világnézeti meggyőződésével összhangban lévő oktatáshoz és tanításhoz való jogot.”

Az ún. belga nyelvi ügyben az EJEB kimondta, hogy az 1. sz. Kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkének első mondata, hogy egy meghatározott időben létező oktatási intézményekhez való hozzáférést biztosítja, amely csak egy része az oktatáshoz való jognak. Ahhoz, hogy az oktatáshoz való jog hatékonyan érvényesülhessen, az is szükséges többek között, hogy e jog kedvezményezettje hasznosítani is tudja a megszerzett oktatást, és a részes államok érvényben lévő szabályainak megfelelően valamilyen formában hivatalos elismerést kapjon elvégzett tanulmánya.<sup>31</sup>

A bíróság kimondta továbbá, hogy „a 2. cikkben biztosított oktatáshoz való jog természetéből adódóan a részes államok szabályozását kívánja meg, amely helyszíntől és időtől függően különbözhet az adott közösség és a személyek szükségletei és forrásai szerint. Magától értetődően ez a szabályozás soha sem érheti az oktatáshoz való jog lényegi tartalmát, miként az Egyezményben foglalt más jogokkal sem ütközhet”.<sup>32</sup>

Az EJEB gyakorlata szerint az 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkében szereplő „tiszteletben tartani” többet jelent a pusztán „elismerésnél” vagy „figyelembe vételnél”, az elsősorban negatív kötelezettségen túl az magában foglalja a részes államok pozitív kötelezettségét is.<sup>33</sup>

Az EJEB gyakorlata szerint diszkrimináció akkor történik, amikor valakit objektív és ésszerű ok nélkül megkülönböztető bánásmódban részesítenek vele hasonló helyzetben lévő személyekhez képest<sup>34</sup>, vagy amikor a részes államok a lényegesen különböző helyzetben lévő személyeket nem e különbségeikre tekintettel, különbözőképpen kezelik.<sup>35</sup> Az EJEB szerint a jelenlegi demokratikus társadalmakban, amelyek a pluralizmusra és a különböző kultúrák tiszteletben tartására épültek, nem létezik olyan, egy személy etnikai hovatartozásán alapuló különbségtételének objektív alapokon nyugvó oka, amely e különbségtételt igazolná.<sup>36</sup>

Az EJEB gyakorlata szerint még az olyan általános szakpolitika vagy intézkedés is lehet diszkriminatív, amelye egy bizonyos csoportot aránytalan mértékben hoz hátrányos helyzetbe, akkor is, ha az intézkedés célcsoportja nem kifejezetten az adott csoport, és miként az Európai Unió jogában, nevezetesen a Faji Egyenlőségi Irányelvben ez „közvetett hátrányos megkülönböztetésnek” minősülhet, amelyhez nem szükséges a diszkriminációra irányuló szándék sem.<sup>37</sup> Az EJEB világossá tette azt is, hogy a diszkrimináció abban az esetben is sérti az Egyezményt, ha az egy de facto szituációból következik.<sup>38</sup>

<sup>30</sup> Lásd bővebben: Kézikönyv a magyarországi iskolai szegregáció dokumentálásához és monitorozásához (DARE-Net projekt: A szegregáció felszámolása és fellépés a romákért az oktatási hálózatban, 2014)

<http://www.dare-net.eu/cms/upload/file/guide-for-monitoring-and-documenting-school-segregation-hungary-hungarian-2014.pdf> 45-65. A projektet a Romani CRISS, a Harvardi Egyetem FXB Center for Health and Human Rights, az ANTIGONE, az Európai Roma Jogok Központja, a Life Together és az Integro Association Bulgaria szervezetekkel közösen alakította ki és valósította meg az Európai Bizottság támogatásával az EACEA - Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökség "Egész életen át tartó tanulás" programja keretében.

<sup>31</sup> A belga nyelvi ügy, Kérelem sz. 1474/62, 1968. július 23.; Kjeldsen, Busk Madsen és Pedersen kontra Dánia, Kérelem sz. 5926/72, 1976. december 7. § 52; Leyla Şahin kontra Törökország, Kérelem sz. 44774/98, § 152.

<sup>32</sup> Ugyanott § 5.

<sup>33</sup> Campbell és Cosans kontra az Egyesült Királyság, Kérelem sz. 7511/76, 1982. február 25. § 37.

<sup>34</sup> Willis kontra Egyesült Királyság, Kérelem sz. 36042/97, § 48, Okpiz kontra Németország, Kérelem sz. 59140/00, § 33

<sup>35</sup> Lásd: Thlimmenos kontra Görögország, Kérelem sz. 34369/97, § 44; belga nyelvi ügy, 10. §

<sup>36</sup> Timishev kontra Oroszország, Kérelem sz. 55762/00 és 55974/00, § 58.

<sup>37</sup> DH és társai kontra Csehország §184.

<sup>38</sup> Zarb Adami kontra Málta, Kérelem sz. 17209/02, § 76.

Az EJEB bírói gyakorlata értelmében a romák nem csak a diszkriminációval szembeni védelemre jogosultak, de speciális oltalomra van szükségük.<sup>39</sup> E a speciális védelmi igény az európai és a nemzetközi szervezetek és az Európa Tanácsa ajánlásai szerint az oktatás területére is érvényes.<sup>40</sup>

A Chapman kontra Egyesült Királyság ügyben az EJEB említést tett arról, hogy az Európa Tanács tagállamai között nemzetközi egyetértés látszik kialakulni a kisebbségek különleges szükségleteinek elismeréséről és biztonságuk, azonosságtudatuk és életvitelük védelméről, mely nem csak kizárólag a kisebbségek érdekeinek védelmére, hanem az egész közösség számára értéket jelentő kulturális sokféleség megőrzésére irányul.<sup>41</sup> Az EJEB gyakorlata szerint a romák sérülékeny helyzete azt jelenti, hogy igényeikre és eltérő életmódjukra külön figyelmet kell fordítani, mind a vonatkozó jogszabálykörnyezetben, mind a konkrét ügyekben hozandó határozatok esetében sérülékeny helyzetben vannak, amely alapján kitüntetett figyelmet kell szentelni szükségleteikre, életmódjukra a jogalkotás és a különböző döntéshozatali eljárások során.<sup>42</sup>

Számos olyan ügyben, amelyben a kérelmezők romák voltak, az EJEB figyelembe vette a romák speciális helyzetét, nevezetesen azt a tényt, hogy „a romák, saját történelmük következményeként a kisebbségek speciális típusát képezik, hátrányos helyzetük és sérülékenyséjük okán”. A Bíróság kimondta, hogy ebből következően a romák speciális védelmet igényelnek, s e védelem kiterjed az oktatás területére is.<sup>43</sup>

A roma vonatkozású ügyekben a Bíróság kimondta, hogy ha olyan csoportok oktatáshoz való jogáról van szó, amelyek a múltban az oktatás során diszkriminációt szenvedtek és annak hatásai ma is érezhetők, a strukturális problémák pozitív intézkedések alkalmazását teszik szükségessé annak érdekében, többek között azért, hogy a kérelmezők megkapják a támogatást az iskolai tananyag követésében jelentkező nehézségeik leküzdéséhez. Ezek a kötelezettségek kifejezetten szükségesek ott, ahol a közvetlen hátrányos megkülönböztetésüknek konkrét előzményei vannak. Ezért néhány további lépés szükséges ezen problémák kezeléséhez, aktív, rendszerszintű beavatkozás szükséges a releváns szociális szolgáltatók részéről.<sup>44</sup> Néhány esetben a Bíróság megjegyezte azt is, hogy bár voltak erőfeszítések a roma gyerekek magas arányának csökkentésére a speciális oktatásban, tényleges hatást mégsem sikerült kifejteniük. Ebben az esetben a Bíróság figyelembe veszi, hogy az államnak sajátos, pozitív (tevéleges) kötelessége, hogy a múltban elkövetett diszkrimináció vagy diszkriminatív gyakorlat továbbfolytatását megelőzze.<sup>45</sup>

## **5 A magyar szabályozás és az irányadó bírósági gyakorlat elvi irányai**

### **5.a. Hazai szabályozási háttér**

Az irányadó nemzetközi és európai iránymutatásokkal összhangban, illetve a társadalmi viszonyoknak, tapasztalatoknak megfelelően *a magyar jog külön elkövetési magatartásként tiltja a jogellenes elkülönítést.*

Az Ebktv. 10. § (2) bekezdése értelmében „jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.”

<sup>39</sup> Chapman kontra az Egyesült Királyság, Kérelem sz. 27238/95; Connors kontra az Egyesült Királyság Kérelem sz. 66746/01.

<sup>40</sup> DH és társai kontra Csehország § 182.

<sup>41</sup> Oršuš és társai kontra Horvátország, Kérelem sz. 15766/03, Nagykamara, § 147.

<sup>42</sup> Chapman kontra Egyesült Királyság § 84.

<sup>43</sup> DH és társai kontra Csehország, § 182.

<sup>44</sup> Oršuš és társai kontra Horvátország § 177.

<sup>45</sup> Horváth és Kiss kontra Magyarország, Kérelem sz. 11146/11, §. 115-116.

A törvény a lakhatásra valamint az oktatásra vonatkozó speciális rendelkezései körében is kitér az elkülönítés kérdésére. A törvény indokolása szerint a jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatás területén valósul meg.

A 27. § (3) bekezdése értelmében „az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

Az Ebktv. 28. § értelmében „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri”, továbbá „nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

Elvi jelleggel merülhet fel az a kérdés, hogy az elkülönített oktatás abban az esetben is tilos-e, ha az azonos minőséget képvisel, illetve, hogy mi különbözteti meg a származás alapján való jogszerű elkülönített oktatást az oktatási szegregációtól. Érdeemes röviden utalni az amerikai jogfejlődésre e tekintetben.

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson<sup>46</sup> ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha e szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képzése, a bizonyítvány és a többi „kézzel fogható” („tangible”) tényező azonos minőségű.

Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben, amikor a Brown c. Board of Education<sup>47</sup> ügyben kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek faji alapon történő elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden „kézzel fogható” tényező egyenlő.

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

<sup>46</sup> <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/163/537>

<sup>47</sup> <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/347/483>

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 kivételekkel érvényesíthető<sup>48</sup>, a közvetett diszkrimináció körében pedig általánosan érvényesülhet a törvény 7. § (2) bekezdésében szereplő „kimentés”:

Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét,

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

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

Az Ebktv. az elkülönítést generálisan tiltja, az oktatási elkülönítést csak szűk körre, pontosan meghatározott esetekben, feltételekkel, indokoltsággal engedi meg, minden más esetet jogellenes elkülönítésnek minősít,<sup>49</sup> amellyel kapcsolatban kimentésnek sincs helye.<sup>50</sup>

A „kivétel” szabályait a törvény 28. §-a tartalmazza:

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

*(2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha*

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

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

<sup>48</sup> 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 lévő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. a kimentés lehetőségét a szegregáció esetkörüire sem biztosítja.

<sup>49</sup> Ebktv. 27. § (3) szerint: „Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban, b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.”

<sup>50</sup> Ebktv. 7. § (1) szerint: „Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti - különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint - a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. (2) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, 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. (3) A 8. § b)-e) pontja szerinti tulajdonságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, valamint jogellenes elkülönítés esetében a (2) bekezdés nem alkalmazható.”

A 28. § (3) bekezdése szerint a 27. § (2) bekezdésének a) pontjától a nyelvi vagy kulturális önazonosság megőrzését szolgáló, illetve egyházi vagy nemzetiségi oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet.

Mivel kivételt szabályozó rendelkezésekről van szó, azokat szűken, az alapszabály érvényesülését a legkevésbé érintő módon kell értelmezni. A jogértelmezés során figyelemmel kell lenni arra is, hogy az Alaptörvény szerint egy jogszabályt elsődlegesen (magából) a jogszabálysövegből levezethető társadalomszabályozási, jogviszony-szabályozási céllal és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni.<sup>51</sup> Az Alaptörvény 28. cikke ugyanis axiómaként fogalmazza meg a jogszabályok szabályozási értékelvőségét annak kimondásával, hogy „a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak”.

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

Mindezek alapján megvalósíthat jogellenes elkülönítést (szegregációt) a nemzetiségi alapon elkülönüléssel megszervezett oktatás is, ahogy erre az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes az AJB-3894/2012. számú ügyben készült közös jelentése is rámutat. Példa erre, ha nem a szülők önkéntes választásáról van szó, mert pl. a szülők döntése nem minősíthető megfelelő tájékoztatáson alapuló nyilatkozatnak. További eset lehet, ha a nemzetiségi nevelési-oktatási programnak nincs valós tartalma, a speciális program csak „papíron létezik”; az elkülönüléssel megvalósított program nemzetiségi-származási szempontból integráltan is hatékonyan megvalósítható lett volna, azaz ha a nemzetiségi program megvalósításának nem elengedhetetlenül szükséges, indokolt feltétele az elkülönülés; ha az elkülönüléssel megvalósított nemzetiségi program nem egyeztethető össze a gyermek mindenek felett álló érdekével, mert objektíve mérhető hátrányt okoz, az intézmény tanulóinak jogszabályban meghatározott hányada – *a nemzetiségi programmal való okozati összefüggésre tekintet nélkül* – nem éri el az (államilag) elvárt képességszintet<sup>52</sup>.

A nemzetközi, illetve a magyar szabályozás is az említett Brown c. Board of Education ügyben hozott ítélet logikájára épül: az elkülönített oktatás még abban az esetben is jogellenes, ha teljes mértékben azonos feltételek biztosításával történik.

Az Ebktv. csak meghatározott körben emeli ki a jogellenes elkülönítés köréből a nembeli, a hitéleti és a nemzetiségi alapon szerveződő oktatást.

<sup>51</sup> Az Alaptörvény tehát az objektív teleologikus jogértelmezés primátusát hangsúlyozza.

<sup>52</sup> 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 80. §-ában foglaltak szerint az iskola székhelye szerint illetékes kormányhivatal felhívja az iskola fenntartójának figyelmét, hogy az általa fenntartott iskolában intézkedési terv elkészítését kell kezdeményeznie, ha az adott évben elvégzett mérések központilag feldolgozott eredményei alapján a felmért évfolyamok vonatkozásában az iskola bármely telephelyére és bármely képzési típusára vonatkozóan a) a 6. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 2. képességszintet, b) a 8. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet, c) a 10. évfolyamon a tanulók legalább fele szövegértésből és legalább fele matematikából nem érte el a 3. képességszintet. A képességszinteket az adott tanévben az országos mérési feladatok keretében felmért tanulók teljesítményértékei alapján kell meghatározni pedagógiai, méréselméleti és statisztikai számítások alapján. A képességszinteket a tanév rendjéről szóló miniszteri rendelet - évente, az országos mérések lebonyolítása évének megjelölésével együtt - tartalmazza.

Ennek megfelelően például a nemzetiségi nevelés-oktatás elkülönítéssel való megszervezése csak a nemzetiségi hovatartozás vonatkozásában nem minősül jogellenes elkülönítésnek, minden más, az Ebktv. 8. §-ában szabályozott védett tulajdonság alapján történő további elkülönítés jogellenes lehet, ahogy az egyébként jogszerűen megszervezett világnézetileg elkötelezett oktatás is jogellenes, ha a vallásos elkötelezettségen kívüli egyéb tulajdonság alapján is elkülönít.

A többes diszkrimináció értékelésének egyik alapvető szabálya ugyanis az, hogy az érintett védett tulajdonságok sérelmét külön-külön is elemezni kell; így az egyik védett tulajdonság körében kimutatható kimentési ok nem hat ki a másokra is.

A nemzetiségi alapon megszervezett elkülönült oktatás esetleges alkotmányellenességének a megállapíthatósága során figyelemmel kell lenni arra is, hogy a nemzetiségi nevelés-oktatás a köznevelés általános feladatai mellett többlétszolgáltatásként látja el a nemzetiségi identitással, kultúrával, hagyománnyal, nyelvvel kapcsolatos speciális feladatait. Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése alapján a tanulás szabadsága alapjog, melynek célja a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése. A tanuláshoz való jog és az Alaptörvénynek az alapjogok korlátozhatóságára vonatkozó I. cikk (3) bekezdésére tekintettel alapjogi visszásságot valósíthat meg, ha a nemzetiségi jogok érvényesítése körében – konkrét esetben, rossz minőségben és/vagy elkülönített módon – megszervezett nemzetiségi oktatás az említett általános tanulási cél elérését korlátozza.

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

*Ugyanez igaz a nemi és a vallásos alapon elkülönülve megszervezett oktatás esetkörére is.*

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

### **5.b. A magyar bírósági gyakorlat<sup>53</sup>**

A jogellenes iskolai elkülönítés miatt indított perek többségét az elmúlt tíz évben az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány (CFCF) indította, részben az önkormányzatok és az iskolák által kialakított vagy fenntartott iskolai szegregációra fókuszálva, részben pedig az oktatási minisztérium és egyéb központi/országos jogalkalmazó szervek tevékenysége nyomán, azzal a céllal, hogy rámutasson ezen oktatási szereplők esetleges mulasztásaira a szegregáció tekintetében.

---

<sup>53</sup> Kézikönyv a magyarországi iskolai szegregáció dokumentálásához és monitorozásához (DARE-Net projekt: A szegregáció felszámolása és fellépés a romákért az oktatási hálózatban, 2014) 28-44.

A bírósági ítéletek nagyrészt egy irányba mutató érvelés mentén döntöttek, állapították meg a jogellenes elkülönítés tilalmába ütköző iskolai szegregációt és határoztak a fennálló jogsértő állapot megszüntetéséről. A hazai bírói gyakorlat kiterjed az osztályok, iskolaépületek és iskolák közötti jogellenes elkülönítés, a szegregáció okozta kár és a félrediagnosticsztizáláshoz vezető eljárási hiányosságok bírósági megállapítására is. A szegregációval szembeni hatékony jogorvoslat tárgyában a bíróságok kimondták: a jogellenes elkülönítés felszámolása deszegregációs intézkedési terv alapján lehetséges.

A korábbi, többnyire konzekvens bírósági ítélkezési gyakorlathoz képest fordulatot hozott a jogértelmezésben a Kúria 2015. április 22-én hozott döntése, amely a felekezeti oktatás keretében, a lelkiismereti és vallásszabadság gyakorlásának szabadságára, illetve (ennek részeként) az egyház cigánypasztorációs céljaira való hivatkozással nem találta jogsértőnek a korábban az alsófokú bíróságok által nemzetiségi hovatartozás szempontból szegregálónak minősített nyíregyházi, a Huszár-telepen található iskola működését.

Az alábbiakban azoknak a fontosabb bírósági pereknek a bemutatására kerül sor, amelyek nagymértékben meghatározzák a jogellenes iskolai elkülönítéssel kapcsolatos hazai jogértelmezés és jogalkalmazási gyakorlat irányadó alapelveit. Természetesen a bírósági gyakorlat bemutatásával nem az ítéletek minősítése a jelentés célja, ezt az ombudsmani hatásköri szabályok eleve kizárják, azonban álláspontunk szerint a meglévő peres gyakorlat összegzése nélkül az iskolai szegregációhoz kapcsolódó magyarországi joggyakorlat alakulásának bemutatása – annak a jogalkotásra gyakorolt esetleges hatása miatt – nem volna lehetséges.

- 1.) A miskolci ügyben született másodfokú ítélet (2006) szerint<sup>54</sup> „(...) egy hátrányt kiváltó állapot minden aktivitást nélkülöző fenntartása is megvalósíthatja a jogsértést. Ezzel ellentétes jogértelmezés mellett elesnének a jogvédelemtől azok a tanulók vagy tanulói csoportok, amelyek korábban, spontán kialakult, de idővel szakmailag már nem indokolható helyzetben szenvednek hátrányos megkülönböztetést.” A Debreceni Ítéltábla részben megváltoztatta az elsőfokú bíróság döntését és kimondta, hogy az önkormányzat azzal a mulasztásával, hogy az iskolák integrációja mellett nem módosította az iskolák beiskolázási körzetét, fenntartotta a roma gyerekek iskolai elkülönítését, s ezzel megsértette az egyenlő bánásmód követelményét. Az ügy elvi jelentőségét az adja, hogy az ítéltábla rámutatott arra is, a perben irányadó fordított bizonyítási szabályok alapján a felperesnek kizárólag az elszenvedett hátrány tényét és az Ebktv. 8. §-ában meghatározott valamely védett tulajdonság meglétét kell bizonyítania, a kettő közötti okozati összefüggés kérdése a kimentési bizonyítás során tisztázható. Ezzel lényegében az *Ítéltábla elismerte, hogy az Ebktv. megdönthető törvényi vélelmet állított fel a mellett, hogy a védett tulajdonság és a hátrány között oksági kapcsolat van.* A sikertelen kimentési bizonyítás pedig az alperes terhére esik. A Debreceni Ítéltábla egy további, nagy jelentőséggel bíró körülményre is rámutatott: hátrányos megkülönböztetés nem csupán aktív magatartással, de mulasztással is megvalósítható.
- 2.) A hajdúhadházi iskola ügyében a helyi cigány kisebbségi önkormányzat és roma szülők egy csoportja tiltakozását fejezte ki a civil szervezet eljárása ellen, és felszólította keresete visszavonására. A bírósági eljárás során ugyanakkor fény derült arra, hogy a szülők aláírását az önkormányzat előre legyártott nyomtatványokon gyűjtötte, valamint a kisebbségi önkormányzat elnöke a felperes mellett tanúskodott, szemben a kisebbségi önkormányzat egy másik tagjával, aki az eljárás során az önkormányzatot támogatta.

---

<sup>54</sup> Debreceni Ítéltábla, Pf. I.20.683/2005/7. (2006. 06.09.) 9. o. 1. bekezdése

A megyei bíróság ugyanakkor hangsúlyozta<sup>55</sup>, hogy a közérdekű igényérvényesítésre jogosult szervezet a jogséttel érintettek - tehát a potenciális áldozatok - hozzájárulása nélkül is, saját jogán jogosult az eljárás megindítására. *Precedens jelentősége volt annak is, hogy a bíróság közoktatási szakértőt rendelt ki az egyes iskolaépületekben tanuló gyerekek etnikai hovatartozásának megállapítására, ezzel mintegy elismerve a percepción alapuló etnikai adatgyűjtés szükségességét. A fentieken túl a megyei bíróság ítéletében azt is hangsúlyozta, hogy a jogellenes elkülönítésért való felelősség megállapíthatóságánál nincs jelentősége annak, hogy a szegregáció aktív és szándékos, avagy mulasztásban megnyilvánuló magatartás eredményeként jött-e létre. A megyei bíróság nem fogadta el azt az alperesi védekezést, miszerint a roma gyerekek iskolai szegregációjának történelmi hagyományai vannak Hajdúhadházon, s így az elkülönítés nem az alperesek szándékos magatartása révén jött létre. A bíróság szerint az sem szolgálhat az alperesek kimentéséül, hogy az elkülönítés megszüntetésének pénzügyi akadályai voltak, vagy, hogy a szegregált iskolákban egyúttal cigány kisebbségi oktatást is biztosítottak.*

Az ügyben az alperesi fellebbezést, majd másodfokú ítéletet követő felülvizsgálati eljárásban a Legfelsőbb Bíróság elmarasztalta a fenntartó önkormányzatot<sup>56</sup> és a város két iskoláját, amiért a roma gyerekeket a főépülettől külön épületben helyezték el valamint kötelezte az iskolákat a törvénysértés megszüntetésére. Egyúttal az LB döntése jóváhagyta azt a módszert, mellyel az adatkezelésre vonatkozó szabályok megsértése nélkül állapítható meg, melyik gyerek roma és melyik nem.

- 3.) Egy nemzetközi ügyvédi iroda 2008-ben felajánlotta ingyenes, pro bono jogi szolgáltatásait öt roma fiatal számára, hogy képviselje őket a Miskolci Önkormányzattal szemben indítandó kártérítési perben. Az érintettek azokba az iskolákba jártak, amelyek vonatkozásában a miskolci iskolai szegregációs ügyben a Debreceni Ítélet tábla az önkormányzatot elmarasztaló döntést hozott. Az első fokon eljáró Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság ítélete szerint annak ellenére, hogy az alperes önkormányzat valóban nem teremtette meg az integrált oktatás feltételeit és ezzel megsértette a felperesek egyenlő bánásmódhoz való jogát, nem tartozik kártérítési felelősséggel, ugyanis a felperesek nem tudták bizonyítani, hogy az alperes jogsértő magatartásával összefüggésben őket kár érte volna. A felperesek fellebbezését a másodfokon eljáró Debreceni Ítélet tábla elutasította és eltérő indokolás mellett, de hatályában fenntartotta az elsőfokú bíróság döntését. A felülvizsgálati eljárásban<sup>57</sup> elkerülhetetlen volt a korábbi közérdekű miskolci deszegregációs ügyben született ítélet értelmének értelmezése. A Legfelsőbb Bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogsértés kizárólag közvetett hátrányos megkülönböztetésként értékelhető, valamint, hogy a közvetett hátrányos megkülönböztetés törvényi tényállásának fogalmi eleme a hátrány, ezért a felperesek nem kötelesek a jogsértés megállapításán felül további kárt bizonyítani. *A döntés elvi jelentősége abban áll, hogy az LB kártérítést ítelt meg szegregált iskolákba járó roma gyerekeknek, megállapítva, hogy az elkülönítés pusztán ténye önmagában károkozásnak minősül, melyért kártérítés jár.*
- 4.) A kaposvári iskolai szegregációs ügyben az LB részben helyben hagyta az alacsonyabb szintű bíróságok ítéleteit és elmarasztalta az önkormányzatot szegregált iskola fenntartásáért.

<sup>55</sup> Hajdú-Bihar Megyei Bíróság, 6.P.20.341/2006. (2007.05.02.)

<sup>56</sup> Legfelsőbb Bíróság, Pfv. IV.20.936/2008/4. (2008.11.19.)

<sup>57</sup> Pfv. IV. 20.510/2010/3



Másrészt ítéletében utasította a felperes Alapítványt, hogy új keresetben kérje a Bíróságot egy végrehajtható deszegregációs terv jóváhagyására és az alperes által történő végrehajtás szankcionálására. *Az LB ebben az ítéletében (a korábbi bírósági gyakorlattól eltérve) az iskolai elkülönítés esetére effektív szankciót határozott meg*<sup>58</sup>.

- 5.) A jászladányi ügyben a település polgármesterének kezdeményezésére egy magániskolát hoztak létre, amelynek fenntartója egy olyan alapítvány volt, amelynek kuratóriumában a polgármester is tagsággal rendelkezett. Az új, alapítványi iskolát azoknak a tanulónak hozták létre, akik „tanulni akartak”. Az alapítvány iskola tanulóinak túlnyomó többségét nem roma tanulók alkották. Az alapítványi iskola létrehozásával szemben számos állami szerv próbált meg fellépni, sikertelenül.

A kormányhivatal megtámadta az önkormányzat és az alapítvány között létrejött bérleti szerződést, de a pert minden fokon elvesztette. 2007. július 23-án a CFCF és egy helyi civil szervezet, a Jászsági Roma Polgári Jogi Szervezet közérdekű keresettel fordultak a bírósághoz Jászladány önkormányzatával és az alapítvánnyal szemben. A felperesek az önkormányzat és az alapítvány között létrejött bérleti szerződés semmisségének megállapítását, az önkormányzati iskola tanulóinak az alapítványi iskolában tanulóktól való jogellenes elkülönítésének és az alacsonyabb minőségű oktatás miatt az önkormányzati iskola tanulóinak közvetlen hátrányos megkülönböztetése megállapítását kérték. Az alperesek vitatták a felpereseknek a bérleti szerződés semmisségének megállapítására irányuló keresetjogi jogát.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság 2009. december 9-én elutasította a felperesek keresetét<sup>59</sup>. A Debreceni Ítéltábla helybenhagyta a felperesek keresetét elutasító elsőfokú ítéletet.<sup>60</sup> A CFCF felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a másodfokú bíróság ítéletével szemben, egyúttal indítványozta előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését az Európai Unió Bírósága előtt a Faji irányelv közvetlen hatályosulása tárgyában. A Legfelsőbb Bíróság elutasította az indítványt ismételten a Bíróság Ynos kft. v. János Varga ügyben (C-302/04) hozott döntésére hivatkozással. A Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül helyezte a másodfokú bíróság döntését<sup>61</sup>, helyt adott a felperesek jogellenes elkülönítés megállapítására irányuló keresetének. *Megállapította, hogy az önkormányzat a roma és halmozottan hátrányos helyzetű gyerekeket jogellenesen különítette el a többségében nem roma, jobb jövedelmi helyzetben lévő tanulóktól. A döntés szerint az önkormányzati fenntartású iskola tanulóit etnikumuk és vagyoni helyzetük alapján különítették el az alapítványi iskola tanulóitól. A Legfelsőbb Bíróság szerint az önkormányzati és az alapítványi iskola összehasonlítható helyzetben voltak tekintettel arra, hogy mindkét iskola az önkormányzat tulajdonában lévő épületben működött.*

- 6.) A kisebbségi ombudsman 2011 áprilisában tette közzé jelentését<sup>62</sup> a 2011 márciusában Gyöngyöspatán történt események vizsgálatáról. A kisebbségi biztos a félkatonai szervezetek járőrözésén és a rendfenntartó szervezetek mulasztásának vizsgálatán túl kiterjesztette vizsgálatát a település általános iskolájára is, tekintettel arra, hogy tényfeltárása során jelzéseket kapott a roma gyerekeket ért sérelmekről.

<sup>58</sup> Legfelsőbb Bíróság Pfv.21.568/2010/5.

<sup>59</sup> Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bíróság, 16.P.20.812/2007. (2009.12.09.)

<sup>60</sup> Debreceni Ítéltábla, Pf. I.20.095/2010/6

<sup>61</sup> Legfelsőbb Bíróság, Pfv.IV.20.037/2011/7. (2011.06.29.)

<sup>62</sup> <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/203198066.pdf>

A kisebbségi ombudsman jelentése szerint a gyöngyöspatai Nekksei Demeter Általános Iskolában osztályok szintjén fizikailag elkülönítették a cigány tanulókat. A CFCF az ombudsmani jelentésre és saját tényfeltáró tevékenységére alapította keresetét, amelyben kérte megállapítani a cigány tanulók osztályok közötti elkülönítését, hogy az elkülönített gyerekek alacsonyabb szintű oktatásban részesültek és azzal, hogy a napköziben kizárólag olyan szülők gyerekei részesülhettek, akiknek mindkét szülője dolgozott, a cigány tanulókat közvetlenül megkülönböztették. *2012. december 6-án az Egri Törvényszék ítéletében<sup>63</sup> megállapította az osztályok közötti jogellenes elkülönítést, valamint hogy a cigány tanulók alacsonyabb minőségű oktatást kaptak. A törvényszék a CFCF keresetét ezt meghaladóan elutasította. A törvényszék ítélete precedens értékű a tekintetben, hogy elrendelte a jogsértő állapot felmenő rendszerű megszüntetését a szegregációt kizáró osztályszervezési gyakorlat alkalmazására kötelezve az alpereseket.*

A felperes és az alperesek egyaránt fellebbeztek a törvényszék döntésével szemben. A Fővárosi Ítéltábla 2014. október 17-én meghozott, immár jogerős döntése szerint az érintett roma származású tanulókat az iskola jogellenesen különítette el 2004 és 2012 szeptembere között.<sup>64</sup>

- 7.) A Nyíregyháza szélén található Guszev, vagy más néven Huszár-telepi iskola ügyében 2014. február 28-án hozta meg elsőfokú ítéletét a Nyíregyházi Törvényszék. A törvényszék megállapította, hogy a roma tanulókat iskolák között különítették el, és hogy az önkormányzatnak az iskolaépület ingyenes használatba adására, illetve az iskolabusz megszüntetésére vonatkozó döntése a roma gyerekek szegregációját eredményezte. A bíróság ítélete szerint nem szolgálhatott a görög katolikus egyház kimentéséül az a tény, hogy felekezeti oktatást nyújtott. Rámutatott arra, hogy az iskola tanulóinak szülei a Huszár-telepi iskolát nem annak felekezeti jellege miatt választották, hanem annak közelsége, illetve a belvárosi iskolákban folyó zaklatás miatt. A bíróság megtiltotta a jogsértés folytatását és eltiltotta az egyházat új első osztályok indításától.

A másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla 2014. november 6-án tartott tárgyalást az ügyben, a jogerős döntés helyben hagyta a Nyíregyházi Törvényszék első fokú ítéletét és elmarasztalta a korábbi és a jelenlegi fenntartókat, az önkormányzatot, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központot, valamint a Görög Katolikus Egyház Hajdúdorogi Egyházmegyéjét. Az ítéltábla szerint az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg a tényállást és osztotta annak a jogellenes elkülönítésről szóló álláspontját is. Az ítélet kimondja, hogy az alperesek jogellenesen különítették el a Huszár-telepi cigány származású gyerekeket a nem cigányoktól 2011 és 2013 között. A bíróság ezért kötelezte az alpereseket a jogsértés abbahagyására és eltiltotta őket a további jogsértésektől.

A sok vitát kiváltott ügyben a Kúria felülvizsgálati eljárásban 2015. április 22-én hozott ítéletet<sup>65</sup>. A Kúria, a jogerős ítéletet megváltoztatva, a felperesi kereset elutasító döntése szerint nem minősül jogellenesnek a szülői kezdeményes alapján szervezett oktatás, amennyiben az önkéntes alapon valósul meg és nem éri oktatási hátrány az oktatásban résztvevő gyermekeket, és ezáltal a szabad iskolaválasztáshoz való jog nem kérdőjelezhető meg.

<sup>63</sup> Egri Törvényszék 12.P.20.351/2011/47.

<sup>64</sup> Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.305/2013/20.

[//arhiv.cfcf.hu/images/Gy%C3%B6ngy%C3%B6spata\\_%C3%ADt%C3%A9let\\_csokkentett\\_2014.10.07.pdf](http://arhiv.cfcf.hu/images/Gy%C3%B6ngy%C3%B6spata_%C3%ADt%C3%A9let_csokkentett_2014.10.07.pdf)

<sup>65</sup> Kúria Pfv.IV.20.241/2015/4. Elérhető: [http://cfcf.hu/sites/default/files/Kuria\\_Nyiregyhaza\\_20150422.pdf](http://cfcf.hu/sites/default/files/Kuria_Nyiregyhaza_20150422.pdf)

A kúriai döntés alapján a szülők kérésére szervezett vallási, vagy világnézeti alapon szervezett oktatás keretében, a szabad iskolaválasztás és a lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülése érdekében szervezett oktatás nem jogsértő, a tanulók cigány nemzetiségi hovatartozását pedig az intézményfenntartó egyház cigánypasztorációs céljai teszik indokoltá és jogszerűvé. A Kúria ebben az ítéletében – a korábbi bírósági gyakorlathoz képest – alapvetően másként értelmezi az oktatási szegregáció általános fogalmát is: „Az egyenlő bánásmód sérelme, adott esetben a szegregáció akkor volna megállapítható, ha a jogsértő a sérelmezett hátrányt okozó magatartást az adott csoporttal szemben, annak védett tulajdonsága miatt tanúsítja.”

A hazai bírósági döntések bemutatását összegezve kimondható, hogy az ítélezés nagyjából egy évtizeden keresztül kialakított gyakorlata a Kúria friss döntésének hatására új megvilágítást kapott, ezáltal azonban egyidejűleg a korábbi ítéletek közötti, egymásra épülő koherencia megbomlani látszik és a jogértelmezés, illetve jogalkalmazás a felmerült ellentmondások kezelésére nem rendelkezik megfelelő, egyértelmű eszközrendszerrel.

## **6. A vizsgálat megállapításai**

### *a. A hatáskör tekintetében*

Az ombudsman feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg.

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

A jelentést az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese közösen készítette. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés c) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít többek között az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak az érvényesítésére. A nemzetiségi biztoshelyettes pedig folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és az Ajbt. 3. § (2) bekezdése d) pontja alapján közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában.

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

E felhatalmazások alapján az ombudsman a nemzetiségi oktatás helyzetét vizsgálhatja. Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

### *b. 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 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 az ombudsmani elvi megállapítások megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontnak számítanak az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapítások, következtetések.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből következő egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

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

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 köteleességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami köteleességeket is”. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint Magyarország az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés – nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel – nélkül, mindenkinek biztosítja. A XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. 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:

- A megkülönböztetés ésszerűen indokolható legyen.
- Egy másik alapvető jog vagy szabadság védelme érdekében ne álljon rendelkezésre más eszköz, azaz, hogy a különbségtétel vagy korlátozás „elkerülhetetlen” legyen (szükségesség).
- A különbségtétel feleljen meg a cél eléréséhez szükséges legenyhébb korlátozás követelményének. (arányosság)
- 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.”<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> 35/1994 (V.24.) AB határozat

Annak megítélésénél, hogy a megkülönböztetés indoka ésszerű-e, azaz nem önkényes-e, tekintettel kell lenni a törvény céljára is<sup>67</sup>. 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.<sup>68</sup>

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

### *c. Megállapításaink az ügy érdeme tekintetében*

Az nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról szóló 2014. évi CV. törvény 25. § (5) bekezdése az Nkt. 94. § (4) bekezdését a következő ponttal egészítette ki: „*(Felhatalmazás kap a Kormány, hogy) ...z) a vallási, világnézeti tekintetben elkötelezett, továbbá nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás szervezésének az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 28. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek érvényesülését szolgáló sajátos feltételeit, különös tekintettel a jogellenes elkülönítés tilalmára*” *(rendeletben állapítsa meg.)*”

Az alapvető jogok biztosa és a jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa az intézmény létrehozásától kezdve – már a hazai szabályozás jogi kereteit kialakító 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) elfogadását megelőzően is – szembesült, és vizsgálataiban foglalkozott a szegregáció, a jogellenes elkülönítés kérdéskörével. Külön hangsúlyt kaptak az elkülönítés nyílt formái mellett a különféle „rejtett”, burkoltan szegregatív megoldások, így az eltérő szociokulturális helyzetű, jelentős többségükben roma gyermekek sajátos nevelési igényüként bélyegzése, a kis létszámú osztályokban történő oktatás vagy a magántanulóként történő nevelés.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa – sok egyedi ügyben folytatott vizsgálat után – először 2005-ben, ezt követően 2011-ben fogalmazta meg a jogértelmezést segítő elvi álláspontját amicus curiae levél formájában a jogalkalmazók számára az egyenlő bánásmód követelményével, ezen belül a jogellenes elkülönítés tilalmával összefüggésben. E jogértelmező megállapítások több alkalommal megjelentek a szegregáció tilalmát érvényesítő bírói ítéletekben. 2006-ben az akkori kisebbségi biztos átfogó jelentésben vizsgálta az oktatási integrációs intézkedések hatékonyságát, de a kisebbségi ombudsman – majd 2012-től az alapvető jogok biztosa és nemzetiségi helyettese – számos egyedi ügyben folytatott vizsgálat során is több elvi jelentőségű következtetésre jutott.

A biztosi vizsgálatokból egyértelműen megállapítható, hogy az objektív minőségi elvárásra tekintettel az elkülönülve megszervezett, minden egyéb feltétel vonatkozásában jogszerű nemzetiségi oktatás is minősülhet jogellenes elkülönítésnek, szegregációnak. Az állam a tanuláshoz való jog céljának érvényesíthetősége érdekében egyfelől intézményes intézkedéseket köteles tenni, támogató feltételeket köteles biztosítani, másfelől a cél elérését gátló tényezőkkel szemben hatékonyan köteles fellépni.

Az államnak „elsőrendű kötelezettsége” az alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése], ezért a kormányzati szervek nem hivatkozhatnak a feltételek hiányára a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzésének intézményes és eseti hibái kapcsán.

<sup>67</sup> 30/1996. (IV.29.) AB határozat

<sup>68</sup> 30/1997. (IV.29.) AB határozat

Az állam szervei mulasztásuk igazolásaként nem érvelhetnek megalapozottan az integráció érdekében szükséges intézkedések megtételének lehetetlenségével, nehézségével, az intézkedések vélelmezett diszfunkcióival a jogellenes oktatási elkülönítés rendszerszintű és konkrét esetei kapcsán sem, hiszen az alapvető jogok védelméhez szükséges feltételek biztosítása az állam feladata.

A két évtizedes ombudsmani gyakorlat tapasztalatai egyöntetűen mutatják, hogy a különböző származású és társadalmi helyzetű gyermekek integrált oktatása – amellett, hogy az egyetlen, emberi jogi standardoknak megfelelő oktatási forma – mind egyéni, mind társadalmi tekintetben az egyetlen valódi és tartós eredményre vezető oktatási megoldás. Mind a hazai, mind a nemzetközi jogi környezet és tapasztalatok, a bírósági gyakorlat, valamint az ombudsmani vizsgálatok egyértelműek tehát a tekintetben: az integráció az egyetlen lehetséges módja az egyenlő emberi méltóság közösségben való megélésének, valamint a békés és konstruktív társadalmi együttélés kialakításának.

Számos kutatás igazolta, hogy az iskolai szegregáció óhatatlanul együtt jár a tanítási színvonal és a (tovább)tanulási eredményesség leromlásával. A tanulási eredményekben és továbbhaladásban mérhető egyenlőtlenségek viszont negatívan hatnak a társadalom versenyképességére és a gazdasági növekedésre is.<sup>69</sup>

Az általános iskolai végzettséget és az érettségi hiányát jelentő alacsony iskolai végzettség generációkon átívelő szegénységi kockázatot jelent. Olyan kockázati tényező, ami „halmazni” képes a hátrányokat: rossz munkaerő-piaci helyzet, munkanélküliség, alacsony jövedelem, a mobilitás hiánya, stb.<sup>70</sup>

Amint azt az alapvető jogok biztosa hangsúlyozta a „Kommunikációval az egyenlő méltóságért – Befogadó beszéd kontra gyűlöletbeszéd” című projektjét záró, AJB-1199/2013. számú jelentésében: Magyarországnak mindenekelőtt nyitott és integráló oktatási intézményekre van szüksége annak érdekében, hogy az oktatási rendszer hatékonyan szolgálhassa a társadalmi toleranciát. Az együttnevelés tehát e megismerés, a későbbi békés, toleráns együttélés záloga is.

A 2011 márciusában történt gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről szóló jelentésben a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa felhívta a figyelmet a településen tapasztalható több szintű – térbeli, illetve a helyi általános iskolában megmutatkozó elkülönítésre is. Hangsúlyozta annak fontosságát, hogy a településen feltárt lakhatási és oktatási szegregációval szemben hatékony lépések szülessenek a jövőbeni békés együttélés érdekében.

Az integrált iskolai környezetben a képességbeli különbség és a verseny jelentős motiváló erő. Kutatási eredmények szerint az integráció/deszegregáció következményeit 10-20 évvel később lehet lemérni. Az érintett gyerekek nagyobb valószínűséggel fejezték be a középiskolát, mint azok, akiket szegregáltan oktattak, és az átlagos iskolázottsági szintjük is magasabb lett. Nagyobb valószínűséggel tanultak tovább egyetemen, főiskolán, nagyobb eséllyel jutottak álláshoz, jobbak voltak az egészségi indikátoraik, kisebb volt a devianciák jelenléte, így lényegesen alacsonyabb számban fordultak elő bűncselekmények ebben a körben. A jogellenes elkülönítés speciális és súlyos diszkriminációs forma, túlmutat a hátrányos megkülönböztetésen és alapjaiban sérti az emberi méltóságot, mivel azonnali, a fizikai valóságban is megjelenő megbélyegzést (lealacsonyítást) hordoz magával. Az Ebktv. nem véletlenül fogalmaz meg szigorú speciális kimentési feltételeket az elkülönülés jogszerűségével kapcsolatban; a jogellenes elkülönítés mindig alapjogot korlátoz, nagyon szűk körben lehetséges csupán ez alól kivétel.

<sup>69</sup> Keller Judit – Mártonfi György: Oktatási egyenlőtlenségek és speciális igények, in: Jelentés a magyar közoktatásról 2006, szerk. Halász Gábor és Lannert Judit, Országos Közoktatási Intézet, 377-378. old.

<sup>70</sup> Gábor A. – Szívós P. (2006) A gyermekszegénység és néhány jellemzője Magyarországon. In: Kolosi T. – Tóth I. Gy. – Vukovich Gy. (ed): Társadalmi riport 2006. Budapest: TÁRKI, 204–228. old.

Ebből következik, hogy annak érdekében, hogy az a jogellenes elkülönítés ne sérthesse az emberi méltósághoz való jogot, a hatályos jogban igen szigorú és konjunktív feltételeknek kell érvényesülnie.

Fontos kiemelni azonban, hogy az Ebktv. speciális kimentési feltételei nem egy esélyegyenlőségi forrás-allokáció kikötéseit tartalmazzák – nem elvesznek, hogy máshol, másoknak hozzáadhasanak –, hanem a szülők neveléshez való jogáról és ezzel szoros összefüggésben, a mások jogait nem érintő vallásos-hitéleti és nemzetiségi identitás megőrzését szolgáló (speciális) autonómia biztosításáról szólnak.

Fentiekből következik, hogy *bármely jogszabálymódosítás, amely az eleve nagyon szűk körben meghatározott kivételek rendszerét úgy szabályozza tovább, hogy ezáltal enyhít az általános tilalmon és az ehhez kapcsolódó feltételrendszeren, az ilyen szabályozás szükségképpen törvénysértő és alkotmányellenes, alapjog-korlátozásnak minősül, mivel közvetlenül sérti az egyenlő emberi méltósághoz fűződő alapvető jogot.*

Az előzők alapján álláspontunk szerint elvi jelleggel sem értelmezhető az kérdés, hogy a jogellenes elkülönítés tilalmára vonatkozó, kivételesen szűk körben, törvényben meghatározott kivételek alól *lehetséges-e egyáltalán alapjog-korlátozás nélkül, alkotmányos módon alacsonyabb szintű jogszabályban újabb kivételeket alkotni.*

Hangsúlyozni szükséges ezzel összefüggésben, hogy az egyenlő bánásmód alapjog, és azzal nem állhat szemben – mivel annak tényleges, gyakorlati érvényesülését szolgálja – valamely esélyegyenlőségi/felzárkózási (nem alanyi jogon járó) intézkedés sem. *Az Ebktv.-ben speciálisan szabályozott szűk körön kívüli egyéb, az Ebktv. szabályainak kifejtésén túli célt szolgáló önálló szabályozás tehát nem képzelhető el alkotmányosan igazolható módon.*

Az előző megállapítások mélyebb megértéséhez érdemes visszakanyarodni az alapfogalmakhoz.

*Az egyenlő bánásmód követelménye több a hátrányos megkülönböztetés tilalmánál.* Alaptörvényünk szerint az állam mindenkinek *biztosítja* az alapvető jogokat – bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. Az egyenlő bánásmód egyfelől tehát (valóban) tartózkodási kötelezettséget jelent az emberi méltóságot sértő magatartásoktól, másfelől azonban, az állam szempontjából határozott aktivitási kötelezettséget is jelent; legalábbis azon a szinten, hogy az állam az alapvető jogok (megkülönböztetés nélküli) *biztosításának* szabályozási és érvényesítésének intézményi feltételeiről gondoskodni köteles.

*Az elkülönítés,* pontosabban: a törvényben szabályozott valamely védett tulajdonság alapján történő elkülönítés, a megkülönböztetés egyik formája, ami – az emberi méltóság sérelmén keresztül – akkor is jogsértő, ha egyébként hátránnyal nem jár.

A *jogegyenlőség* magva, hogy minden ember jogképes, jogok és kötelezettségek alanya lehet. A *törvény előtti egyenlőség* (Alaptörvényünk ezt a fogalmat használja) lényege, hogy a jog számára minden, emberi mivoltánál fogva jogképes ember megkülönböztetés nélkül egyenlő. A sokfajta szempontból (faj, szín, nem, társadalmi származás, stb. tulajdonság szerint) különböző helyzetű emberek azonos típusú jogi viszonyait ugyanaz a jog, ugyanúgy szabályozza, különbségtétel nélkül.

*Az egyenlő bánásmód és a törvény előtti egyenlőség* ugyanazon alkotmányos alapelv két arca. Közös gyökerük (az önmagában) az emberi mivoltból származó közös és egyenlő emberi méltóság. A különbség abban áll, hogy az emberek egyenlő méltóságát az állam az egyenlő bánásmód követelménye alapján valamennyi alapvető jog (különbségtétel nélküli) szabályozási és intézményes biztosításával, míg a törvény előtti egyenlőség alapján a jogilag releváns társadalmi viszonyok (különbségtétel nélküli) szabályozásával szolgálja. A két fogalom tehát a több és a kevesebb viszonyában áll egymással.



Az *esélyegyenlőségre* törekvés az állam részéről aktív beavatkozást, cselekvést igényel a valamely szempontból hátrányos, a többséghez képest előnytelen érdek – és jogérvényesítési helyzetben lévő, segítségre (aktív szolidaritásra) szoruló társadalmi csoportok érdekében. Az esélyegyenlőségi jellegű intézkedések az egyenlő bánásmód és a törvény előtti egyenlőség tényleges – a különbözőségekre figyelemmel lévő, azok kiegyenlítésére törekvő – megvalósításának szolgálatában állnak.

A *felzárkózás* az Alaptörvény és általában a magyar jog új fogalma, amelynek nincs jogi definíciója, s eddig sem az Alkotmánybíróság, sem a bírósági gyakorlat nem értelmezett. A fogalom tartalma az alaptörvénybeli elhelyezkedése, szövegkörnyezete (az egyenlőségre vonatkozó szabályok közötti elhelyezkedése), az esélyegyenlőség fogalmához való közvetlen kapcsolódása („Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”) és a szó köznyelvi értelmezése alapján fedhető fel.

Egy lehetséges értelmezés szerint:

- a felzárkózás az egyenlőség fogalomköréhez tartozik,
- az esélyegyenlőség és a felzárkózás nem azonos, de szorosan kapcsolódó fogalmak,
- a felzárkózási intézkedéseknek is az állam a kötelezettje,
- a felzárkózási intézkedésekkel az állam azok hátrányait csökkenti, akik a társadalmi életben való egyenlő részvételük érdekében maguk is határozott aktivitást és felelősséget vállalnak.

Ha az egyenlő bánásmód, a törvény előtti egyenlőség, az esélyegyenlőség és a felzárkózás – jelentősen egymásra épülő, erősen kapcsolódó – fogalmát egymásra vetítjük, látható, hogy *fogalmilag kizárt, és az Alaptörvényünkbe is ütközne, ha az állam valamely elkülönítési formát esélyegyenlőségi, felzárkózási cél részeként szabályozna és támogatna*. Az esélyegyenlőségi és felzárkózási intézkedések csak akkor tekinthetők alkotmányosnak, ha valóban az egyenlőséget szolgálják, az egyenlő bánásmód követelményét az oktatási szegregáció azonban akkor is sérti, ha az közvetlen hátrányt nem okoz, vagyis *egy elkülönítve megszervezett oktatás nem felelhet meg egyidejűleg a felzárkózási célkitűzésnek és az egyenlő bánásmód követelményének is*.

Kijelenthetjük továbbá, hogy az esélyegyenlőségi-felzárkózási célú oktatásnak – a pedagógiatudomány és az oktatásszociológiai kutatások mai állása szerint – nem feltétele a nemzetiségi, faji, hitelvi vagy más alapon történő elkülönítés; a szegregáció tehát ilyen típusú esélyegyenlőségi-felzárkózási céllal sem volna indokolható.

*Fentieket összegezve megállapítjuk, hogy a nemzeti köznevelési törvény módosítása elvi jelleggel lehetőséget teremtett olyan kormányrendeleti szintű szabályozás megalkotására, amellyel törvényi (az Ebktv.-ben leírt) garanciákkal védett célok érintése is lehetővé vált. Az Nkt. vizsgált – felhatalmazó rendelkezést tartalmazó – módosítása így lehetőséget adhat a nemzetiségi és a vallásos világnézetű tanulók elkülönített oktatására vonatkozó olyan szabályozás jövőbeni megalkotására, amely az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelme bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét is magában hordozhatja.*

*Az Ebktv. garanciális szabályai azt és csak azt a célt szolgálják, hogy a szülők nevelés megválasztásához való jogát összekapcsolják a nemzetiségi és a vallási (vagy más világnézeti tekintetben elkötelezett) alapú identitás kiteljesítésének, a nemzetiségi és a vallásos-hitéleti alapú személyes autonómia megvalósításának a lehetőségével. E jogok szigorú feltételekkel való biztosítása kivételes jellegű: e szabályokkal élve jogszerűen szervezhető meg elkülönülve is a nemzetiségi és a vallási tekintetben elkötelezett oktatás, miközben minden más védett tulajdonságot érintő oktatási szegregáció jogellenes elkülönítésnek minősül.*

Véleményünk szerint az Nkt. felhatalmazó rendelkezése alapján megalkotható, az Ebktv.-t kormányrendelettel módosító szabályozásnak (alkotmányosan) igen szűk mozgástere van.

Az új szabályok a szülői kezdeményezés és a szülők önkéntes választása formai követelményeit, eljárását, a nemzetiségi és vallási-hitéleti alapú autonómia és az elkülönülve megszervezett oktatási forma összefüggéseit (a cél vagy tanrend szerinti feltétlen indokoltság kritériumait), az elkülönülve megszervezett oktatástól elvárt minőség tartalmát és mérésének eljárását, illetve azon hátrányok körét és kimutatásának a szabályait tartalmazhatják, amelyek a látszólag azonos szolgáltatási minőség ellenére is együtt járhatnak (és ezzel jogellenessé tehetik) az egyébként jogszerűen megszervezett nemzetiségi vagy vallásos világnézeti alapon elkülönülve megszervezett oktatást.

Megjegyzést érdemel, hogy szülői kezdeményezésre vonatkozó szabályok tekintetében – korábbi ombudsmani ajánlásra, a nemzetiségi oktatás vonatkozásban – az új nemzetiségi köznevelési irányelv, míg az önkéntes választás kérdéskörében az Infotv. (hozzájárulás fogalma) már tartalmaz rendelkezést.

Fontosnak tarjuk hangsúlyozni, hogy az Nkt. felhatalmazó rendelkezése kifejezetten, hangsúlyozottan antiszegregációs célt ad az Ebktv. hivatkozott szabályait érintően megalkotható kormányrendeletnek. *Az új szabályozásnak ebből következően kiemelt figyelemmel kell lennie a hazai oktatási szegregáció gyakorlatára, aminek rendkívül széles és hiteles szakirodalma érhető el hazánkban.*

Az elkülönülve megszervezett nemzetiségi, illetve vallásos (vagy más világnézeti) elkötelezettségű nevelés jogszerűségének a megítélése terén egyaránt problémát jelent az elkülönült oktatási forma tényleges-érdemi indokoltságának és az ilyen oktatástól is általánosan elvárt oktatási színvonal/minőség/eredményesség mérésének/mérhetőségének a problémaköre. Ezek rendkívül fontos – és eddig jogilag nem szabályozott – pedagógiai szakmai kérdések, amelyek érdemben felvethetők pl. a roma nemzetiségi nyelvet nem tanító, és a multikulturális nevelés keretében is megszervezhető magyar nyelvű cigány nemzetiségi oktatás esetében, azon vallásos oktatási formák vonatkozásában, amelyekben a vallásos nevelés szinte kizárólag a hittan tanításából áll és a vallásos meggyőződés az iskola tevékenységét nem hatja át. Ugyanígy a szegregáció kiszűrését – és a tanuláshoz való jog érvényesülését – szolgálná, ha a szabályozás konkrét minőségi követelményeket is megfogalmazna az elkülönülve is megszervezhető, nemzetiségi és vallásos nevelést folytató intézmények vonatkozásában.

Súlyos és közös probléma annak jogi tisztázatlansága, hogy mit kell érteni „a semmilyen hátrány nem érheti” feltétel alatt. (A „semmilyen hátrány” nyilvánvalóan túlmutat az oktatási minőség, eredményesség problematikáján.)

Az ombudsmani gyakorlat szerint az indokoltság, az oktatási minőség-eredményesség, és a hátrány fogalmának tisztázatlansága gyakran alapját képezi a látszólag jogszerű, valójában azonban csak a jogellenes elkülönítés elfedésére vagy más, jogilag nem támogatott cél elérésére szolgáló nemzetiségi vagy vallásos alapon megszervezett oktatásnak.

A „szülői kezdeményezés” és a „szülők önkéntes választása” terén azonban lényeges különbség van a nemzetiségi és a vallásos oktatás szabályozottságában. Ahogy ezt már jeleztük, a nemzetiségi oktatás igénylésének formai szabályait a 17/2013. (III. 1.) EMMI rendelet teljes körben rendezi.

Hangsúlyozzuk, hogy a közös és részben közös szabályozásbeli tisztázatlanságok, pontatlanságok rendezése nem járhat a nemzetiségi és a vallásos oktatási forma szabályozásának az összemosásával. A nemzetiségi alapon megszervezett elkülönítést ugyanis (egyéb feltételek mellett) alapvetően a jogszerűen megszervezett nemzetiségi oktatás, míg a vallásos alapon történő oktatási elkülönülést (egyéb feltételek mellett) alapvetően a vallási meggyőződést tükröző oktatási cél és tanrend teheti jogszerűvé. Ha egy intézmény elkülönült formában egyidejűleg, azonos személyi kör vonatkozásában folytat nemzetiségi és vallásos nevelést, mindkét különálló feltételrendszernek meg kell felelnie.

Az Nkt. vonatkozó rendelkezése a szülői kezdeményezés és a szülők önkéntes választása formai követelményeinek, eljárásának, továbbá a cél vagy tanrend szerinti feltétlen indokoltság kritériumainak meghatározására, a lehetséges hátrányok kizárásának és az államilag elvárt pedagógiai minőség-eredményesség szabályozására, azaz összességében az oktatás szervezésére vonatkozóan ad felhatalmazást, és nem arra, hogy a jogalkotó a vonatkozó oktatási formák jellegét, tartalmát szabályozza. A kormányrendelet ennek megfelelően mindkét oktatási forma tekintetében meghatározhatja az oktatás szervezésének garanciális minimumait az Ebktv.-vel összhangban: a felhatalmazás kifejezetten ilyen irányú, az Ebktv.-re utaló rendelkezésekből következően másként nem is történhet a szabályozás.

*Segítő szándékkal felhívjuk a Kormány figyelmét arra, hogy a jogalkotási felhatalmazással rendkívüli óvatossággal kell élni, hiszen az nem vezethet a garanciális szabályok meggyengítéséhez, esetleges lerontásához. Az Nkt. felhatalmazó rendelkezése alapján megalkotható kormányrendelet akkor nem sérti az egyenlő bánásmódhoz való jogot, ha a tervezett szabályozás*

- *tiszteletben tartja a jogforrási hierarchia szabályait, az Ebktv. 28. § (2) bekezdésében írt, az elkülönült oktatást lehetőségessé tevő feltételek szükséges szintű kibontását (és nem a kiegészítését) szolgálja; pontosabban azt, hogy az elkülönítés tilalma alóli kivételek érvényesülésének sajátos feltételei (azaz feltételek feltételei) csak és kizárólag az Ebktv. és ahhoz kapcsolódóan – az Nkt. felhatalmazó rendelkezésében megfogalmazott – az antiszegregáció tényleges érvényesülését szolgálják,*
- *az Ebktv. 28. § (2) bekezdésének céljához, vagyis a nemzetiségi és vallási-hitéleti alapú autonómiához kapcsolódik,*
- *figyelembe veszi, hogy a törvény előtti egyenlőség, az esélyegyenlőség és a felzárkózás fogalmai mind az egyenlő bánásmód követelményére épülő kategóriák, így egy felzárkózási céllal, egyúttal elkülönítve megvalósított oktatási forma az egyenlő bánásmód korlátozásának veszélye nélkül nem felelhet meg az alaptörvényi elvárásoknak.*

## **7. Intézkedések**

A közös vizsgálati jelentésben alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságot nem állapítottunk meg, egyidejűleg az Ebktv. 27. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó kormányrendelet megalkotásával összefüggő jogszabály előkészítése esetére, az Ajbt. 37. §-a alapján, segítő szándékkal javasoljuk az oktatásért felelős miniszternek, hogy

- *folytasson le széleskörű szakmai és társadalmi egyeztetést,*
- *valamint vegye figyelembe a jelentésünkben megfogalmazott szempontokat.*
- 

Budapest, 2015. július

Székely László

Szalayné Sándor Erzsébet

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6124/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos nagyszülő Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) eljárását sérelmezve fordult hozzám.

A beadvány és a csatolt dokumentumok szerint a gyámhivatal a panaszos kérelmének helyt adva a 23-1022/8/2011. számú, 2011. augusztus 16-án kelt határozatával – 2011. május 4-i kezdőnappal, legfeljebb 2014. május 4-éig – elrendelte a panaszos gyámsága alatt álló unokája után járó gyermektartásdíj állam általi megelőlegezését. A panaszos 2014 júniusában felkereste a gyámhivatalt és írásban kérelmezte a gyermektartásdíj további folyósítását. Sérelmezte, hogy az ügyében beadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2014. december 16.) érdemi intézkedés nem történt, kérelmére semmilyen írásbeli választ nem kapott.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (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 – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett – a gyámhivatal vezetőjétől 2015. január 9-én postázott megkeresésemben tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek 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**

- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.);
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A jelenleg 78 éves panaszos 2001 óta neveli unokáját, 2014. június 19-én a gyámhivatalnál személyesen nyújtotta be a gyermektartásdíj további megelőlegezésére vonatkozó kérelmét.

Kérelméhez csatolta az unokája tanulói jogviszonyát igazoló lapot, a családi pótlék folyósítására vonatkozó hatósági bizonyítványt, továbbá a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság igazolását. Az ügyintéző ekkor szóban tájékoztatta arról, hogy – tekintettel arra, hogy kérelmét a folyósítás lejárta után nyújtotta be – az eljárást újra le kell folytatni.

Tájékoztatta az ügyintéző arról is, hogy, a gyermektartásdíj fizetésre kötelezett anya anyagi helyzetével kapcsolatban az anya tartózkodási helye szerint illetékes osztrák bírósági végrehajtót ismét meg kell keresnie. 2014. szeptember 12-én a nagyszülő felkereste a gyámhivatalt és érdeklődött arról, hogy áll az ügye. Az ügyintéző ekkor ismét felhívta a panaszos figyelmét arra, hogy az anya jövedelmi helyzetére vonatkozó igazolást csatolnia kell.

A gyámhivatal a BP-17C/001/28462015. számú, 2015. január 13-án kelt végzésével az Ausztriában élő anyát tájékoztatta az eljárás megindulásáról, egyúttal felhívta fizetési kötelezettsége teljesítésére. A gyámhivatal 2015. január 13-án az Igazságügyi Minisztérium Jogi Tájékoztatási és Koordinációs Főosztályától segítséget kért az osztrák bíróság végrehajtó igazolásának beszerzéséhez, és a panaszos lakásán 2015. január 26-án környezetanulmányt készített. A hivatalvezető tájékoztatása szerint a szükséges igazolás beérkezését követően a gyámhivatal soron kívül hozza meg döntését.

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A hivatkozott jogszabály alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.

Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

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.

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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

Mindebből az is 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.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot.* Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

**3. A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.** A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.

### **III. Az ügy érdemében**

A Gyer. 70. § (4) bekezdés b) pontja értelmében a jogosult a korábbi jogosultság megszűnését követően kérheti a gyermektartásdíj megelőlegezésének ismételt elrendelését.

A Ket 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A Ket. 29. § (3) bekezdés b) pontja akként rendelkezik, hogy a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. A Ket. 33. §-a alapján az első fokú döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be a jogsegélyeljárás időtartama, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, továbbá a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő. Az eljárási törvény az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát.

A Gyer. 72. §-a kimondja, hogy gyermektartásdíj megelőlegezése tárgyában indult eljárásban a gyámhivatal kötelessége az eljárás megindításáról szóló értesítésében felhívni a gyermektartásdíj fizetésére kötelezett személyt a tartásdíj haladéktalan megfizetésére, valamint az erre vonatkozó nyilatkozattételre. A Gyer. 69. § (4) bekezdés szerint a kérelemhez csatolni kell a 7. számú melléklet szerinti nyilatkozatot a megfelelő igazolásokkal. Ezek a gyermektartásdíjat megállapító jogerős bírósági határozat, a középfokú nappali oktatás munkarendje szerinti tanulmányok folytatását igazoló iratot, a gyermektartásdíj eredménytelen végrehajtását igazoló, illetve a végrehajtás szünetelését kimondó 6 hónapnál nem régebbi foglalási jegyzőkönyv, vagy a gyermektartásdíj behajtása iránti eljárás megindítását igazoló okirat. Ha a kötelezett lakóhelye olyan államban van, ahol a tartásdíj behajtása nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján lehetséges, a jogosultnak közokirattal kell igazolnia, hogy a gyermektartásdíj behajtását és igényének érvényesítését kezdeményezte. A Gyer. 70. § (5) bekezdése és a Gyer. 71. § (1) bekezdése alapján a gyámhivatal szükség esetén megkeresi a bíróságot, illetve az önálló bírósági végrehajtót a kérelmező által megindított végrehajtási eljárás eredményének közlése végett.

Megállapítom, hogy panaszos 2014. június 19-én a gyermektartásdíj további megelőlegezésének tárgyában benyújtott kérelmére a gyámhivatal az eljárást csak 2015. január 13-án – megkeresésem kézhezvételét követően – indította meg. A panaszos kérelmének benyújtása után tehát több mint fél évig eljárási cselekmény nem végzett.

Tényszerűnek fogadható el az, hogy jogszabály alapján a jogosultnak kell igazolnia, hogy a gyermektartásdíj behajtását és igényének érvényesítését kezdeményezte. A Gyer. azonban – szükség esetén – felhatalmazza a gyámhivatalt a bíróság, illetve az önálló bírósági végrehajtó közvetlen megkeresésére. Álláspontom szerint a vizsgált esetben – különös tekintettel a panaszos életkorára, továbbá arra, hogy az ügyben külföldi hatóságot kellett megkeresni – indokolt, hogy a gyámhivatal a bírósági végrehajtó igazolását nemzetközi jogsegély kérelem keretében szerezzék be. Ezen eljárási cselekményt a gyámhivatal ugyancsak vizsgálatom megindítását követően tette meg.

*Összességében a fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a közigazgatás azon alkotmányos kötelességére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – megállapítom, hogy az indokolatlanul késedelmes gyámhivatali eljárás visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Megállapítom továbbá azt is, hogy a jogerős és végrehajtható döntés hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.*



### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 31. §-a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala vezetőjét*, hogy – annak garanciális jelentősége miatt – nyomatékosan hívja fel *Budapest Főváros Kormányhivatala XVII. kerületi Gyámhivatala vezetőjének* figyelmét a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek megfelelő ügyintézésre, valamint a Ket. és a Gyer. eljárási szabályainak betartására.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-6149/2014. számú ügyben**

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

A hozzám forduló panaszos a Down Alapítvány szolgáltatásait vette igénybe; intézményi jogviszonyát és munkajogviszonyát 2013. augusztusban szüntette meg. Ezt követően többször kérte az Alapítvány munkatársait, hogy végezzenek elszámolást és a panaszost megillető pénzüsszeget bocsássák a rendelkezésére, ez azonban nem történt meg, többek között arra hivatkozással, hogy panaszos gondnokság alá helyezése indokolt, és majd kirendelt gondnoka számára adják át a panaszost megillető pénzüsszeget.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerül az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékosággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, az Ajbt. 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem a Down Alapítvány elnökétől, valamint Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatal Gyámhivatala hivatalvezetőjétől.

**2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”
- *A fogyatékosággal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

**3. Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (Ptké.)
- A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet

#### 4. A megállapított tényállás

Panaszos beadványa szerint 2013. augusztus 2-án kilépett a Down Alapítványtól, és többször kérte, hogy végezzenek elszámolást az Alapítvány kezelésében lévő pénzüsszeget illetően. Az Alapítvány munkatársai arra hivatkozással nem bocsátották panaszos rendelkezésére az őt megillető pénzüsszeget, hogy gondnokság alá helyezése szükséges, és majd a kirendelt gondnokkal elszámolnak. A hozzám forduló beadványában hangsúlyozta, hogy bár a gondnokság alá helyezési eljárást megindították, teljes mértékben cselekvőképes, ügyeiben önállóan tud dönteni, illetve élettársa is segíti, amennyiben arra szüksége van. Kitért arra is, hogy albérletben élnek, dolgoznak mind a ketten, és „úgy élnek, mint mások”.

Panaszos megírta azt is, hogy az Alapítvány munkatársai aláíratottak vele egy nyilatkozatot, amely szerint beleegyezését adja, hogy jövőbeni gondnoka részére adják majd át az Alapítvány birtokában lévő pénzüsszeget. A gondnokság alá helyezési eljárás során kirendelt igazságügyi szakértő szerint támogató kirendelésére van szükség.

*Az Értelmi Fogycatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány Gondozóháza intézményvezetője* megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy panaszos 2010. január 1-től vette igénybe a Down Alapítvány Gondozóház szolgáltatásait. Panaszos szociális foglalkoztatás keretében fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban dolgozott. 2013. július 31-én a szociális munkás munkatárs írásban jelezte a gyámhatósági ügyintéző részére, hogy panaszos az intézményi jogviszonyát és munkaviszonyát meg kívánja szüntetni. A jelzés kitért arra is, hogy panaszos nagy összegű megtakarítással rendelkezik és a szociális munkás munkatárs véleménye szerint panaszos ebben a vonatkozásban segítségre szorul.

Panaszos napközi otthoni jogviszonyát, illetve a szociális foglalkoztatás keretén belüli munkaviszonyát 2013. augusztus 2-án szüntették meg. *Az intézmény szakmai vezetésében felmerült az igény, hogy szüksége lenne egy olyan személyre, aki a továbbiakban gondoskodik panaszosról és segítséget nyújt neki hivatásos gondnokként, vagy támogatóként.* Ez utóbbit, illetve azt, hogy panaszos jelentős megtakarítással rendelkezik, az Gondozóház munkatársai jelezték a gyámhatósági ügyintézőnek. Ezt az összeget azóta is szeretnék átadni hivatalosan a Gyámhivatalnak, vagy a hivatásos gondnoknak, hogy gyámi fenntartású számlán helyezték el. A kapott tájékoztatás szerint eljárásuk panaszos szándékán alapszik, ugyanis ő írásban nyilatkozott arról, hogy szeretné megkapni a pénzét, de fél, hogy élettársa elveszi tőle és nem az ő hasznára fordítják; így kérte, hogy csak a gondnokság alá helyezés tárgyában döntő bírósági határozat meghozatala után döntsenek véglegesen pénze sorsáról, addig megbízik az Alapítvány munkatársaiban, akik megőrzik számára. Az intézményvezető szerint panaszos gondnokság alá helyezése iránti eljárást 2014-ben megindították. Többször érdeklődtek telefonon, nem kaptak azonban választ a gyámhatóság munkatársától, hogy ki panaszos kirendelt gondnoka, vagy támogatója. Leszögezte, hogy az elszámolással kapcsolatban az gondnokság alá helyezésről rendelkező bírósági határozat alapján fognak eljárni.

Megkeresésemre *Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya vezetője* arról tájékoztatott, hogy 2013. január 21-én érkezett a Hivatalhoz a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház I. Pszichiátriai Osztály orvosának 2013. január 14-én kelt – kizáró gondnokság alá helyezésre irányuló szakorvosi javaslatot tartalmazó – szakvéleménye, amely alapján hivatalból indult meg a panaszos cselekvőképességét érintő gondnokság alá helyezési eljárás.

Panaszos meghallgatása során a gyámhivatalnál jegyzőkönyvben arról nyilatkozott, hogy nem ért egyet a gondnokság alá helyezésével. Nyilatkozata szerint a szakorvosi javaslatához elvégzett vizsgálat idején „rossz passzban volt” és vállalta, hogy megjelenik újra a pszichiátriai gondozóban annak érdekében, hogy jelenlegi állapotáról készüljön szakvélemény. Nyilatkozott arról is, hogy amennyiben a bíróság gondnokság alá helyezését rendeli el, élettársát kéri gondnokául kirendelni.

Panaszos elmondta azt is, hogy szervi betegsége nincsen. Szakmát is tanult. Azért mondta fel a Down Alapítványnál a munkaviszonyát, mert már nem érezte ott jól magát. A 2013. augusztus 7-én kelt pszichiátriai véleményben panaszos cselekvőképességet korlátozó gondnokság (általános jelleggel minden ügycsoport tekintetében) alá helyezésére tett javaslatot a Jahn Ferenc Dél-pesti Kórház szakorvosa. A jogszabályban meghatározott iratok beszerzését, illetve panaszos meghallgatását követően a gyámhivatal cselekvőképességet érintő korlátozó gondnokság alá helyezés iránti keresetet adott be a Budapesti XX., XXI., XXIII. Kerületi Bírósághoz.

*A bíróság által elrendelt igazságügyi pszichiátriai vizsgálat eredményeként készült szakvélemény alapján panaszos részére támogató kirendelése válhat szükségessé, cselekvőképességet érintő gondnokság alá helyezésének szükségessége vitás. A bírósági eljárás jelenleg is folyamatban van. A következő tárgyalás időpontja 2015. július 14.*

Arra a kérdésemre, hogy panaszos – jelenleg a Down Alapítvány kezelésében lévő – vagyonának védelme érdekében rendeltek-e el zárlatot, illetve rendeltek-e ki zárgondnokot, a Gyámügyi Osztály vezetője arról tájékoztatott, hogy a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet 130/B. § alapján panaszos részére a gyámhivatal nem rendelt zárgondnokot. *A kiállított pszichiátriai vélemény alapján, továbbá a környezettanulmány készítésének alkalmával, és panaszos meghallgatása során nem merült fel olyan indok, ami szerint panaszos vagyonára zárlat elrendelése szükséges lett volna.*

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### **5.1. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

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

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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. 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.<sup>1</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

---

<sup>1</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

### **5.2.2. Az emberi méltósághoz való jog**

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>2</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>3</sup>

### **5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme**

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírói gyakorlat két mércét alkalmazott.

Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírói gyakorlat szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. 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 esélyegyenlőtlen ségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlen ség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

<sup>2</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>3</sup> 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.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) okán sajtós, 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 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: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

#### **5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítani kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek.

Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetők össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékosággal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékosággal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezménnyel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezménnyel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékosággal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékosággal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződése, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### **5. 3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.*

A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>4</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*<sup>5</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit. Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban *itt az ideje az újabb lépésnek, hogy az emberi jogi megközelítés alapján gondolkozunk.*

<sup>4</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>5</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont



Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.<sup>6</sup>

*Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon az Egyezményben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.*

A Ptk. 4. § (1) bekezdése értelmében nagykorú személy cselekvőképességet kizáró vagy korlátozó gondnokság alá helyezése iránt a Ptk. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásban – ideértve a jogorvoslati eljárási szakaszt is – a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy panaszos gondnokság alá helyezési eljárása a Ptk. hatályba lépésekor (2014. március 15.) már folyamatban volt, ügyében a Ptk. rendelkezései irányadóak.

A Ptk. kimondja, hogy *minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. A cselekvőképességet korlátozó jognyilatkozat semmis.*<sup>7</sup>

Ahhoz, hogy az ember ne csupán passzív alanya legyen a polgári jogi viszonyoknak, hanem azokban aktívan maga is közreműködjön (létesítse, módosítsa, megszüntesse azokat), bizonyos fokú *szellemi érettségre, szellemi épségre, megfontolási és döntési készségre, azaz az ésszerű akarat-elhatározás és az azon alapuló magatartás tanúsításának képességére van szükség.*

Mindezt a jog nyelvén az ember *ügyeinek vitéléhez szükséges belátási képességnek*, vagy röviden: cselekvőképességnek nevezzük. A cselekvőképesség tehát egyfelől az ember biológiai-szociológiai, másfelől jogi adottsága. (...)

Mint jogi adottság a cselekvőképesség legáltalánosabb értelemben jognyilatkozati (jogügyleti) képességet jelent. Más szóval a cselekvőképesség az embernek az a képessége, amelynél fogva saját akarat-elhatározásával, saját cselekményével jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Tehát *aki cselekvőképes, az maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot.*<sup>8</sup>

A Ptk. a döntéshozatalukban akadályozott nagykorú személyek számára – a nemzetközi jogi normákkal összhangban – a támogatott döntéshozatal lehetőségét is biztosítja. *A támogatott döntéshozatal, mint új jogintézmény bevezetésével egyéni szükségleteken alapuló döntési segítség biztosítására kerül sor anélkül, hogy ez az érintett személy cselekvőképességének korlátozásával járna.* A támogatott döntéshozatal során egy vagy több – a támogatottal bizalmi viszonyban álló – személy segíti az ítélőképességében korlátozott személyt döntései meghozatalában.

A támogatót a gyámhatóság rendeli ki külön jogszabályban meghatározott rendelkezések szerint. *A támogató az érintett személy cselekvőképességének korlátozása nélkül nyújthat segítséget a döntések meghozatalában.* A támogatott döntéshozatal részletszabályait a Ptk. azért nem tartalmazza, mert *a támogató kirendelése nem érinti a támogatott személy cselekvőképességét, a támogatott továbbra is teljesen cselekvőképes marad és önállóan tehet érvényes jognyilatkozatot.*<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law

<sup>7</sup> Ptk. 2:8. §

<sup>8</sup> Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz, dr. Vékás Lajos, dr. Gárdos Péter; Wolters Kluwer, Budapest 2014.

<sup>9</sup> Ptk. Második Rész IX. címéhez fűzött Indokolásból

A 2013. évi CLV. törvény egyértelműen rendezi, hogy a támogatott személy kérelmére, a vonatkozó jogszabályokban meghatározott módon a támogató azoknál a közigazgatási, polgári és büntető eljárási cselekményeknél jelen lehet, amelyekben a támogatott személy érintett, és vele az eljárási cselekmény rendjét meg nem zavaró módon egyeztetethet. Jelen lehet a támogató a támogatott személy jognyilatkozatának megtételekor, és tanácsaival, tájékoztatásával a támogatott személy jognyilatkozatának megtételét elősegítheti, azonban nem veheti át a döntést támogatójától. A támogató a segítségét, tanácsát szóban, személyes jelenlétével nyújtja.

A támogatott személy kérelmére vagy a gyámhatóság felhívására azonban írásba kell foglalnia a támogatónak, hogy miben segítette és milyen tanáccsal látta el támogatottját. Az írásba foglalás a támogató alkalmasságának, a támogatottjával való esetleges érdekellentétnek a megítélése szempontjából is lényeges. A támogató kétféle dokumentummal – a kirendeléséről szóló határozattal vagy a gyámhatóság által e célból kiállított tanúsítvánnyal – igazolhatja támogatói minőségét.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot először 1990-ben értelmezte, amikor megállapította, hogy azaz ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazása. Rámutatott, hogy a modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi 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 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 konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. [8/1990. (IV.23.) AB határozat]

Egy évvel később a testület az emberi méltóságot és életet tekintette az egyik olyan tényezőnek, amely által a jogképes ember a szintén jogképes jogi személyektől elhatárolható. Indokolása szerint az ember jogi alaphelyzetéhez hozzátartozik két „tartalmi” alapjog is, amely a jogképesség formális kategóriáját kitölti, és a „személy” emberi minőségét kifejezi. Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy *van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé, tárggyá.*<sup>11</sup>

A fentiek alapján a vizsgálatom feltárta, hogy a hozzám forduló cselekvőképességét a bíróság nem korlátozta – számára a legutóbbi szakvélemény szerint támogató kirendelése válhat szükségessé –, így panaszos cselekvőképes személy, aki a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltóság alapján az önrendelkezési és a cselekvési szabadságával élve önállóan tehet és vonhat vissza bármiféle jognyilatkozatot, így vagyonaival is önállóan és szabadon rendelkezhet, beleértve a jelen ügyben a Down Alapítvány Gondozóháza kezelésében lévő összeget is.

Mindezekre tekintettel *megállapítható, hogy a Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány Gondozóháza vezetőjének eljárása – miszerint a cselekvőképességében nem korlátozott panaszost megillető pénzüsszeggel nem számolt el és nem adta azt át panaszos részére – a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékosokkal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okoz, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.*

<sup>10</sup> A támogatott döntéshozatalról szóló 2013. évi CLV. törvény 4. § (3) bekezdéséhez fűzött Indokolásból

<sup>11</sup> Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez; felelős szerkesztő: dr. Takács Tibor; Wolters Kluwer Kft.; Budapest 2013.

## **6. Intézkedéseim**

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajb. 32. § -a alapján felkérem az *Értelmi Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány Gondozóháza intézményvezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel végezzen elszámolást és bocsássa panaszos rendelkezésére a kezelésükben lévő, azonban panaszost megillető pénzösszeget.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

### **Az AJB-25/2015. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB-5639/2014; 84/2015; 117/2015; 212/2015; 214/2015; 215/2015; 219/2015; 241/2015; 270/2015; 604/2015; 605/2015; 688/2015; 690/2015; 1291/2015; 2040/2015; 2106/2015)

Előadó: dr. Blaskovits Márta

#### **Az eljárás megindítása**

Több panaszos beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyekben a deviza és devizaalapú hitelek forintosításával kapcsolatban fogalmazták meg aggályaikat. A panaszosok általánosságban azt sérelmezik, hogy az állam a magánszemélyek és a bankok között létrejött magánjogi szerződésekbe avatkozik be azáltal, hogy lényegében kötelezővé teszi számukra a devizahitelek forintosítását. A panaszosok álláspontja szerint az állam a devizahitelek forintosításával az adósoknak súlyos hátrányt okoz azáltal, hogy nem a hitel felvételének napján érvényes deviza-forint árfolyamon forintosítja a hiteleket, másrészt a felvett hitel összege forintban került folyósításra, így álláspontjuk szerint „a forintot nem lehet forintra váltani”. Mindemellett komoly aggályokat fogalmaztak meg azzal összefüggésben is, hogy a referencia-kamatlábként alkalmazott BUBOR, a válság kirobbanása előtt volt, hogy 8%-ot is elérte, így álláspontjuk szerint a jövőben is további veszélyeknek vannak kitéve, csak már nem az árfolyamkockázatból, hanem a kamat jövőbeli emelkedéséből adódóan

A beadványok alapján a devizahitelek forintosításával valamint a devizahitel adósok helyzetének romlásának lehetősége kapcsán felmerült a jogállamiság, a jogbiztonság követelménye sérelmének, az erőfölénnyel való visszaélés és az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján megkerestem az Igazságügyi Minisztériumot, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, valamint a Magyar Nemzeti Bankot álláspontjának megismerése végett.

#### **Érintett alapvető jog**

- A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [*„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* Alaptörvény B) cikk (1)];
- A gazdasági verseny védelmének és az erőfölénnyel való visszaélés tilalmának elve [*„Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”* M) cikk (2)];
- Egyenlő bánásmód 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.”* XV. cikk (2)]
- 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.”* XXIV. cikk (1)]

#### **Alkalmazott jogszabályok**

- Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: forintosítási törvény)

- A Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: 2014. évi XXXVIII. törvény)
- a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: elszámolási törvény)
- a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: árfolyamgát törvény)
- a fogyasztónak nyújtott hitelekéről szóló 2009. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: 2009. évi CLXII. törvény)
- a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet
- az árfolyamgáttal és a forintra átváltással egyaránt érintett fogyasztói kölcsönszerződés futamidejének módosításáról szóló 53/2014. (XII.31.) NGM rendelet
- a fogyasztói kölcsönszerződések érvénytelen szerződéses kikötéseire tekintettel szükséges elszámoláshoz, valamint a fogyasztói kölcsönszerződések módosulásához kapcsolódó fogyasztóvédelmi rendelkezésekről szóló 58/2014. (XII. 17.) MNB rendelet (MNB rendelet)

## A megállapított tényállás

**I.** Vizsgálataim során mindig is kiemelt figyelmet fordítottam a súlyos válsághelyzetbe került társadalmi csoportok jogainak védelmére. Az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosítása, illetőleg forintosítása egy olyan, társadalmi méretű gazdasági változások azonos típusú szerződések nagy tömegét érintő következményeinek orvoslására szolgáló speciális jogviszony, amelyben az adós állampolgár különösen kiszolgáltatott helyzetben van. Mindezekre tekintettel ombudsmani hatáskörömből adódóan alapjogi szempontrendszer mentén megvizsgáltam e kérdéskörrel összefüggő állami fellépést.

Eljárásom során áttekintettem a forintosítással összefüggő releváns jogszabályokat, melynek keretében megvizsgáltam, a devizahitelek forintosítása után a devizahitel adósok helyzete tovább romolhat-e. Vizsgálatom során feltérképeztem, hogy a forintosítás hogyan érinti a jövőben az adós törlesztőrészletének mértékét, külön figyelmet fordítottam a kamat alakulására, valamint az árfolyamgáttal érintett adósok helyzetére. Eljárásom során az aktuális jogalkotói álláspontot is megismertem, valamint a Magyar Nemzeti Bank tapasztalatai iránt is tájékozódtam. A vizsgálat során, a következő alapvető kérdésekre kívántam választ kapni:

**a)** A devizahitelek forintosítását követően a fordulónaptól emelkedhet-e az adósok ezen időpontig fizetett törlesztő részlete? Ha igen, mi az indoka az emelkedésnek, ez az emelkedés az adósok mely csoportját érintheti, és milyen mértékű emelkedéssel kell számolniuk?

**b)** A deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcsön szerződések esetén a forintosítás után mekkora kamatot kell fizetnie az adósoknak? A referencia-kamatlábként alkalmazott BUBOR<sup>1</sup> válság előtti szintre (kb. 8 %-ra) emelkedése esetén nőhet-e és ha igen átlagosan milyen mértékben az adósok törlesztőrészlete?

<sup>1</sup> A deviza vagy devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés módosulásakor forintra átváltás esetén a pénzügyi intézmény csak referencia-kamatlábbhoz kötött kamatot alkalmazhat. Az alkalmazható referencia-kamatláb a három hónapos BUBOR. **BUBOR** (**BU**dapest **I**nter-**B**ank **O**ffer **R**ate): A Magyar Nemzeti Bank által a banki munkanapokon publikált meghatározott futamidőre vonatkozó budapesti bankközi forint hitelkamatlábát jelenti. BUBOR jegyzések elsődlegesen a jegybanki alapkamathoz igazodnak, tehát lényegében az alapkamat pályájának mozgását követik. Jelenleg a jegybanki alapkamat, és azt követő BUBOR 1,8

c) A devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítésével érintett fogyasztókra milyen szabályok vonatkoznak? Rosszabbul járhatnak-e az árfolyamgátba belépett fogyasztók a forintosítást követően, tekintettel arra, hogy a rögzített árfolyam a svájci frank esetében 180 HUF/CHF, az euró esetében 250 HUF/EUR, míg a forintosítás esetén az átváltás svájci frank esetében 256,47 Ft, euró esetében 308,9 Ft?

d) A pénzügyi intézményeknek miről kell a forintosítással érintett fogyasztókat tájékoztatni? A pénzügyi intézményeknek a felmondási jogra vonatkozó figyelemhívása tartalmazza szerződés felmondásának jogkövetkezményeire vonatkozó figyelmeztetést is?

e) A forintosítási törvény értelmében a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítésével érintett fogyasztók hogyan tudják eldönteni azt, hogy árfolyamgátas szerződést megéri-e számukra a rögzített árfolyamnak megfelelő szinten fizetni, avagy jobban járnak-e, ha nem élnek ezzel a lehetőséggel és forintosítás szerinti árfolyamnak megfelelően fizetik a továbbiakban a törlesztőrészetet?

f) A pénzügyi intézmények a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítésével érintett fogyasztóknak fognak-e a fenti döntés megkönnyítése érdekében a rögzített árfolyamnak megfelelő és a forintosítás szerinti árfolyamnak megfelelő törlesztési táblázatot is mellékelni, amelyből a fogyasztó láthatja, hogy a jövőbeli fizetési kötelezettségei hogyan alakulnak?

g) A devizahitelek forintosítását követően előfordulhat-e az, hogy az adósoktól a bank pótfedezetet követel és emiatt az adósoknak újabb hitelt kell felvennie?

**II.** Az ügyben folytatott levélváltás során megismertem az Igazságügyi Minisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint a Magyar Nemzeti Bank álláspontját a forintosítással, valamint az azzal kapcsolatos panaszosi aggályokkal összefüggésben, amelyek az alábbiak szerint összegezhetők.

**1.** Az *igazságügyi minisztérium általánosságban* arról tájékoztatott, hogy az elmúlt években kialakult felelőtlen hitelezési gyakorlat következményeit a mai napig viselik az adósok, így a hiányosságok utólagos kiküszöbölése rendkívül nehéz, de elengedhetetlenül fontos feladatot jelentett a jogalkotó számára. Olyan szabályozási megoldás előkészítése volt a cél, amely átfogóan képes kezelni a fogyasztók széles körét érintő, a fogyasztói kölcsönszerződések részét képező szerződési feltételek tisztességtelenségéből eredő jogkövetkezményeket, ami jól tükrözi, hogy a fogyasztói hitelekhez kapcsolódó kérdések jogi rendezése során kiemelt jelentőséggel bírt az érdekeinek érvényesítésében gyengébb félnek minősülő, gazdasági tevékenység folytatásában járatlan fogyasztó védelme. A forintosítási törvény megszünteti az árfolyam-ingadozásból eredő bizonytalanságot, kiszámítható, kedvező feltételeket biztosít a tartozás további visszafizetése során. A forintosítási törvény célja az ország pénzügyi közvetítőrendszere stabilitásának biztosításán túl az volt, hogy megszüntesse a lakossági jelzálog-hitelszerződésekben az adósokat egyoldalúan terhelő árfolyamkockázatot. A jogalkotó ugyanis úgy ítélte meg, hogy a szociális szempontok alapján azon fogyasztói kör tekintetében lehet indokolt a szerződéses viszonyokba történő beavatkozás, ahol veszélybe kerülhet a lakhatási feltételek biztosítása, ez a kör pedig hozzávetőlegesen 500.000 családot érint.

**2.** A Minisztérium külön is felhívta a figyelmet a svájci jegybank 2015. január 15. napján bejelentett döntésére, melynek értelmében eltörlésre került az euróval szembeni árfolyamküszöb, azaz a jegybank nem szab gátat a frank felértékelődésének, melynek eredményeként januárban a CHF/HUF árfolyam 300 Ft fölé emelkedett. A Minisztérium kiemelte, hogy ma még nem lehet tudni, hogy hosszú távon mekkora károkat okozott volna, illetve – a forintosítási törvénnyel nem érintett körben – fog okozni a svájci jegybank döntése a deviza és devizaalapú kölcsönszerződések adósainak, az árfolyamkockázat tehát ma is jelentős és váratlan terheket ró az adósokra.

### **3. A forintosításnál alkalmazott árfolyam**

Az igazságügyi miniszter válaszában utalt arra, hogy a jogalkotót sok kritika érte a panaszosok részéről abban a tekintetben, hogy *nem a felvételének napján érvényes deviza-forint árfolyamon forintosítja a hiteleket*. A deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcson-szerződésekből eredő teljes tartozás forintra átváltásának kötelezettségével összefüggésben a Minisztérium kiemelte, hogy az átváltási árfolyam meghatározása során nem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy a Kúria jogegységi döntése arra a következtetésre jutott, hogy *az árfolyamkockázat az érvényes szerződések esetén az adóst terheli*. Tekintettel arra, hogy a deviza és a devizaalapú hitelek kamata mindig is jóval alacsonyabb volt, mint az ugyanabban az időpontban azonos hitelcélra nyújtott forinthiteleké, azt is szem előtt kellett tartani, hogy a forinhtittel rendelkező fogyasztók se kerüljenek méltánytalanul hátrányos helyzetbe a deviza, illetve a devizaalapú kölcsönszerződések adósaikhoz képest. A törvényben rögzített forintosításra irányadó árfolyamok ezt a szempontot is érvényesítik. A deviza és devizaalapú kölcsönszerződések adósaikat a pénzügyi intézmények elszámolása és a hiteltartozások forintosítása egyértelműen kedvezően fogja érinteni, elősegítve ezzel a fizetőképességük megőrzését. A forintosítási törvény kizárólag annyiban kívánt beavatkozni a szerződéses viszonyokba, amennyire az feltétlenül szükséges volt, döntően a fennálló hiteltartozás devizanemére, a forintosítás jogi technikájának meghatározására, a forintosítással érintett fogyasztói hitelszerződések új szerződési feltételeinek áttérésére, valamint a forintosítás utáni kamatszint meghatározására vonatkozóan állapított meg rendelkezéseket. A forintosítási törvény célja tehát az, hogy az egyébként érvényes szerződések esetében a jövőre nézve kiküszöbölje az árfolyamkockázattal járó terheket, azaz a törvény a hatályba lépésétől kezdve állapít meg árfolyamot, de nem állít fel semmiféle vélelmet azzal kapcsolatban, hogy az adott szerződés egyébként érvényes-e, azaz a forintosítással nem orvosolja visszamenőlegesen az esetlegesen a szerződés megkötése időpontjától már fennálló érvénytelenséget. A forintosítási törvény egy meghatározott időpontban érvényes, piaci árfolyamot rögzít, amely már magában foglalja a szerződéskötés óta a meghatározott időpontig terjedő árfolyamváltozás terheit. A jogalkotó célja a forintosítási törvény megalkotásakor elsődlegesen az volt, hogy az árfolyam változásából adódó további kockázatot a kölcsönszerződések bizonyos körére vonatkozóan megszüntesse. A hiteltartozás forintra történő átváltását, az átváltáshoz szükséges árfolyamot a jövőre nézve állapította meg.

### **4. Bizonyítás kérdése**

A panaszosok azon aggályával összefüggésben, hogy *a bizonyítás lehetősége tartósan megvonásra került a károsultaktól* azáltal, hogy a bíróságok a 2014. évi XXXVIII. törvény 16. §-a alapján először 2014 december 31-ig, majd 2015. december 31-ig felfüggesztették a folyamatban lévő eljárásokat, az igazságügyi miniszter a következőkről tájékoztatott mondta el. A 2014. évi XXXVIII. törvény 16. §-a azon perek felfüggesztését rendelte el, amelyeknek tárgyát – részben vagy egészben – az árfolyamrészre vagy egyoldalú kamat-, költség-, és díjemelésre vonatkozóan szerződési feltételek tisztességtelensége kérdése képezi. E perek felfüggesztésének az volt az oka, hogy a hitelező számára egyoldalú kamat-, költség-, díjemelést lehetővé tevő szerződési kikötések tisztességtelenségét – a Kúria jogegységi határozata alapján – a 2014. évi XXXVIII. törvény vélelmezte, mely vélelem megdöntése iránt a pénzügyi intézmények – az érintett szerződés konstrukciójától függően eltérő határidőkben – pert indíthattak. Mivel ezen törvényi vélelem megdöntése iránt a pénzügyi intézmények által indított perek tárgya részben vagy egészben azonos egyes folyamatban lévő egyedi perek tárgyával, az eljárások megtöbbszöröződését, párhuzamos lefolytatását, ezáltal a bírósági ügyteher növekedését, valamint azt megelőzendő, hogy az egyes perekben eltérő bírósági döntések szülessenek, indokolt volt, hogy a 2014. évi XXXVIII. törvény az egyedi perek felfüggesztését rendelje el. Az ily módon felfüggesztett pereket természetesen folytatni kell a felülvizsgált elszámolás bejelentését követően.

Az elszámolásra, annak esetleges felülvizsgálatára azt követően került sor, hogy az egyoldalú kamat-, költség-, díjmódosításra vonatkozó szerződési rendelkezések a 2014. évi XXXVIII. törvényben vélelmezett tisztességtelensége kapcsán a pénzügyi intézmények által indított perek lezárultak. A felfüggesztett perekben az adósok a pénzügyi intézmény által az egyoldalú módosítás vélelmezett tisztességtelensége kapcsán indított perben hozott ítéletre saját perükben hivatkozhatnak, azt a bíróság figyelembe fogja venni. Mindezekre tekintettel az egyedi perek lefolytatása, és e körben a bizonyítás lényegesen egyszerűbbé válhat. (természetesen abban az esetben, ha az egyedi perben nem csak az árfolyamrésre vagy az egyoldalú módosításra vonatkozó szerződési feltétel érvényessége, hanem más kérdés is a jogvita tárgyát képezi, a fél nincs elzárva attól, hogy állításait bizonyítsa a felfüggesztést követően.)

##### **5. A törlesztőrészletek alakulása a forintosítást követően**

*Az adós törlesztőrészletének forintosítást követő változásával, illetőleg emelkedésével összefüggésben* az igazságügyi miniszter kihangsúlyozta, hogy a törlesztő részlet esetleges emelkedésével az árfolyamgáttal érintett fogyasztók esetén számolt a jogalkotó. Az árfolyamgát és a gyűjtőszámlahitel egy „adósmentő”, fizetékönnyítő konstrukció részét képezte, mely az árfolyam rögzítéséből, és ebből adódóan az árfolyam-különbözet miatt felmerülő törlesztő részlet-hányadot kezelő gyűjtőszámlahitelből tevődik össze. A rögzített árfolyam alkalmazásának időszakáig, azaz öt évig a gyűjtőszámlahitelből nem származik fizetési kötelezettség. A rögzített árfolyam lejártát követően állapítja meg a pénzügyi intézmény a havi törlesztési kötelezettséget. A forintosítási törvény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítésével érintett fogyasztók (a továbbiakban: árfolyamgátat választó fogyasztók) további védelme érdekében megerősíti az ötéves csökkentett törlesztő részlet fizetésének lehetőségét, azzal, hogy fő szabályként kizárólag a forintosítási törvény által megállapított kamat vagy kamatfelár mértékéből adódó emelkedést lehet a fogyasztó beleegyezése nélkül a fogyasztó terhére a törlesztő részlet megállapítása során érvényesíteni. Tekintettel arra, hogy a gyűjtőszámlán szereplő tartozás már kizárólag a kamatokkal növekedhet, a forintosítási törvény 18. §-a garanciális szabályozást nyújt az árfolyamgátat igénybe vevő adósok számára.

A nemzetgazdasági minisztérium megkeresésemre válaszolva arról tájékoztatott, hogy a forintosítási törvény 3. § (4) bekezdése alapján az érintett szerződések módosulásának hatálya a fordulónapra visszamenőleg áll be, így a forintosítás összekapcsolódik az árfolyamrésből és az egyoldalú szerződésmódosításokból származó túlfizetések elszámolásával. Bár az elszámolás mértéke nagyban függ az adott szerződéstől és e tekintetben rendkívül nagy szóródás lehetséges, ezen fordulónaptól mind a fennálló tartozások, mind a fordulónaptól kezdődően fizetendő törlesztőrészletek jellemzően jelentősen csökkennek majd

*Az MNB a törlesztőrészletek alakulásával összefüggésben* kifejtette, hogy álláspontja szerint *a forintosítással érintett deviza és devizaalapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződések törlesztőrészlete bizonyos esetekben* – jellemzően abban az esetben, ha a január hónapban alkalmazott kamatmértékhez képest a forintosítást követően magasabb kamatmérték kerül megállapításra – *nőhet a fordulónapot követően*. A fogyasztó által fizetendő törlesztőrészlet nőhet azon rögzített kamatozású fogyasztói kölcsönszerződések esetében, amelyek szerződésmódosulást követő induló kamata meghaladja a forintosítási törvény 2. § (1) bekezdésének *h)* pontja szerinti eredetileg számítható kamat mértékét, ezt azonban csak akkor engedi meg a jogszabály, ha az eredetileg számítható kamat alacsonyabb, mint a február hónapban érvényes három hónapos BUBOR (2,1%) és a forintosítási törvény 11. § (4) bekezdése szerinti kamatfelár minimum (1%) összege, azaz 3,1%. Ebben az esetben a szerződés induló kamatszintje a törvény szerinti legkisebb induló kamat mértékével (3,1%) lesz azonos.



Ugyancsak nőhet a törlesztőrészlet azon referencia-kamatlábhoz kötött fogyasztói kölcsönszerződések esetében, amelyeknél a január hónapban alkalmazott referencia-kamatláb és a kamatfelár együttes mértéke alacsonyabb, mint a forintosítási törvény 2. § (1) bekezdésének *h)* pontja szerinti eredetileg számítható kamatfelár és a BUBOR együttes mértéke. A fentieket befolyásolja az is, hogy a 2014. évi XXXVIII. törvényben foglaltak szerint semmis szerződéses kikötések alkalmazásával meghatározott kamatmértékről a forintosítási törvény szerinti szerződésmódosulás előtt már átállt-e az alacsonyabb tisztességes kamatmértékre. A kamat növekedését tapasztaló fogyasztók a forintosítási törvény 12. §-ában foglaltak szerint kezdeményezhetik a forintosítás és kamatmódosulás mellőzését, azaz fenntarthatják az alacsonyabb kamatú deviza vagy devizaalapú fogyasztói kölcsönszerződésüket.

## **6. Árfolyamgáttal érintett adósok**

Az árfolyamgáttal érintett fogyasztókkal összefüggésben az igazságügyi minisztérium arról is tájékoztatott, hogy az árfolyamgát törvény tulajdonképpen egy moratóriumot biztosított az adósoknak azzal, hogy rögzítette az árfolyamokat, valamint a pénzügyi intézmény által alkalmazott törlesztési árfolyam és a rögzített árfolyam közötti különbséget forintban gyűjtőszámlán helyezte el. A rögzített árfolyam öt évre szólt, mely időpontig a gyűjtőszámlahitelen felhalmozott tartozás törlesztésére nem került sor. Az árfolyamgát törvény tehát egy kedvezőbb időszakot biztosított a fogyasztó számára, mely időszak alatt a pénzügyi intézménnyel szembeni fizetési kötelezettségek átmenetileg csökkentek. A kedvezőbb időszak lejártát követően viszont az adós helyzete ismét nehező. Az árfolyamgátat igénybe vevő fogyasztók 2013 végétől, 2012-től vehették igénybe a rögzített árfolyamot, amely az igénybevétel időpontjától számított 5 éven belül, de legkorábban 2017-ben lejár. A forintosítási törvény a korábbi rendelkezésekkel szemben végleges megoldást ad a jelzáloggal érintett deviza és deviza alapú kölcsönszerződések adósainak, amikor a jövőre nézve megszünteti az árfolyamkockázatot, és kiszámítható feltételeket nyújt az adós számára. A forintosítási törvény 18. §-a állapít meg eltérő rendelkezéseket az árfolyamgáttal érintett fogyasztók által fizetendő törlesztő részletre vonatkozóan. A Minisztérium kihangsúlyozta, hogy a pénzügyi intézmény elektronikusan és papír alapon is közzéteszi és folyamatosan frissíti az fogyasztók számára aktuális információkat. Emellett a Magyar Nemzeti Bank honlapján is találhatóak információk a forintosítással és az árfolyamgáttal érintett kölcsönszerződésekre vonatkozóan is. Az igazságügyi miniszter megemlítette továbbá, hogy a pénzügyi intézmények nagy többsége, több mint 270 pénzintézet és pénzügyi vállalkozás csatlakozott a lakosság részére hitelt nyújtó pénzügyi szervezetek ügyfelekkel szembeni tisztességes magatartásáról szóló ún. Magatartási kódexéhez, melyben foglalt kötelezettségek teljesítését a Magyar Nemzeti Bank folyamatosan ellenőrzi.

A nemzetgazdasági minisztérium arról tájékoztatott, hogy az árfolyamgátba belépett fogyasztók a rögzített árfolyam alkalmazásának időszaka alatt kizárólag az aktuális törlesztőrészletek kamatrészének rögzített árfolyam feletti részétől mentesültek, a rögzített árfolyam feletti kamatrészen kívüli törlesztőhányad finanszírozására az ún. gyűjtőszámla-hitel szolgált. A forintosítási törvény az érintett fogyasztók esetében ezt a továbbiakban nem biztosítja, ugyanakkor az árfolyamgát eredeti záró időpontjáig a törlesztőrészlet nem lehet magasabb, mint a 2015 januárjában fizetett törlesztőrészlet. Ezzel összefüggésben kiemelte, hogy a forintosítási törvény hatálya alá tartozó szerződések esetében nincs arra lehetőség, hogy az érintett fogyasztók a forintra átváltás mellőzését követően változatlanul éljenek a rögzített árfolyam és a pénzügyi intézmény által alkalmazott árfolyam gyűjtőszámlahiteltől történő folyósításával. A forintosítási törvény ugyanakkor rögzíti, hogy az árfolyamgáttal és a forintra átváltással egyaránt érintett fogyasztói kölcsönszerződés esetében a 2015 február hónapban esedékes törlesztőrészlettel kezdve az árfolyamgát törvényben meghatározott, a rögzített árfolyam alkalmazási időszakának kezdő időpontjától számított hatvanadik hónapban

esedékes törlesztőrészletig (vagyis az árfolyamgát eredeti záró időpontjáig), a törlesztőrészlet – a kamatváltozásból eredő törlesztőrészlet – növekedés, valamint az életbiztosítási vagy lakás-előtakarékossági szerződéssel kombinált fogyasztói kölcsönszerződés esetén a szerződésből eredő törlesztőrészlet-növekedés kivételével – nem haladhatja meg a 2015. januárjában esedékes törlesztőrészletet. A forintosítási törvény szerint a fogyasztó a rögzített árfolyam alkalmazási időszakának kezdő időpontjától számított hatvanadik hónapig bármikor kezdeményezheti a fogyasztói kölcsönszerződés módosítását, azaz a forintosítást, amely alapján magasabb törlesztőrészletet fizet. A fogyasztónak tehát nem kell azonnal döntenie, amennyiben körülményei lehetővé teszik a magasabb törlesztőrészlet fizetését, lehetősége van szerződésmódosítást kezdeményezni. Nagymértékben a fogyasztó egyéni élethelyzetétől függ, hogy mi az előnyösebb számára

Az MNB álláspontja szerint is az árfolyamgát csak egy átmeneti ideig biztosította a fogyasztók törlesztési terheinek csökkenését, és – a forintosítással szemben - nem szüntette meg véglegesen a fogyasztók által viselt árfolyamkockázatot. Az árfolyamgát törvényben meghatározott rögzített árfolyam alkalmazási időszakának lezárultával a fogyasztók törlesztési terhei növekedtek volna, tekintve, hogy a konstrukció szerint a devizakölcsön törlesztése a törvény szerinti 60 hónapos időszakot követően már nem a rögzített, hanem piaci árfolyamon történik, továbbá a gyűjtőszámla hitelből eredő tartozás törlesztését is meg kell kezdenie az adósnak. Az árfolyamgáttal érintett fogyasztói kölcsönszerződések esetében a fogyasztók fennálló tartozása az elszámolás eredményeképpen összességében csökken, a gyűjtőszámlahitel tartozás pedig – tekintettel arra, hogy az elszámolási törvény szerint a lejárt tartozásokat követően elsődlegesen annak javára kell elszámolni a fogyasztói követelést – a fogyasztók túlnyomó részénél megszűnik. A fentiekben túl – a minisztériumokhoz hasonlóan hivatkozott – a forintosítási törvénynek az árfolyamgáttal érintett fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződések sajátosságaira tekintettel külön cím alatt található speciális rendelkezéseire. Álláspontja szerint a forintosítási törvény árfolyamgáttal érintett fogyasztói kölcsönszerződésekre vonatkozó rendelkezései a törlesztőrészlet mértékére vonatkozó korlátozásokkal *az árfolyamgáttal érintett fogyasztók törlesztési terheit lényegében az árfolyamgát konstrukciójának megfelelő mederben kívánja tartani*, míg a forintosítás a fogyasztókat terhelő árfolyamkockázatot véglegesen megszünteti, ezáltal átláthatóvá és tervezhetővé teszi az érintett fogyasztók törlesztési kötelezettségeit.

## **7. A kamat mértéke a forintosítást követően**

*A kamat mértékével összefüggésben* az igazságügyi minisztérium hangsúlyozta, hogy a forintosítási törvény szerint a tartozás forintra átváltásán túl az azt terhelő kamatot is csökkenteni kell. A kamatcsökkentés indirekt módon a kamat számítási módjának és mértékének, továbbá a kamatperiódusoknak törvényben meghatározott korlátozásából, illetve rögzítéséből adódik. A forintosított tartozások esetén referenciakamatot kell alkalmazni, mely kötelezően a 3 havi budapesti bankközi kamatlábból (BUBOR) és az eredeti szerződésben szereplő kamatfelárból tevődik össze, melynek alsó és felső tartományát a törvény rögzíti. Ennek értelmében a kamatfelár 1% és – lakáscélú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés esetén – 4,5%, nem lakáscélú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződés esetén pedig 1% és 6,5% között mozoghat. A forintosítási törvény figyelmet fordít arra is, hogy a bankok ne az alkalmazható legmagasabb kamatot határozzák meg a kölcsönszerződésekben, tehát valamiféle versenyhelyzet alakuljon ki a fennálló szerződések kamatainak és egyéb költségeinek megállapítása során. A törvény lehetőséget biztosít ugyanis arra, hogy amennyiben más pénzügyi intézmény alacsonyabb hitelkamatot biztosít, úgy a fogyasztónak díjmentesen lehetősége legyen a korábbi kölcsönszerződését felmondania, és kedvező feltételekkel a számára előnyösebb hitelkonstrukciót biztosító pénzügyi intézménnyel szerződést kötnie. A kamat meghatározásán túl a forintosítási törvény rögzíti azt is, hogy a pénzügyi intézmény milyen időközönként emelheti meg a kamat mértékét.

A kamatfelár jövőbeni változtatására a 2009. évi CLXII. törvényben foglalt ún. kamatváltoztatási mutató alkalmazásának kerülhet sor. A pénzügyi intézmény tehát nem emelheti meg önkényesen a kamat mértékét, hanem a jegybankhoz be kell jelentenie egy ún. kamatváltoztatási mutatót, mely az alapja lehet a kamat módosításának. A kamatváltoztatási mutató a hitelezés refinanszírozási költségéhez igazodó körülmények objektív változásán alapul, e mutató a nyilvánosság számára is átlátható és hozzáférhető.

A nemzetgazdasági minisztérium leírta, hogy a forintosításkor a pénzügyi intézmény kizárólag a három hónapos BUBOR-hoz, mint referencia-kamatlábhoz kötött kamatot alkalmazhat azzal, hogy a törvény az eredeti kamatfelárhoz kötődően határozza meg a fordulónaptól kezdődően alkalmazható kamatfelárat. Ez az esetek meghatározó részében egyet jelent azzal, hogy a kamat ténylegesen a deviza alapú hitel folyósításakor alkalmazott eredeti (induló) kamat lesz. Kétségtelen tény, hogy a BUBOR jegyzése elsődlegesen a jegybanki alapkamathoz igazodik, ugyanakkor a miniszter kihangsúlyozta azt is, hogy a válság előtti 8%-os szint nem tekinthető természetesnek.

Az MNB arról tájékoztatót, hogy a *BUBOR mértékének növekedése* minden ehhez a referenciához árazott hiteltermék esetében *kamatemelkedést eredményez, így ez a növekedés a törlesztőrészletekben is jelentkezik*, attól függően, hogy az adott hiteltermék esetében a referencia-kamatláb periódusa ebben az időszakban fordul-e. A törlesztőrészlet emelkedésének mértéke több tényezőtől függ, így többek között a fennálló tartozás összegétől, illetve a hátralévő futamidőtől. „Annuitásos” számítással meghatározott törlesztőrészletek esetén minél rövidebb a hátralévő futamidő, annál magasabb a törlesztőrészleten belül a tőketörlesztés aránya. A BUBOR tendenciózus emelkedése éppúgy kockázati elem, mint az előre nem látható, rendkívüli sokkhatások eredményeképpen jelentkező emelkedés. A törlesztési teher szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, hogy a forintosítást követően a fogyasztók már nem lesznek kitéve a devizaárfolyamok ingadozásából adódó árfolyamkockázatnak. A pénzügyi intézményeket nem terheli arra vonatkozó kötelezettség, hogy a BUBOR változásának lehetőségéről, illetve annak lehetséges következményeiről a fogyasztókat tájékoztassák, azonban fontos kiemelni, hogy a forintosítást követően a fogyasztói jelzálogkölcsonök árazása egy átlátható referencia-kamatlábhoz lesz kötve, amely referencia mozgásának mértéke a fogyasztó számára követhető, szemben a pénzügyi intézmények által korábban alkalmazott, sok esetben átláthatatlan, a fogyasztó számára értelmezhetetlen árazással, váratlan törlesztőrészlet emelkedésekkel. Törlesztési táblázatban a referencia-kamatláb előre nem látható változásai nem jeleníthetők meg. A tisztességes hitelezés 2015. február 1-jétől hatályos szabályai garantálják, hogy a fogyasztók a hiteldíj futamidő alatt bekövetkező változásáról megfelelő tájékoztatást kapjanak.

### **8. A pótfedezet kérdése a forintosítást követően**

A panaszosok beadványaikban aggodalmukat fejezték ki azzal összefüggésben is, hogy a forintosítást követően az adósoktól a bank *pótfedezetet* fog követelni. Ezzel összefüggésben az igazságügyi minisztérium kiemelte, hogy az elszámolási törvény szerinti elszámolási kötelezettség teljesítését követően, a pénzügyi intézmény felé fennálló tartozások svájci frank esetén átlagosan 25-30%-kal csökkennek. A tartozás forintra átváltása a forintosítással érintett deviza és deviza alapú jelzálogkölcson szerződések esetén tehát a fenti túlfizetéssel csökkentett tartozás vonatkozásában áll fenn. Arra vonatkozóan azonban a tárca nem rendelkezik információval, hogy – egyéb körülmények változását leszámítva – kizárólag a tartozás forintra átváltása többlet-fizetési kötelezettséget keletkeztetne. A forintosítás célja éppen az, hogy a jövőbeni árfolyam-ingadozásoktól mentesítse az érintett fogyasztókat.

A nemzetgazdasági tárca is arról tájékoztatót, hogy a forintosítással az eredeti kölcsönszerződés pénzneme és kamatozása változik, a pótfedezet kérésére történő szerződéses jogosultság nem.

Az elszámolások okán jelentősen csökkenő tartozások és törlesztőrészletek miatt ugyanakkor álláspontja szerint meglehetősen extrém körülményeknek kellene beállnia ahhoz, hogy a bank utóbb pótfedezetet követeljen, mely önmagán a forintosításon is túlmutat.

A *pótfedezetet érintő panaszosi aggályokkal összefüggésben* az MNB álláspontja szerint nem zárható ki, hogy a hitelező az elszámolás és a forintosítás folyamatának lezárultát követően – amennyiben a szerződésben e joga kikötésre került – a fedezeti arány múltbéli romlására hivatkozással az adóstól pótfedezetet vagy előtörlesztést követeljen.

Tekintettel arra azonban, hogy a forintosítás az elszámolást követően történik meg, amelynek eredményeképpen a fennálló tartozások számottevő csökkenése várható, a kölcsönszerződés alapján fennálló kitettségnak a fedezetül szolgáló ingatlan forgalmi értékéhez viszonyított mértéke az elszámolásból és a forintosításból fakadóan prognosztizálhatóan nem emelkedik.

Devizaalapú kölcsönök esetén rögzíthető a fedezeti arány romlását nem a forintosítás idézi elő, hanem a kedvezőtlen árfolyammozgás. Következésképpen *a fedezeti arány csökkenése miatti esetleges fent említett kedvezőtlen következményeknek is a devizában maradó szerződések adósai vannak inkább kitéve.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A forintosítási törvény absztrakt vizsgálatára az Ajbt. 2. § (2) és (3) bekezdései felhatalmaznak. Az említett rendelkezések értelmében az ombudsman javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére, valamint indokolt esetben közvetlenül is kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál.

Az ombudsmani gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi, alkotmányossági aggályokat.

Az Ajbt. 18. §-ából az következik, hogy az ombudsman akkor járhat el, ha valamilyen hatóság eljárása vagy mulasztása folytán, valamint közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságot eredményez, avagy annak közvetlen veszélyével jár. Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja rögzíti továbbá, hogy az ombudsman nem vizsgálhatja a bíróság tevékenységét.

E hatásköri szabályokra tekintettel vizsgálatom nem érintette a bíróságok valamint a pénzügyi intézmények tevékenységét. A jogállamiság megvalósulásának és az abból levezethető tisztességes eljárás követelményének érvényesülése érdekében a fogyasztók tájékoztatásával összefüggésben a megkeresett szervek egyöntetűen arról tájékoztattak, hogy a jogszabályi előírásokon túl az ügyfeleknek a hitelt folyósító pénzügyi intézmények is segítséget nyújthatnak a megfelelő döntés meghozatalában, és emellett a Magyar Nemzeti Bank honlapján is találhatóak információk a forintosítással és az árfolyamgáttal érintett kölcsönszerződésekre vonatkozóan is. Ennek okán az ügyfelek tájékoztatásával összefüggésben vizsgálódásomat kiterjesztettem a Magyar Nemzeti Bank, valamint szűrőpróba szerűen nyolc hazai bank honlapjára.

## II. A vizsgált alapjog tekintetében

A panaszosok alapvetően azt sérelmezték, hogy az állam a magánszemélyek és a bankok között létrejött magánjogi szerződésekbe avatkozik be azáltal, hogy lényegében kötelezővé teszi számukra a devizahitelek forintosítását, ezért vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy az állami beavatkozás és lényegében a szerződési szabadság korlátozása során miként érvényesül a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye. Áttekintettem azt is, hogy a vonatkozó szabályozás biztosítja-e a jogbiztonság érvényesülését különösen a fogyasztók jogainak védelme tekintetében. A vizsgálatom során különös figyelmet fordítottam továbbá arra is, hogy a devizahitelek forintosításával a devizahitel adósok helyzetének romlásának lehetősége fenn áll-e.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság értelmezésében kifejtette továbbá azt is, hogy jogbizonytalanságot teremt az, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki [49/1995. (VI. 30.) AB határozat].

A jogállamiság és a jogbiztonság követelménye a megkötött szerződések világában alapvetően a szerződések teljesedésbe menetelét jelenti; azt, hogy a megkötött szerződések megtartásában és érvényesülésében a gazdaság és a magánjogi kapcsolatrendszer szereplői megbízhatnak, erre gazdálkodásukban, terveikben és további lépéseikben bizton építhetnek.

2. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése második mondatából, mely szerint „Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait” általánosságban az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik [8/2014 (III. 20.) AB határozat]

Ugyanezt erősíti meg az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában is, amelyben elvi érvelésként mondta ki, hogy a demokratikus jogállam kötelessége az M) cikk (2) bekezdése alapján az, hogy fellépjen a tisztességtelen versennyel, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben és védje a fogyasztók jogait.

Kiemelte továbbá, hogy ha a gyengébb felek tömegeinek súlyos válsághelyzete folytán az alapvető jogaik kerülnek veszélybe, ezek védelme az állam (és minden hatalmi ág) – jogállamiságból és a jogbiztonságból eredő – elsőrendű kötelezettsége. Az állam ilyen jellegű „beavatkozása” hiányában ugyanis a kiszolgáltatott helyzetben lévő adósok alapjogainak, végső soron emberi méltósághoz való joguknak a sérelme visszafordíthatatlanul bekövetkezne.

3. 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 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. [61/1991. (XI.20.) AB határozat].

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.

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”. Ez a rendelkezés rendszertanilag is, tartalmában is elkülönül a polgári és büntető ügyek tisztességes intézésétől, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít. A „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998 (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye tehát akkor érvényesül, ha az ügyfelek a jogaikról és kötelezettségeikről, az igénybe vehető kedvezményekről kérésükre megfelelő időben szakszerű, pontos tájékoztatást kapnak.

### **III. Az ügy érdemében**

**I.** A forintosítási törvény 1. §-a szerint a forintosítás a deviza és deviza alapú fogyasztói jelzálogkölcsön-szerződésekkel és az ingatlanra vonatkozó pénzügyi lízingszerződéssel rendelkező magánszemélyekre vonatkozik, akiknek a kölcsönszerződése 2015. február 1. napján még nem szűnt meg, a törvény hatályba lépésekor (2014. december 6. napján) még fennálló, de már felmondott kölcsönszerződésből eredő késedelmes követelésként még nyilvántartott tartozása van. A forintosítási törvény 3. § (1) bekezdése alapján a fogyasztói kölcsönszerződések a törvény erejénél fogva módosulnak.

**II.** Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének második mondata leszögezi, hogy *Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.* Az Alaptörvény rendszerében a fogyasztók jogainak védelme az állam alkotmányos kötelezettsége. Az államnak e kötelezettsége – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik. Az állami beavatkozással, kivételes jogalkotói intervencióval kapcsolatban az Alkotmánybíróság több olyan megállapítást is tett, amely elvi szinten ma is irányadó.

Az Alkotmánybíróság visszatérő gyakorlata szerint *az állam beavatkozási lehetősége nem parttalan*, ugyanis az Alaptörvényből levezethetőek olyan garanciák, amelyeknek az állami beavatkozás kapcsán is érvényesülniük kell. Az állami beavatkozás alkotmányossági feltételeit lényegében az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata fejlesztette ki a tartós jogviszonyok jogszabályi átalakíthatósága céljából.

Az Alkotmánybíróság többek között a 66/1995. (XI. 24.) AB határozatában vizsgálta az állami beavatkozás alkotmányossági feltételét, és megállapította, hogy ez a feltétel akkor áll fenn, ha *„a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse.*

*A törvényhozó feladata meghatározni és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény.”*

Az Alkotmánybíróság a hosszú távra szóló szerződésekkel kapcsolatban a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatában a következőket állapította meg. *„Minden olyan szerződés, amelyet a szerződés megkötését követően nem rögtön teljesítenek, bizonyos fokú kockázatot jelent a felek számára. A szerződéskötést követően ugyanis olyan változások állhatnak be, amelyek eredményeként a szerződés gazdasági egyensúlya teljesen felborulhat, de legalábbis jelentős aránytalanságok következhetnek be. Ha ezeket a szerződő felek megállapodásukkal, szerződésmódosításukkal nem tudják rendezni, ezek kiküszöbölése ugyancsak a szerződésekbe történő beavatkozást teheti szükségessé. A beavatkozás történhet bírói úton és történhet törvényi vagy rendeleti úton is. A bíróság feladata egy-egy konkrét szerződés megbomlott egyensúlyát helyreállítani. A társadalmi méretű változásoknak a szerződések nagy tömegét azonosan érintő következményeit azonban az egyes peres eljárások keretei között nem lehet célszerűen megoldani, itt már indokolt, hogy a törvényhozás dolgozzon ki általános megoldást.”*

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján tehát az állam jogalkotói beavatkozása csak kivételes lehet, amivel csak különleges feltételek fennállása esetén élhet. Ezek a feltételek a következők: (1) a körülményeknek a szerződést követően beállott, ésszerűen előre nem látható, olyan mértékű megváltozása, amely (2) a szerződés változatlan tartalommal való fenntartása mellett valamelyik fél lényeges érdekét súlyosan sérti, és (3) az előbbiek szerint előállott helyzet társadalmi méretű, azaz a szerződéses felek nagy tömegét érinti.

A jogalkotói fellépés alkotmányosságával összefüggésben tehát rá kell mutatni: az állam az ország általános deviza-eladósodottsága miatt, az árfolyam-ingadozásból eredő bizonytalanság és ebből adódóan a devizaadósok jelentős számának nehéz helyzetbe kerülése érdekében kényszerült beavatkozásra az adósok megóvása valamint, az országot fenyegető jelentős anyagi és szociális károk elkerülése céljából. A forintosítási törvény lényegében a társadalom széles rétegét érintő igen jelentős, egyben kivételes és súlyos helyzetre reagált, mely a legszenzitívebb fogyasztói kör esetében avatkozott be. *Mindebből pedig az következik, hogy a törvényalkotói beavatkozás alkotmányos feltételei a forintosítási törvény tekintetében teljesültek.*

**III.** Az árfolyamgátba belépett adósok az elmúlt évek kiszámíthatatlan árfolyam-ingadozásaitól védve voltak, emellett a törlesztési terheik is mérséklődtek, átláthatóvá és tervezhetővé váltak. Az árfolyamgát törvény a svájci frank esetében 180 HUF/CHF, az euró esetében 250 HUF/EUR, japán jen esetében 2,5 HUF/JPY árfolyamon rögzítette az árfolyamot. Az adóst az árfolyamrögzítés esetén csak a hitele tőkerészének árfolyam-különbözete terheli. A kamatfizetésre vonatkozó árfolyam-különbözet fizetése az államot terheli. Továbbá annak érdekében, hogy a túl magasra szökő árfolyam további terhet ne jelentsen, svájci frank esetében 270 HUF/CHF, euró esetében 340 HUF/EUR, valamint japán jen esetében 3,3 HUF/JPY összegű legmagasabb devizaárfolyam is rögzítésre került, amely felett az árfolyamgátba belépett adós gyűjtőszámla hitelének egyenlege sem növekszik tovább. A tényleges és a rögzített árfolyamon számolt törlesztőrészek közötti különbséget az árfolyamrögzítés időszakában ún. gyűjtőszámlán tartják nyilván a hitelintézetek, amelyre vonatkozóan az intézmények gyűjtőszámlahitel keretszerződést kötöttek az adóssal. A rögzített árfolyamon történő törlesztés maximálisan 5 év (60 hónap) lehetett.

**IV.** A rögzítés periódusának megszűnését követően a havi fizetési kötelezettség két részből tevődik össze: az egyik a devizahitel-szerződés törlesztése, mely újra piaci árfolyamon történt volna, a másik a gyűjtőszámlahitelkeret-szerződésből eredő fizetési kötelezettség, mely abban az esetben áll fenn, ha a gyűjtőszámlán tartozás halmozódott fel a rögzítés időszaka alatt.

A forintosítási törvény az árfolyamgáttal érintett fogyasztói jelzálogkölcönszerződések fentiekben bemutatott sajátosságaira tekintettel speciális rendelkezéseket tartalmaz e szerződések vonatkozásában.

Az árfolyamgáttal érintett fogyasztók lényegében a következő lehetőségek közül választhatnak: (a) kérhetik a forintosítás *mellőzését*, (b) a forintosítás esetén az árfolyamgát törvény szerinti rögzített árfolyam alkalmazási időszakának kezdő időpontjától számított 60. hónapig (azaz az árfolyamgát eredeti záró időpontjáig) árfolyamgát törvény szerinti *mérsékelt törlesztési terhet vállalhatnak*, (c) a forintosítás esetén az adósnak lehetősége van arra is, hogy a 60 hónapos időszak alatt *magasabb – forintosítási törvény szerinti – törlesztőrészlet fizetését vállalja*.

a) A forintosítási törvény 12. § (3) bekezdése szerint a forintosítás mellőzésére csak nagyon szigorú feltételek esetén van lehetősége az adósnak, e feltételek a következők: a várható törlesztő részletet meghaladó összegű rendszeres jövedelme van az MNB által jegyzett devizanemben, tehát aki devizában kapja a fizetését s az meghaladja a törlesztő részletet; vagy aki megfelel a jövedelemarányos törlesztő részlet szabályzásának, vagyis CHF alapú hitel esetén az akinek nem éri el a törlesztőrészlete a nettó jövedelme 10-400 ezer Ft-os jövedelem esetén 15%-át; vagy akinek a futamideje 2020 december 31-ig lejár, VAGY akinek a forintosítás miatt megnőne a kamatszintje.

A forintosítási törvény hivatkozott rendelkezése az árfolyamgáttal érintett fogyasztók esetén a *forintosítás mellőzésének* további speciális feltételeként határozza meg azt, hogy a fogyasztó a pénzügyi intézménynek írásban köteles nyilatkozni annak tudomásulvételéről, hogy a pénzügyi intézmény a fordulónaptól kezdődően nem biztosítja az általa alkalmazott törlesztési árfolyam és az árfolyamgát törvényben meghatározott rögzített árfolyam közötti különbség forintösszegét az árfolyamgát törvény szerinti gyűjtőszámlahitelből történő folyósítással.

A fentiekből az következik, hogy az árfolyamgáttal érintett adósnak tehát nincs arra lehetősége, hogy a forintra átváltás mellőzését követően – amennyiben a mellőzés valamely feltételének megfelel – változatlanul éljen a rögzített árfolyam és a pénzügyi intézmény által alkalmazott árfolyam gyűjtőszámlahitelből történő folyósításával. Amennyiben tehát a forintosítás mellőzését kéri az adós és a mellőzés feltételének megfelel, az árfolyamgát megszűnése miatt *törlesztőrészlete a fentiekből következően piaci árfolyamnak megfelelően növekedni fog*.

b) A forintosítási törvény 18. § (2) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az *árfolyamgáttal és a forintosítással egyaránt érintett fogyasztói kölcsönszerződés esetében* a 2015. február hónapban esedékes törlesztőrészlettől kezdve az árfolyamgát törvényben meghatározott, rögzített árfolyam alkalmazási időszakának kezdő időpontjától számított 60. hónapban esedékes törlesztőrészletig *a mérsékelt törlesztési teher fennmaradjon*. A jogszabályhely értelmében a törlesztőrészlet a fenti időszakban – a kamatváltozásból eredő törlesztőrészlet-növekedés, valamint az életbiztosítási vagy lakás-előtakarékossági szerződéssel kombinált fogyasztói kölcsönszerződés esetén a szerződésből eredő törlesztőrészlet-növekedés kivételével – nem haladhatja meg a 2015 januárjában esedékes, tehát az árfolyamgát törvényben meghatározott rögzített árfolyam alkalmazásával megállapított törlesztőrészletet.

Az árfolyamgáttal érintett fogyasztói kölcsönszerződések esetében a fogyasztók fennálló tartozása az elszámolás eredményeképpen összességében csökkeni fog, a gyűjtőszámlahitel tartozás pedig – tekintettel arra, hogy az elszámolási törvény 12. § (1) bekezdése szerint a lejárt tartozásokat követően elsődlegesen annak javára kell elszámolni a tisztességtelen kamatemelésből származó fogyasztói követelést – a fogyasztók túlnyomó részénél megszűnik.



Ha az árfolyamgáttal érintett adós esetében az elszámolást követően is maradna gyűjtőszámlahitel- tartozása, annak gyűjtőszámlája nem fog megszűnni ugyan, de a gyűjtőszámlán – az árfolyamgát törvényben meghatározott, a gyűjtőszámlahitel terhére felszámolható kamat kivételével – nem halmozódik további összeg [forintosítási törvény 18. § (3) bekezdés], a 60. hónap lejárta után az esetleges különbözet ezután magához az eredeti hitelhez lesz hozzáírva. *A mérsékelt törlesztési terhet választó adósok esetében a 60. hónap–* tehát az árfolyamgát törvény szerinti rögzített árfolyam alkalmazási időszakának – *lejártát követően a törlesztőrészlet nőni fog, tekintettel arra, hogy a forintosítási törvény valamint árfolyamgát törvény eltérő árfolyamon rögzített az egyes devizákat.*

A 60. hónap lejárta után *sem emelkedhet meg korlátlanul az árfolyamgátba belépett adósok törlesztőrészlete; a forintosítási törvény 18. § (4) bekezdése* ugyanis akként rendelkezik, hogy a fogyasztói kölcsönszerződés hátralévő futamidejét úgy kell megállapítania, hogy az árfolyamgát törvényben meghatározott, rögzített árfolyam alkalmazási időszakának kezdő időpontjától számított 60. hónapot követően esedékes törlesztőrészletek nem haladhatják meg a 60. hónapban esedékes törlesztőrészlet 115 százalékát, vagy ha ez a mérték nem biztosítható, akkor a fogyasztó számára legkedvezőbb mértékű törlesztőrészletet. Ez lényegében annyit jelent, hogy *annak érdekében, hogy az adós törlesztőrészlete ne emelkedhessen korlátlanul, a 60. hónap lejárta után a futamidő hosszabbítására lesz szükség.*

c) Az árfolyamgáttal és forintosítással egyaránt érintett adósok a forintosítás mellözése, a mérsékelt törlesztési teher fenntartása helyett dönthetnek úgy is, hogy a 60 hónapos időszak alatt az árfolyamgátba való belépés esetén alkalmazott törlesztőrészletnél *magasabb törlesztőrészlet fizetését vállalják* [forintosítási törvény 18. § (6) bekezdés]. *E döntés természetesen az adós törlesztőrészletének emelkedését fogja eredményezni, ugyanakkor ezzel elejét veheti a futamidő kitolódásának, illetve kiegyensúlyozottabbá válhat a 60. hónapig és azt követően fennálló törlesztési terhe.*

A fenti szabályozásból is jól látszik, hogy *az adósok törlesztőrészletének emelkedésével az árfolyamgáttal érintett fogyasztók esetében kifejezetten számolt a jogalkotó*, melyet alátámaszt az is, hogy a forintosítási törvény speciális szabályokat teremtett az árfolyamgátba belépett fogyasztók esetében. E speciális szabályok kapcsán kérdésként merült fel, hogy az árfolyamgátba belépett adósok megkülönböztetése felvett-e alkotmányossági problémákat. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a 42/2012. (XII. 20.) AB határozatában is megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, mely szerint a diszkrimináció tilalma és az általános egyenlőségi szabály önálló tilalom, illetve alapjog, de nem önmagában alkalmazandó szabály, mivel csak valamely norma által biztosított joggal vagy előírt kötelezettséggel, illetve egyedi intézkedéssel összefüggésben értelmezhetők az abból eredő követelmények. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában akkor alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka, vagyis önkényes. Az önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetés – végső soron – az emberi méltóság alapjogát sérti, mert ilyen esetben a jogalkotó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, figyelemmel és méltányossággal.

Az árfolyamgát törvény indokolása szerint a „törvény elősegíti a korábbi időszak devizakölcsönzése következtében kialakult társadalmi szintű probléma kezelését, az egyes devizák jelentős árfolyam-ingadozási hatásának átmeneti tompítását és ezzel a devizakölcsönnel rendelkezők helyzetének kiszámíthatóbbá tételét.” Az árfolyamgát konstrukció lényegében csak egyfajta átmeneti megoldást nyújtott az adósok számára, tekintettel arra, hogy átmeneti ideig biztosította a fogyasztók törlesztési terheinek csökkenését.

Az árfolyamgát konstrukció átmeneti jellegét támasztja alá az is, hogy az árfolyamgát törvényben meghatározott rögzített árfolyam alkalmazási időszakának lezárultával a fogyasztók törlesztési terhei – számottevően – növekedtek volna, tekintve, hogy a konstrukció szerint a devizakölcsön törlesztése a törvény szerinti 60 hónapos időszakot követően már nem a rögzített, hanem – az aktuális – piaci árfolyamon történt volna, továbbá a gyűjtőszámla hitelből eredő tartozás törlesztését is meg kellett volna kezdenie az adósnak.

*Mindezekre tekintettel az árfolyamgát speciális, ideiglenes konstrukciója, továbbá a forintosítási törvény fentiekben ismertetett speciális rendelkezései alkotmányosan elfogadható ésszerű indokául szolgálnak az árfolyamgátba belépett fogyasztók megkülönböztetésének, tekintettel arra, hogy-e speciális szabályok teremtik meg annak lehetőségét, hogy árfolyam-ingadozásból eredő bizonytalanság az árfolyamgátba belépett fogyasztók esetében is hosszú távon, az árfolyamgát időszakán túlmutatóan is megszűnjön.*

**V.** Mindazonáltal az, hogy az árfolyamgátat választó adósok számára kedvezőbb-e az önként vállalt magasabb törlesztőrészlet megfizetése, igen nehéz döntés elé állítja a fogyasztót. Az árfolyamgát törvény szerinti mérsékelt törlesztési teher nyilvánvalóan a futamidő meghosszabbításával jár, melynek következményeként a fizetendő hiteldíj is növekedni fog, amennyiben az adós jövedelmi viszonyai lehetőséget biztosítanak a magasabb törlesztő részlet megfizetésére, és a tartozás mielőbbi visszafizetése a cél, úgy nyilvánvalóan mérlegelni kell a 18. § (4) bekezdésben foglalt lehetőséget. E komoly kérdés eldöntéséhez természetesen az szükséges, hogy az adós minden releváns információval rendelkezzen annak érdekében, hogy az egyedi körülmények együttes mérlegelésével a számára legkedvezőbb döntést tudja meghozni.

A forintosítással érintett fogyasztók részére nyújtandó tájékoztatás szabályait a forintosítási törvény 5. §-a és az 58/2014. (XII. 17.) MNB rendelet 1. melléklete tartalmazza. A forintosítási törvény 5. §-a alapján a pénzügyi intézmény az elszámolás közlésével együtt, tértivevényes levélben köteles megküldeni a fogyasztó számára a fogyasztói kölcsönszerződés forintosítási törvényben előírtak szerint módosuló rendelkezéseinek szövegét és ehhez mellékelnie kell a szerződésmódosulás lényegi elemeiről készített, 58/2014. (XII. 17.) MNB rendeletben meghatározott követelményeknek megfelelő összefoglalót, a fordulónaptól hátralévő futamidőben esedékes törlesztőrészleteket tartalmazó törlesztési táblázatot, a forintosítási törvényben biztosított felmondási jogra, valamint a forintosítás mellőzésének lehetőségére és feltételeire vonatkozó figyelemfelhívást, továbbá ehhez kapcsolódóan a jövedelemarányos törlesztőrészlet-mutató számításához szükséges, fogyasztó részéről csatolandó iratok jegyzékét, végül az elszámolás és forintosítás következtében felmerülő adattovábbításra vonatkozó-tájékoztatást.

A fogyasztók tájékoztatásával összefüggésben megvizsgáltam a Magyar Nemzeti Bank, valamint szűrőpróba szerűen nyolc hazai bank honlapját, és az azokon elhelyezett forintosításra, és azon belül is kifejezetten az árfolyamgáttal érintett adósokra vonatkozó tájékoztató anyagokra fókuszáltam.

Bank	Árfolyamgáttal érintett ügyfelekre vonatkozó információk
Magyar Nemzeti Bank	A Pénzügyi Navigátor – Elszámolási és forintosítási tudnivalók című tájékoztató anyag <sup>2</sup> az elszámolásra valamint a forintosításra vonatkozóan tartalmaz általános információkat. <i>Az árfolyamgátas ügyfelekre vonatkozó speciális szabályokat nem tartalmazza.</i>
	A Pénzügyi Navigátor – Elszámolási és forintosítási tudnivalók című tájékoztató anyag az árfolyamgátas ügyfelekre vonatkozó részletesebb információk érdekében az érdeklődőket „Kérdések és válaszok az elszámolással kapcsolatban” <sup>3</sup> felületre irányítja át. <i>Az árfolyamgáttal érintett ügyfelek, e felületen csupán az árfolyamrészről és a kamatemelésből eredő túlfizetés rendezésével kapcsolatban informálódhat.</i>

<sup>2</sup> [https://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/elszamolas\\_forintositas](https://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/elszamolas_forintositas)

<sup>3</sup> [http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/elszamolas\\_forintositas/gyik\\_elszamolas.html](http://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/elszamolas_forintositas/gyik_elszamolas.html)

	Milyen elszámolási szabályok vonatkoznak az árfolyamgátás ügyfelekre? című videóban <sup>4</sup> a Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központ igazgatója, Szabó József Attila ad tájékoztatást az árfolyamgáttal érintett adósokra vonatkozó speciális szabályokra vonatkozóan, azonban <i>a videóból praktikus, az árfolyamgátat választó adósok számára kedvezőbb döntés meghozatalához szükséges információkat nem tartalmazza.</i>
<b>OTP Bank</b>	A bank honlapján a „kérdése van?” felületen <sup>5</sup> az árfolyamgáttal érintett ügyfelek tájékoztatást kaphatnak a gyűjtőszámlára vonatkozóan, valamint a mérsékelt törlesztési teher vállalása esetén a futamidő hosszabbításra vonatkozóan. <i>A honlap nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy amennyiben az adós jövedelmi viszonyai lehetőséget biztosítanak magasabb törlesztő részletet megfizetését is vállalhatja.</i>
<b>ERSTE Bank</b>	A bank honlapján található két videó <sup>6</sup> általánosságban tájékoztatja a fogyasztókat a forintosításra, valamint az elszámolásra vonatkozóan. Hasznos információkat tartalmaz továbbá az elszámolási dokumentumok értelmezésével kapcsolatban, azonban <i>az árfolyamgáttal érintett ügyfelekre vonatkozó speciális szabályokra nem tér ki a tájékoztató anyag.</i>
<b>Budapest Bank</b>	A bank honlapján is találhatóak tájékoztató anyagok, az elszámolásra valamint a forintosításra vonatkozóan. Árfolyamgátás vagyok, velem mi a helyzet? <sup>7</sup> című kérdésre adott tájékoztatás kitér ugyan arra, hogy az árfolyamgáttal érintett fogyasztó „bármikor tehet olyan nyilatkozatot, hogy nem szeretne élni ezzel a lehetőséggel, és vállalja a magasabb törlesztőrészlet megfizetését, így a futamidő csökkentését.” azonban nem nyújt segítséget az adósoknak abban, hogy e döntés érdekében milyen szempontokat célszerű mérlegelnie.
<b>CITI Bank</b>	A honlap <sup>8</sup> a Magyar Nemzeti Bank honlapjára irányítja az ügyfeleket.
<b>Raiffeisen Bank</b>	A honlap <sup>9</sup> a Magyar Nemzeti Bank honlapjára irányítja az ügyfeleket.
<b>CIB Bank</b>	A honlap <sup>10</sup> a Magyar Nemzeti Bank honlapjára irányítja az ügyfeleket.
<b>FHB Bank</b>	<i>Az árfolyamgáttal érintett ügyfelek, a bank honlapján<sup>11</sup> csupán az árfolyamrésből és a kamatemelésből eredő túlfizetés rendezésével kapcsolatban informálódhatnak.</i>
<b>K&amp;H Bank</b>	A bank honlapján <sup>12</sup> az árfolyamgáttal érintett ügyfelek tájékoztatást kaphatnak elszámolás miatt visszajáró fogyasztói követelés összegének elszámolásának sorrendjéről, valamint arról, hogy az árfolyamrögzítésből hátralévő időszak végéig a 2015. januárjában felszámított törlesztőrészlet, mint felső korlátként szolgál, és hogy e fölé kizárólag a jogszabály alapján meghatározott, új kamatmérték növekedése miatt nőhet a havi törlesztőteher. <i>A tájékoztató anyag azonban nem tartalmaz információt arra vonatkozóan, hogy az ügyfél tehet olyan nyilatkozatot, hogy vállalja a magasabb törlesztőrészlet megfizetését, így a futamidő csökkentését, nem nyújt továbbá segítséget az adósoknak e döntés érdekében milyen szempontokat célszerű mérlegelnie</i>

A vizsgálattal érintett bankok honlapjai sok esetben hasznos információt tartalmaznak az ügyfelek, adósok számára a forintosítással kapcsolatban. Megjegyzendő azonban, hogy az árfolyamgáttal érintett adósok azzal kapcsolatban, hogy lehetőségük van-e, és hogy kedvezőbb-e számukra az önként vállalt magasabb törlesztőrészlet megfizetése, avagy az árfolyamgát törvény szerinti mérsékelt törlesztési teher a futamidő meghosszabbításával jár a vizsgált honlapok nem vagy nem teljeskörűen tartalmaztak információkat.

<sup>4</sup> [https://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/elszamolas\\_forintositas/9\\_video.html](https://felugyelet.mnb.hu/fogyasztoknak/elszamolas_forintositas/9_video.html)

<sup>5</sup> <https://www.otpelszamolas.hu/Kerdések#ERINTETT>

<sup>6</sup> <https://www.erstebank.hu/extras/forintositas/video.html>

<sup>7</sup> [http://www.budapestbank.hu/info/elszamolas\\_es\\_forintositas/?c=jelzaloghitel](http://www.budapestbank.hu/info/elszamolas_es_forintositas/?c=jelzaloghitel)

<sup>8</sup> [https://www.citibank.hu/gcb/Lakossagi\\_ugyfelek/hungary/Altalanos\\_informaciok/elszamolasi\\_es\\_forintositasi\\_informaciok.htm](https://www.citibank.hu/gcb/Lakossagi_ugyfelek/hungary/Altalanos_informaciok/elszamolasi_es_forintositasi_informaciok.htm)

<sup>9</sup> <https://www.raiffeisen.hu/maganszemely/hitelek/elszamolasi-es-forintositasi-informaciok>

<sup>10</sup> [http://www.cib.hu/cib\\_csoport/cib\\_bank/elszamolasi](http://www.cib.hu/cib_csoport/cib_bank/elszamolasi)

<sup>11</sup> [https://www.fhb.hu/maganszemelyek/Fontos-tudnivalok/Elszamolasi-es-forintositasi-informaciok/Gyakran\\_Ismetelt\\_Kerdések](https://www.fhb.hu/maganszemelyek/Fontos-tudnivalok/Elszamolasi-es-forintositasi-informaciok/Gyakran_Ismetelt_Kerdések)

<sup>12</sup> [https://www.kh.hu/publish/kh/hu/lakossag/elszamolasi\\_es\\_forintositasi\\_informaciok.html](https://www.kh.hu/publish/kh/hu/lakossag/elszamolasi_es_forintositasi_informaciok.html)

*A jogállamiság megvalósulásának és az abból levezethető tisztességes eljárás követelményének elengedhetetlen feltétele, hogy az érintettek ténylegesen tájékozódhassanak arról, hogy a jogszabályok milyen magatartás tanúsítására kötelezik, illetve milyen jogosultságok, kedvezmények illetik meg őket a vonatkozó jogi normák alapján. Mindez különösen is igaz forintosítással kapcsolatban, ahol az ügyfelek csak több jogszabály, bonyolult jogi megfogalmazás értelmezése útján tájékozódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről. Erre tekintettel megállapítható, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alapjog érvényesülése szükségszerűvé teszi, hogy az állam, e körben különösen a Magyar Nemzeti Bank honlapja mindenekelőtt pontos, hasznos tájékoztatást tartalmazzon a forintosítással érintett adósok, és kiemelten az árfolyamgáttal érintett fogyasztók számára. .*

**VI.** Összességében megállapítható, hogy a forintosítási törvény az ország pénzügyi közvetítőrendszerének stabilitását segíti elő, továbbá megszünteti a lakossági jelzálog-hitelszerződésekben az adósokat egyoldalúan terhelő árfolyamkockázatot. Vítathatatlan tény tehát, hogy a forintosítási törvény lényegében megszünteti az árfolyam-ingadozásból eredő bizonytalanságot, kiszámítható feltételeket biztosít az adósok számára a tartozás további visszafizetése során, azonban a bajba jutott, fizetéképtelenné vált adósok helyzetén a fizetési kötelezettség tekintetében nem tud érdemi segítséget nyújtani.

Ezzel összefüggésben szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a jogelőd állampolgári jogok biztosa már 2008-ban az OBH-4938/2008. sz. jelentésben felhívta a figyelmet a magáncsőd intézményének szükségességére, valamint több átfogó vizsgálatában (így 2010-ben a pénzügyi, 2013-ban a válság vesztesei projektek keretében) is foglalkozott a csődvédelem kérdéskörével. A biztos a csődvédelem intézményének mielőbbi bevezetését szorgalmazta annak érdekében, hogy az érdemi védelmet nyújtson a fizetéképtelenné vált természetes személy adósok számára. Hangsúlyozta azonban azt is, hogy a szabályozás során fokozott figyelmet kell fordítani annak elkerülésére, hogy azzal bárki visszaélve csalárd módon szabadulhasson meg az őt terhelő pénzügyi kötelezettségektől. Jelezte azt is, hogy a magáncsőd nem helyettesít(het)i más, jelenleg is szabályozott és alkalmazott, a bajba jutott adósok helyzetének rendezésére irányuló megoldásokat (árfolyamgát, végtörlesztés, jogi segítségnyújtás, átütemezés, fizetési könnyítés és a forintosítás), ugyanígy – eltérő rendeltetésük miatt – ezek sem váltják ki a magánszemélyek csődvédelmére vonatkozó szabályokat.

E vizsgálat keretében is indokolt rámutatnom arra, hogy a bajba jutott adósok megsegítésére komplex, az állam, a pénzügyi szolgáltatók és a társadalom – bár eltérő mértékű és módú – együttműködésén alapuló megoldásokra van szükség. Az ombudsmani intézmény feladatköréből adódóan ezeket az intézkedéseket kizárólag alkotmányossági alapon vizsgálhatja, nem veheti át a Kormány gazdasági- és szociálpolitikai felelősségét.

### **Intézkedésem**

A vizsgált ügyekben alapvető joggal összefüggő visszasság nem állapítható meg, ezért azzal kapcsolatban intézkedést nem teszek.

A jelentésemet azonban figyelemfelhívásnak szánom: az árfolyamgátat választó adósok számára ugyanis annak eldöntése, hogy kedvezőbb-e számukra az önként vállalt magasabb törlesztőrészlet megfizetése, igen nehéz döntés elé állítja a fogyasztókat. Az árfolyamgát törvény szerinti mérsékelt törlesztési teher nyilvánvalóan a futamidő meghosszabbításával jár, melynek következményeként a fizetendő hiteldíj is növekedni fog, amennyiben az adós jövedelmi viszonyai lehetőséget biztosítanak a magasabb törlesztő részlet megfizetésére, és a tartozás mielőbbi visszafizetése a cél, úgy nyilvánvalóan mérlegelni kell a 18. § (4) bekezdésben foglalt – magasabb törlesztőteher viselésének – lehetőséget.

E komoly kérdés eldöntéséhez az szükséges, hogy az adós minden releváns információval rendelkezzen annak érdekében, hogy az egyedi körülmények együttes mérlegelésével a számára legkedvezőbb döntést tudja meghozni.

Mindezek alapján *felkérem a Magyar Nemzeti Bank elnökét*, hogy az árfolyamgáttal és a forintosítással egyaránt érintett adósok számára e döntés megfontolt és átgondolt meghozatala érdekében hasznos, pontos és praktikus tájékoztató anyagok saját, illetve a felügyelete alá tartozó pénzügyi intézmények honlapján történő elhelyezésével segítse a fogyasztókat.

Fenntartom ugyanakkor a korábbi ombudsmani jelentésekben megfogalmazott javaslatot, és *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy – más érintett tárcákkal együttműködve – vizsgálja meg a magánszemélyek csődvédelméről rendelkező törvényi szabályozás megalkotásának lehetőségét.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-175/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Magyar Telekom Nyrt. eljárását sérelmező panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Beadványa szerint „Barangoló” kártyájának feltöltése a visszaigazolás alapján sikeres volt, de az egyenleg lekérdezésekor mégsem szerepelt a kártyán a feltöltött összeg. Emiatt bejelentést tett a telefonos ügyfélszolgálaton, de a megadott címre nem kapott írásos választ. Az ügyfélszolgálat munkatársától ismerhette meg a szolgáltató álláspontját, amely szerint a feltöltés során technikai hiba történt. Bár kérte a levél ismételt postázását, azt továbbra sem kapta meg.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Érintett alapvető jogok és elvek:**

- 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.”]

**Alkalmazott jogszabályok**

- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.);
- az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.).

**A megállapított tényállás**

Eljárásom során a panasz vizsgálatára kértem a szolgáltató vezérigazgatóját, akinek válasza az alábbiakban foglalható össze.

Technikai hiba miatt a panaszos 2014. május 30-án történt online feltöltése duplán érkezett meg a rendszerbe, melynek köszönhetően kétszeres összeg került a kártyájára. A tranzakciót az alábbi táblázat szemlélteti.

Feltöltés dátuma	Időpont	Kártyaszám	Összeg, Ft	Egyenleg, Ft	Lejárat dátum	Tranzakció ID
2014-05-30	08:55:48	628011156	5000	10694	20150530	795611
2014-05-30	08:54:58	628011156	5000	5694	20150530	795611

A hiba 2014 októberében derült ki, így a kártyáról a plusz 5000 Ft összeget 2014. november 11-én levonták, ekkor a panaszos egyenlege 283,59 Ft volt. Az 5000 Ft levonását követően az egyenleg mínuszba került, -4716,40 Ft lett.

A 2014. november 13-án történt feltöltés sikeres volt ugyan, de az előzőekben leírtak miatt az egyenleg 283 Ft-ra módosult, vagyis az 5000 Ft-ból a mínuszos tételt levonták.

A panaszos 2014. november 17-én telefonon tett bejelentést arról, hogy a 13-án történt 5000 Ft-os feltöltése ellenére a kártyán nem jelent meg az összeg. A vizsgálat eredményéről a szolgáltató az Általános Szerződési Feltételek 6.2.1 pontjában foglaltaknak megfelelően 30 napon belül, a 2014. december 4-én kelt 125518963 iktatószámú levelében adott tájékoztatást.

A panaszos 2014. december 17-én a telefonos ügyfélszolgálaton érdeklődött arról, hol tart a reklamációjának kivizsgálása, mivel még nem kapott arra választ. Ekkor tájékoztatták, hogy a válaszlevelet kiküldték, illetve beolvasták annak tartalmát.

A felülvizsgálat során megállapították, hogy adminisztrációs hiba miatt a válaszlevelet nem az ügyfél által megadott címre küldték. A szolgáltató hangsúlyozta, hogy ennek ellenére a panaszos a december 17-én lefolytatott beszélgetés során megismerhette a Társaság álláspontját.

A vizsgálat összegzése az, hogy a panaszos a levonás előtt olyan összeget használt a kártyáról, amit nem fizetett ki, így az 5000 Ft-os visszatérítésre sem jogosult.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A panasz „Barangoló” kártyás szolgáltatással függ össze, amely vezetékes és mobil telefonokról is elérhető.<sup>1</sup> Az Eht. 117. §-a értelmében az egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatás körébe a következő megfizethető díjú szolgáltatáselemek tartoznak: a) a telefonhálózathoz a felhasználó lakóhelye, székhelye vagy telephelye szerint meghatározott helyen való olyan hozzáférés, amely lehetővé teszi helyhez kötött előfizetői hozzáférési ponton keresztül belföldi és nemzetközi hívások, faxüzenetek és adatátviteli hívások kezdeményezését és fogadását, a segélyhívó szolgálatok elérését, a funkcionális internet-hozzáféréshez elegendő adatátviteli sebességű internet szolgáltatást, figyelembe véve az előfizetők többsége által használt, leginkább elterjedt technológiákat és a technológiai megvalósíthatóságot; b) a lakosságszámhoz igazodva az Elnök által rendeletben meghatározott számú, de legalább településenként egy darab nyilvános telefonállomás működtetése, továbbá a kötelezően létesített nyilvános telefonállomások legalább 3%-a hallás-, illetőleg mozgáskorlátozottak által is használható kialakítással; c) országos belföldi tudakozó nyújtása; d) előfizetői névjegyzék elérhetővé tétele.

---

<sup>1</sup> [http://www.telekom.hu/otthoni/lakossagi/telefon/tovabbi\\_szolgáltatások/hivokartyak/barangolo/hasznalat](http://www.telekom.hu/otthoni/lakossagi/telefon/tovabbi_szolgáltatások/hivokartyak/barangolo/hasznalat) „A Barangoló kártyás szolgáltatás vezetékes telefonokról az ország egész területéről a 1441-es behívószám, vagy a 06 80 55 55 55-ös szám, a Magyar Telekom Nyrt. egyetemes szolgáltatási területéről a 1775-ös behívószám segítségével érhető el, a számok hívása ingyenes. Továbbfejlesztettük a Barangolót! Ennek köszönhetően a szolgáltatás már mobiltelefonról is elérhető a 14 555-ös rövid behívószámon.”

Egyetemes szolgáltatás a helyhez kötött telefonhálózathoz való hozzáférés, amely lehetővé teszi egyebek mellett belföldi és nemzetközi hívások kezdeményezését. Vizsgálati hatásköröm az ilyen hálózattal kapcsolatos és az ilyen hálózaton (is) igénybe vehető kiegészítő szolgáltatással, jelen esetben a „Barangoló” kártya használatával összefüggő panaszok vizsgálatára kiterjed.

## II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjogkorlátozás 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 is.

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 az ombudsmani elvi megállapítások megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során kiindulópontnak számítanak az Alkotmánybíróság határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapítások, következtetések.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.



Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján egyértelműen jogbizonytalanságot teremt, ha egy közigazgatási, illetve közszolgáltatást végző szerv az állampolgárokat túlbuzgóságból vagy a jogszabály hibás értelmezéséből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki.<sup>2</sup> A jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>3</sup>

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja *a tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. *Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel kapcsolatos eljárásaik során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.* A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alapjogi 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 alkotmánybírói gyakorlat alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

### III. Az ügy érdemében

1. Az Eht. 131. § (1) bekezdése alapján az Általános Szerződési Feltételek – az adott szolgáltatásra értelmezhetően – az alábbi fejezetcímek és sorrend szerint legalább a következőket tartalmazzák: f) ügyfélkapcsolat, hibaelhárítás, panaszkezelés, jogviták.

Az Eht. 21. § (6) bekezdése szerint a 10. § (1) bekezdés 13. pontjától eltérően az ügyfélszolgálattal, az előfizetői számlapanaszok elektronikus hírközlési szolgáltató általi intézésének rendjével, kezelésével, a számla tartalmával kapcsolatban az e törvényben vagy az e törvény végrehajtására kibocsátott jogszabályban meghatározott rendelkezések fogyasztókkal szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság a fogyasztóvédelemről szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően jár el.

Az Fgytv. VI. fejezete tartalmazza a panaszkezelésre, az ügyfélszolgálat működésére vonatkozó rendelkezéseket. A 17/A. § (3) bekezdése alapján a szóbeli panaszt azonnal meg kell vizsgálni, és szükség szerint orvosolni kell. Ha a fogyasztó a panasz kezelésével nem ért egyet, vagy a panasz azonnali kivizsgálása nem lehetséges, a vállalkozás a panaszról és az azzal kapcsolatos álláspontjáról haladéktalanul köteles jegyzőkönyvet felvenni, és annak egy másolati példányát a) személyesen közölt szóbeli panasz esetén helyben a fogyasztónak átadni, b) telefonon vagy egyéb elektronikus hírközlési szolgáltatás felhasználásával közölt

<sup>2</sup> 49/1995. (VI. 30.) AB határozat

<sup>3</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

szóbeli panasz esetén a fogyasztónak legkésőbb a (6) bekezdésben foglalt érdemi válasszal egyidejűleg megküldeni, egyebekben pedig az írásbeli panaszra vonatkozóan a (6) bekezdésben írtak szerint köteles eljárni. A 17/A. § (6) bekezdése értelmében az írásbeli panaszt a vállalkozás – ha az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa eltérően nem rendelkezik – a beérkezését követően harminc napon belül köteles írásban érdemben megválaszolni és intézkedni annak közlése iránt. Ennél rövidebb határidőt jogszabály, hosszabb határidőt törvény állapíthat meg. A panaszt elutasító álláspontját a vállalkozás indokolni köteles.

A Magyar Telekom Általános Szerződési Feltételeinek a megkeresésemre adott válaszban hivatkozott 6.2.1. pontja az előfizetői bejelentések, panaszok kezelésére vonatkozóan az alábbiakat tartalmazza: *„Ha az Előfizető az Előfizetői szerződéssel vagy az előfizetői jogviszonnyal kapcsolatos Előfizetői panasszal él, személyesen, telefonon, online felületen és írásban fordulhat az ügyfélszolgálathoz (Eht. 140. § (3)). Az ügyfélszolgáltatáson személyesen vagy telefonon tett Előfizetői panaszt azonnal meg kell vizsgálni, és szükség szerint orvosolni kell. Ha az Előfizető a személyesen vagy telefonon tett panasz kezelésével nem ért egyet, a Szolgáltató az Előfizetői panaszról és az azzal kapcsolatos álláspontjáról haladéktalanul jegyzőkönyvet vesz fel, s annak egy másolati példányát az Előfizetőnek átadja. Ha a személyesen vagy telefonon tett Előfizetői panasz azonnali kivizsgálása nem lehetséges, a Szolgáltató a személyesen vagy telefonon tett Előfizetői panaszról haladéktalanul jegyzőkönyvet vesz fel, és annak egy másolati példányát az Előfizetőnek átadja, egyebekben az írásban tett Előfizetői panaszra vonatkozó szabályok szerint jár el (Fgytv. 17/A. § (3)). (...) Telefonon közölt Előfizetői panasz esetén, ha a beszélgetésről készült hangfelvétel tartalmazza az előírt tartalmi elemeket, a jegyzőkönyv felvétele az Egyéni Előfizető beleegyezésével mellőzhető (Fgytv. 17/B. § (3)). Szolgáltató az Előfizetői panaszt kivizsgálja, és az Előfizetőt a vizsgálat eredményéről a bejelentéstől számított 30 napon belül a jogszabályi előírásoknak megfelelően írásban értesíti, az Előfizetői panaszt érdemben megválaszolja. Ha a Szolgáltató az Előfizetői panaszt elutasítja, azt köteles megindokolni (Fgytv. 17/A. § (6)).”<sup>4</sup>*

2. A szolgáltató rendelkezésemre bocsátotta a panaszosnak szóló, 2014. december 4-én kelt levelének másolatát. A válasz érdemi, ügyvel összefüggő megállapítása a következő: *„A történetet kivizsgáltuk, és megállapítottuk, hogy technikai okok miatt dupla feltöltés történt, melyet központilag levontak, ezzel az egyenleg mínuszos értékű lett. Egyenleg: -4716 Ft. Sajnáljuk a történetet. Fentiek alapján beadványát nem áll módunkban elfogadni.”*

A válaszadási kötelezettség nem csupán a levél megírását, hanem annak a fogyasztó részére történő eljuttatását is jelenti. Kétségtelen, hogy készült válaszlevél, ez azonban a helytelen címzés miatt nem jutott el a panaszoshoz.

A válasznak érdeminek is kell lennie. Ami a szóban forgó levél tartalmát illeti, abból álláspontom szerint nem derül ki, hogy mi történt: a dupla feltöltés és a levonás ténye szerepel benne, de ezek időpontja nem, ezért nem állapítható meg az eseménytörténet. A panaszos nekem írt beadványából arra lehet következtetni, hogy a 2014. november 13-án végrehajtott feltöltés hibájára gyanakodott: *„2014.11.13-án, a szokásos módon, online feltöltést hajtottam végre a Barangoló típusú hívókártyámon, 5000 Ft értékben. A művelet sikeresnek tűnt a visszaigazolás szerint, de amikor az egyenleg lekérdezését végrehajtottam, a kártyán nem szerepelt a feltöltött összeg.”*

A panaszosnak szóló – és hozzá el nem jutott – illetve a részemre küldött levél között tartalmukat tekintve jelentős a különbség. Amíg az utóbbi alapján egyértelműen megállapítható a tényállás, addig a panaszosnak írt levél arra nem alkalmas. A szűkszavú tájékoztatásra – *„(...) az ügyfélszolgálatos fiatalember beolvasta az igen rövid levelet (...)”* – a panaszos is utalt.

<sup>4</sup> [http://www.telekom.hu/static/sw/download/Lakossagi\\_aszf\\_torzszesz\\_20151001.pdf](http://www.telekom.hu/static/sw/download/Lakossagi_aszf_torzszesz_20151001.pdf) Hatálya: 2015. október 1.

Itt jegyzem meg, hogy a téves címzés észlelésekor a szolgáltatónak gondoskodnia kellett volna válaszlevele ismételt, helyes címre történő postázásáról. Más kérdés, hogy ha el is jutott volna a panaszoshoz a levél, abból nem derülhetett ki, hogy a vitatott ügy alapja egy közel fél évvel korábban, 2014. május 30-án történt technikai hiba.

Ezen túl a „beolvasás” nem helyettesíti a levél postai továbbítását, a tájékoztatás tekintetében az egyszer hallott szöveg nem azonos az ügyfél rendelkezésére álló és utólag is megtekinthető írásbeli válasszal. Nem véletlen, hogy a jogszabály – és az ÁSZF – írásos választ ír elő.

A szolgáltató megkeresésemre adott válasza tartalmazza, hogy a panaszos nem jelezte a dupla feltöltést. Kizárólag a Magyar Telekom panasszal kapcsolatos eljárásának alapjogi szempontú vizsgálatára van hatásköröm, ezért a panaszos jelzésének elmaradását, annak következményeit nem értékelhetem.

*Egy szolgáltató akkor tesz eleget válaszadási kötelezettségének, ha levele valóban eljut az ügyfeléhez, valamint abban érdemi tájékoztatást ad; olyat, amiből egyértelműen kiderül intézkedésének oka, háttere. A vizsgált ügyben sem írásban, sem érdemben nem tájékoztatták a panaszost. A szolgáltató a dupla feltöltést utólag korrigálta, az ezzel összefüggő panasz intézése során azonban a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Magyar Telekom vezérigazgatóját, hogy az ügyfelekkel való kapcsolattartás során fokozott gondossággal és a panaszokra érdemi választ adva járjanak el.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-228/2015. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

A panaszos szülő a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatóságának (a továbbiakban: Kincstár) iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetésével kapcsolatos eljárását sérelmezte. Panaszbeadványában előadta, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatala 2013. május 7-én kelt végzésében a Kincstárnál kezdeményezte az iskoláztatási támogatás szüneteltetését, amelyről az 2013. június 14-én kelt határozatában döntött. A panaszos tudomása szerint, ha a gyámhivatal a felülvizsgálati eljárás eredményeként megállapítja, hogy a gyermek (a fiatal felnőtt) a felülvizsgálattal érintett időszakban ötnél több kötelező tanórai foglalkozást igazolatlanul nem mulasztott, akkor kezdeményezi a kincstárnál az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését.

A Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatala (a továbbiakban: Gyámhivatal) 2013. október 21-én értesítette a panaszos szülőt arról, hogy a szüneteltetés megszüntetésére a Kincstár határozatának jogerőre emelkedését követő 3 tanítási hónapot bezárólag, tehát csak *2013. november 30-át követően kerülhet sor*. Az illetékesség változása miatt a Pest Megyei Kormányhivatal Gödöllői Járási Hivatal Járási Gyámhivatala Péceli Telephelye ugyanakkor csak *2014. október 27-én jogerőre emelkedett végzésével kezdeményezte* az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését a Kincstárnál.

A panaszos sérelmesnek tartotta, hogy panaszának hozzám történő benyújtásáig az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetéséről a Kincstár nem hozott döntést. A panaszos később arról tájékoztatott, hogy a Kincstár döntését meghozta, amellyel szemben fellebbezést nyújtott be, mivel a Kincstár a döntést követően sem folyósítja a számára szerinte jogosan járó, elmaradt iskoláztatási támogatást. A panaszos 2015 januárjában tájékoztatott arról is, hogy a Magyar Államkincstár Központja fellebbezési kérelmét elutasította.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a Kincstár igazgatójától és a Gyámhivatal vezetőjétől kértem tájékoztatást.

**Az érintett alapvető jog**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);

- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006.(XII.23.) Korm. r. (Gyszr.);
- a Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: MÁK Korm.r);
- a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Cst. Vhr.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.).

### **A megállapított tényállás**

1. A *Gyámhivatal vezetőjének* tájékoztatása szerint az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének első felülvizsgálati időszaka a Gyer. 91/H. § (2) bekezdésének b) pontja alapján 2013. szeptember 1. – november 30. között volt, az ügyintézés ekkor a törzshivatal végezte. A Gyámhivatal 2013. október 21-én kelt levelében tájékoztatta a szülőt arról, hogy a szüneteltetés felülvizsgálatára 2013. november 30-át követően kerül sor, majd 2013. november 20-án kelt egyszerűsített végzésével megkereste az az iskolát, melyben tájékoztatást kért a tanuló 2013. szeptember 1. – november 30. közötti hiányzásairól. Az iskola 2013. december 5-én érkezett válasza szerint a gyermek 2013. augusztus 22-én kiiratkozott az iskolából. A gyámhivatal ennek ismeretében 2013. december 9-én kelt levelében tájékoztatta a gyermek tanulói jogviszonyának megszűnéséről a Kincstárt, egyben kérte az iskoláztatási támogatás megszüntetését.

A Gyámhivatal soron következő intézkedésére 2014. február 4-én került sor, mikor végzésében megkereste a gyermekjóléti szolgálatot, hogy az 15 napon belül készítsen környezettanulmányt. E végzés szerint az iskoláztatási támogatás szüneteltetése ügyében 2013. december 5-én eljárás indult. *Az iratok között nem lelhető fel, hogy a hivatalbóli eljárás megindításáról az ügyfelet, a szülőt értesítette a hatóság. A kapott tájékoztatás szerint az ügy iratait 2014. február 11-i iktatással – az időközbeni illetékesség megváltozása alapján – a Gyámhivatal Péceli Telephelyéhez átadták, ahol azt irattározták.*

A szülő 2014. július 9-én jelezte a Gyámhivatalnál, hogy gyermeke a 2013/2014-es tanévben iskolaváltást követően is tanult, csatolta a beiratkozásról szóló értesítést, amely szerint – az iskolai kiiratkozás dátumát megelőzően – a gyermek 2014. július 31-én másik iskolába iratkozott be. A Gyámhivatal Péceli Telephelye ekkor intézkedett az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének felülvizsgálatáról, egyszerűsített végzések útján megkereste a tanuló iskoláját és 8 napos határidő tűzése mellett tájékoztatást kért hiányzásairól az alábbi felülvizsgálati időszakok tekintetében: 2013. szeptember 1. – november 30., 2013. december 1. – 2014. február 28., illetve a 2014. március 1. – május 31. A visszaérkezett tértivevény alapján a végzéseket az iskola 2014. július 15-én átvette. A gyámhivatal a válaszadás elmaradása miatt az iskolát a 2014. szeptember 5-én kelt végzéseivel ismételtlen megkereste. Az iskola válasza 2014. október 1-jén érkezett meg a Gyámhivatalhoz.

Tekintettel arra, hogy az első felülvizsgálati időszakban (2013. szeptember 1. – november 30.) a tanuló nem mulasztott igazolatlanul, a Gyámhivatal a Gyvt. 68/A. § (3) bekezdés b) pontja alapján 2014. október 6-án kelt határozatával megállapította, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetéséhez szükséges feltétel fennáll.

A határozat indoklása tartalmazza, hogy a szülő 2014. július 9-én arról tájékoztatta a Gyámhivalt, hogy gyermeke nem fejezte be az iskolai tanulmányait 2013 augusztusában, mivel a 2013/2014. tanévben egy új iskola tanulója volt. A Gyámhivatal Péceli Telephelye a szülő jelzése alapján megkereste az új iskolát arra vonatkozóan, hogy felülvizsgálattal érintett időszakokban a gyermek hány kötelező tanórai foglalkozási mulasztott igazolatlanul. A határozat szerint a szüneteltetést követő első felülvizsgálati időszakban – 2013. szeptember 1. és 2013. november 30. között – a gyermek nem mulasztott igazolatlanul, a határozathoz csatolta az iskola 2014. szeptember 24-ei válaszát, miszerint a gyermeknek 2014. február hónapban 9 óra igazolatlan órája volt, máskor nem mulasztott.

E határozattal szemben a Gyvt. 68/A. § (5) bekezdése kizárja a fellebbezést. A Gyámhivatal Péceli Telephelyének határozatát annak jogerőre emelkedését követően megküldte a Kincstárnak. A hivatalvezető álláspontja szerint *az iskoláztatási támogatás jogosultja nem tett eleget az iskolaváltással kapcsolatos bejelentési kötelezettségének, amelyre a Kincstár felhívta a szülő figyelmét az iskoláztatási támogatás szüneteltetését elrendelő határozatában.*

2. A *Kincstár igazgatójának* tájékoztatása szerint a Cst. 12. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja alapján 2013. augusztus 1-től 2013 novemberéig folyósították a szülő részére gyermeke figyelembe vételével az iskoláztatási támogatást a háztartásban nevelkedő, családi pótlékra jogosító gyermekek után, mert az iskoláztatási támogatás szüneteltetése nem érinti a gyermek figyelembe vételét az ellátás összegének megállapításánál, valamint figyelemmel arra, hogy a folyósítás idején hatályos Nkt. 45. § (3) bekezdése szerint a tankötelezettség a gyermek 16. életévének betöltéséig tart. A családi pótlékot csökkentett összegben – a gyermek figyelembe vétele nélkül – 2013. december 1-jétől folyósították. Az összegváltozásról a családtámogatási program a családtámogatási ügyintézőnek 2013. november 29-én automatikus figyelmeztetést küldött, aki azt az igazgató véleménye szerint az Oktatási Hivatal által közölt, fennálló tanulói jogviszonyra vonatkozó adattal együtt nem dolgozott fel. A Kincstár igazgatója jelezte azt is, hogy a családtámogatási számfejtő program az Oktatási Hivatal elektronikus nyilvántartásából minden családi pótlékra jogosító 16. életévet betöltött gyermek esetében adatot vesz át a gyermekek tanulói jogviszonyáról. A 2013. november 25-ei elektronikus adatátvétel szerint a panaszos gyermeke 2013. július 31-jétől tanulói jogviszonnyal rendelkezett. A Gyámhivatal ugyanakkor a Kincstárt 2013. december 9-én kelt levelében arról értesítette, hogy a felülvizsgálati eljárásban az oktatási intézmény a gyermek tanulói jogviszonyának 2013. augusztus 22-ei megszűnését jelezte, amelyre tekintettel a gyámhivatal kérte az iskoláztatási támogatás megszüntetését.

A fentiekkel összefüggésben a Kincstár igazgatója kifejtette, hogy *az ügyben eljáró ügyintézőjük* a beérkezett levél tartalmát és a számfejtő program automatikusan generált feladatait, információit figyelmen kívül hagyva *az ügyben nem intézkedett.* A levél tartalma alapján szükséges lett volna felhívnia a Gyámhivatal ügyintézőjének figyelmét arra, hogy az iskola a gyermek tanulói jogviszonyát a tankötelezettségének időtartama alatt szüntette meg. Továbbá az Oktatási Hivatal 2013. november 25-ei adatközléséből az is látható volt (bár a Gyámhatóság által küldött értesítés időpontjában a gyermek már nem volt tanköteles), hogy az iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszüntetésének jogszabályi feltételei a gyermek tankötelezettségének megszűnését követően sem állnak fenn.

A Kincstár igazgatója utalt arra is válaszában, hogy a Gyámhatóság az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének szükségességét a Gyvt. 68/A. § (2) bekezdése szerinti időszakokban vizsgálja felül. A felülvizsgálati eljárás eredményeként, ha a gyermek a felülvizsgálattal érintett időszakban igazolatlanul nem mulasztott vagy az igazolatlan mulasztások száma nem haladja meg az ötöt, akkor kezdeményezi a Kincstárnál az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését. A Gyámhivatal Péceli Telephelyétől 2014. október 31-én érkezett meg a Kincstárhoz a 2014. október 6. napján kelt gyámhivatali határozat, amelyben a gyermek iskoláztatási támogatás szüneteltetése ügyében tartott felülvizsgálati eljárás eredményeként megállapította, hogy a tanuló a felülvizsgálattal érintett időszak alatt nem hiányzott igazolatlanul, ezért az iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetéséhez szükséges feltétel fennáll. *Az igazgató hivatkozott arra, hogy a Kincstár ügyintézője az iratok teljes körű átvizsgálása nélkül az iskola 9 órás igazolatlan óráról szóló adatközlése miatt a Gyámhivatal Péceli Telephelyét elektronikus úton a határozat felülvizsgálatára kérte, amely intézkedésre a Gyámhivatal nem reagált.*

A szülő 2014. december 23-án vette fel a kapcsolatot a Kincstár ügyfélszolgálatával és ügyében tájékoztatást kért. Ekkor őt arról tájékoztatták, hogy felvették a kapcsolatot a Gyámhivatal Péceli Telephelyével, mivel a gyermek igazolatlan hiányzásainak száma meghaladta az öt órát, és kérték a gyámhatóságtól a határozat felülvizsgálatát.

A Kincstár az Oktatási Hivataltól átvett újabb adatokból arról értesült, hogy a gyermek tanulói jogviszonya 2014. augusztus 31-én megszűnt. A szülő azonban jelezte azt is, hogy gyermeke továbbra is tanulói jogviszonyban áll, erre tekintettel kérték a szülőtől az iskola által kitöltött tanulói jogviszony igazolását, amit a szülő 2015. január 6-án nyújtott be.

A teljes iratanyag felülvizsgálatát követően, a beérkezett iskolai igazolás figyelembe vételével a Kincstár a szülő részére 2015. január 14. terhelési nappal 2013. december hónaptól 2014. szeptember 30-ig a gyermek figyelembe vételével a jogszabály szerint járó *elmaradt különbözetet kiutalta. 2014. január 14-én kelt határozatával* megszüntette az iskoláztatási támogatás szüneteltetését – figyelemmel a Cst. 37. § (9) bekezdésére – 2014. október 1-jétől, és intézkedett a szülő részére 2014. október hónaptól járó ellátás és különbözet kiutalásáról.

A szülő 2015. január 21-én ismételten a Kincstár ügyfélszolgálatához fordult, kifogásolta, hogy miért csak 2014. október hónaptól kapta meg az ellátást, mikor gyermeke már 2013. szeptember hónaptól nem hiányzott igazolatlanul és ez szerepel a gyámhivatali határozatban. A Kincstár tájékoztatta az ügyfelet az iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetésének Cst. 37. § (9) bekezdésében foglalt feltételeiről, miszerint 2015. január 1-jétől az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetése esetén az ellátást első alkalommal a gyámhatóság iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezésben megjelölt hónapra, *ennek hiányában a kezdeményezés hónapjára kell ismételten folyósítani.* A Cst. Vhr. 5. § (9) bekezdése alapján a Cst. 37. § (9) bekezdésének alkalmazásában az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló *kezdeményezés hónapja az a hónap, amelyben a kezdeményezést kiadmányozták.*

A Kincstár igazgatójának véleménye szerint mindezekre tekintettel megállapítható, hogy *az ügyintézés menete nem tekinthető elfogadhatónak, az ügyben eljáró családtámogatási ügyintézőjük több ízben is vétett.* A szülőt megillető, a Cst. 12. §-a alapján járó különbözet folyósítását csak késedelemmel teljesítette, valamint az iskoláztatási támogatás szüneteltetés megszüntetéséről az ügyintézési határidőt jelentősen túllépve *2015. január 14-én* intézkedett. Válaszában utalt ugyanakkor arra is, hogy az ügy felülvizsgálatakor a gyámhatóság sem tartotta be maradéktalanul az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének felülvizsgálatával kapcsolatos rá vonatkozó jogszabályi előírásokat.

Az igazgató tájékoztatót, hogy 2015. január 30-án a szülő határidőn belül fellebbezéssel élt a szüneteltetés megszüntetéséről szóló határozat ellen. A Kincstár a fellebbezést elutasította a Cst. 37. § (9) bekezdésére hivatkozva, amely szerint az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetése esetén az ellátást első alkalommal a gyámhatóság iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezésben megjelölt hónapra, *ennek hiányában a kezdeményezés hónapjára kell ismételten folyósítani.* A Gyámhivatal Péceli Telephelye 2014. október 6-án kelt határozatával kezdeményezte a megszüntetést, ezért a támogatást a szülő részére 2014 októberétől kell ismételten folyósítani.

## **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, 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 Gyszr. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. A MÁK Kormr. 1. § bekezdése értelmében a Magyar Államkincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv.

E jogszabály 2. §-a alapján a Kincstár központi szervből és a Kincstár területi szerveként működő igazgatóságokból áll. A MÁK. Kormr. 4. §-a szerint a Kincstár hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben – ha kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – első fokon a területi szervek, másodfokon a központi szerv jár el. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervek hatóságnak minősülnek az Ajbt. értelmében, így rájuk kiterjed vizsgálati hatásköröm. Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre, hogy a panaszosnak a gyámhivatali határozattal szemben nem állt rendelkezésre jogorvoslat, míg a Kincstár határozatával szemben fellebbezési lehetőségét kimerítette.

## **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 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 kiemelte, 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, 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.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, illetve az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való jog 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 határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *„tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot”*.



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. 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 az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi éllal mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

3. Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a *jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége*. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. 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. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### **1. A Gyámhivatal eljárása kapcsán**

Az iskoláztatási támogatás szüneteltetése felülvizsgálatának legfőbb szabályait a Cst. határozza meg. A Cst. 15. § (3) bekezdése értelmében a kincstár a gyámhatóság kezdeményezésére megszünteti az iskoláztatási támogatás szüneteltetését, ha a gyermek (személy) igazolatlanul mulasztott kötelező tanórai foglalkozásainak száma a Gyvt. 68/A. § (2) bekezdés szerinti felülvizsgálattal érintett időszakban nem haladta meg az ötöt.

**1.1.** A gyámhatóság a felülvizsgálati eljárást a Ket. szabályainak figyelembe vételével folytatja le. A Ket. 29. § (2) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha ezt jogszabály előírja. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja értelmében a törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezésének hiányában az eljárás megindításáról *a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.*

Az értesítésnek a Ket. 29. § (5) bekezdése alapján az alábbiakat kell tartalmaznia:

- a) az ügy tárgyát, iktatási számát, *az eljárás megindításának napját* és az adott ügyfajtára irányadó ügyintézési határidőt, az ügyintézési határidőbe nem számító időtartamokat, az ügyintéző nevét és hivatali elérhetőségét,
- b) az iratokba való betekintés és *a nyilatkozattétel lehetőségére irányuló tájékoztatást,*
- c) *hivatalból indult eljárásban az erre történő utalást,* kérelemre indult eljárásban a kérelmező ügyfél nevét.

A Gyámhivatal eljárását áttekintve megállapítom, hogy *a felülvizsgálati eljárásának megindításáról az ügyfelet nem értesítette.* Álláspontom szerint nem tekinthető a Ket. szerinti eljárás megindításáról szóló értesítésnek az a levél, amelyet a Gyámhivatal 2013 októberében küldött a szülőnek, miszerint a felülvizsgálatra 2013. november 30-át követően kerül sor. A levél nem felel meg az alakszerűségi és tartalmi követelményeknek, továbbá nem tájékoztatta az ügyfelet sem az eljárás megindításának konkrét időpontjáról, sem pedig a törvényben foglalt további követelményekről. Az eljárási jogok tényleges érvényesülése szempontjából alapvető feltétel, hogy az ügyfél tudjon róla, hogy őt érintő eljárás folyik a hatóságnál, és ez biztosítja egyben, hogy az ügyfél élni tudjon ügyféli jogaival, az ügy szempontjából fontos nyilatkozatokat tehesen. *Az ügyfél tájékoztatásának elmaradása az ügyfél jogait csorbítja, továbbá szükségtelenül növeli a jogorvoslatok számát, és késlelteti az ügy végleges lezárását.*

**1.2.** A Gyvt. 68/A. § (2) bekezdése alapján a gyámhatóság az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének szükségességét három tanítási hónapot magában foglaló időszakonként felülvizsgálja. A felülvizsgálat keretében a Gyer. 91/H. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kér a nevelési-oktatási intézmény igazgatójától arról, hogy a felülvizsgálattal érintett időszakban a gyermek (fiatal felnőtt) hány kötelező tanórai foglalkozást mulasztott igazolatlanul és a nevelési-oktatási intézmény milyen intézkedésekkel segítette elő a védelembe vett gyermek iskoláztatási kötelezettségének teljesítését. A Gyámhivatal a felülvizsgálati eljárásában 2013. december 9-én az iskolától arról értesült, hogy a gyermek tanulói jogviszonya 2013. augusztus 22-én megszűnt. Ezzel kapcsolatosan rögzítenem kell, hogy a felülvizsgálat idején hatályos Nkt. 45. § (3) bekezdésében foglalt szabályok értelmében – miszerint a tankötelezettség a tanuló tizenhatodik életévének betöltéséig tart – a gyermek az iskolai jogviszony megszűnésekor tanköteles korú volt.

Tény, hogy az iskola válasza a gyermek tanköteles korának betöltését (november) követően érkezett a gyámhivatalhoz. Álláspontom szerint ennek ellenére *az ügy valamennyi körülményére kiterjedő ügyintézés megkövetelte volna* a Gyámhivataltól a tényállás teljes körű tisztázását. Így különösen azt, hogy az iskolából való kiiratkozás időpontjában tanköteles korú gyermek tanulói jogviszonyának megszűnését követően hol és milyen formában tett eleget tankötelezettség teljesítésének, hiszen a tanuló további háromhónapnyi időtartamig tanköteles volt még a kiiratkozás időpontjában.

**1.3.** A hatóság eljárása nem öncélú, nem maga dönti el, hogy eljárását mikor és milyen formában fejezi be, hanem a Ket. 33. § (1) bekezdése alapján eljárásának lezárásakor, az ügyintézési határidőre figyelemmel döntés hozatali kényszere van, és e döntését a Ket. 78. §-a értelmében közölnie kell az arra jogosultakkal. A Ket. 78. § (1) és (2) bekezdése alapján a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel. A végzést azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal, akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel. A hatóság az ügyfél kérelmére egy alkalommal külön illeték vagy díj felszámítása nélkül ad ki másolatot a vele közölt végzésről. A Ket. 71. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.

A Ket. 72. § (1) bekezdése állapítja meg a határozat tartalmát, amelynek – az ügy szempontjából a releváns elemeket kiemelve – a rendelkező részében tartalmaznia kell *a hatóság döntését, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást, továbbá az indokolásban a megállapított tényállást és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokat.*

A gyámhatóság a Gyvt. 68/A. § (3) bekezdése szerint, ha a gyermek a felülvizsgálattal érintett időszakban ötnél több kötelező tanórai foglalkozást igazolatlanul mulasztott, megállapítja, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetése megszüntetéséhez szükséges feltétel nem áll fenn, ha pedig a gyermek nem mulasztott, kezdeményezi a kincstárnál az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését. Ez utóbbi intézkedés (szüneteltetés megszüntetése) ellen a Gyvt. 68/A. § (5) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek.

A kapott tájékoztatás alapján a felülvizsgálati eljárás eredményeként a Gyámhivatal megfogalmazott egy levelet, amelyben a Kincstárt arról tájékoztatta, hogy a gyermek tanulói jogviszonya megszűnt. Álláspontom szerint azonban a Gyámhivatal ezen intézkedésével ismételen az ügyfél jogait biztosító garanciális törvényi rendelkezések betartását mulasztotta el. A rendelkezésemre álló iratok között *a felülvizsgálati eljárás eredményét rögzítő hatósági döntés nem lelhető fel*, amelynek közlésével az ügyfél értesülhetett volna a felülvizsgálati eljárás lezárásának eredményéről, megismerhette volna a rá vonatkozó, kedvezőtlen döntést, és annak ismeretében gyakorolhatta volna jogorvoslati jogát. Nem hagyható ebben a körben figyelmen kívül az sem, hogy az ügy a Gyámhivataltól a Gyámhivatal Péceli Telephelyéhez került átadásra, ahol azt irattárazták, anélkül, hogy a panaszos a felülvizsgálat bármilyen eredményét megismerhette volna.

**4.** A hatóság ügyintézési határidejét a Ket. 33. § (1) bekezdése 21 napban rögzíti, ez idő alatt szükséges döntését meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket. 33. § (3) bekezdése értelmében a határidőbe nem számít be többek között a jogsegélyeljárás időtartama. A Ket. 26. § (1) bekezdés c) pontja alapján belföldi 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 rendelkezik. A megkeresett szervnek a jogsegélyt nyolc napon belül kell teljesíteni.

A Ket. 26. § (7) bekezdése szabályozza azt is, ha a megkeresett szerv vagy személy határidőre nem teljesíti a megkeresést, a megkereső hatóság – határidő tűzésével – tájékoztatást kér a megkeresett szervtől vagy személytől ennek okáról.

Ha a megkeresett szerv nem teljesíti a tájékoztatást és a megkeresett szerv vagy személy felügyeleti szervvel rendelkező hatóság, akkor a megkereső szerv felügyeleti eljárást kezdeményez, egyéb esetben jelzi a mulasztást a szerv vezetőjének. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül intézkedik.

Az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének felülvizsgálata a Gyámhivatalnál 2014. július 9-én a szülő kérelmére indult meg. A felülvizsgálati eljárás keretében a Gyámhivatal még aznap tájékoztatást kért a tanuló iskolájától 8 napos határidő tűzése mellett, amelyet az iskola 2014. július 15-én átvett és arra határidőben (8 napon belül, 2014. július 23-ig) nem adott választ. A Gyámhivatal soron következő, tájékoztatást kérő végzését 2014. szeptember 5-én kiadmányozta, amelyet az iskola 2014. szeptember 10-én vett át. Az iskola válasza 2014. szeptember 24-én kelt, amely 2014. október 1-jén érkezett meg a gyámhivatalhoz, majd 2014. október 6-án meghozta határozatát, amelyet a Ket. szerint közölt a felekkel. E határozatában döntött arról, hogy a Gyvt. 68/A. § (3) bekezdés b) pontja szerint a gyermek a felülvizsgálattal érintett időszakban (tehát 2013. szeptember 1-e és 2013. november 30-a között) ötnél több kötelező tanórai foglalkozást igazolatlanul nem mulasztott, ezért kezdeményezte a kincstárnál az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését.

A Gyámhivatal (ezen belül a Péceli Telephelyének) eljárásával összefüggésben megállapítható, hogy a belföldi jogsegély kérelmet nem teljesítő iskola esetében elmulasztotta a Ket. szerinti intézkedési lehetőségeket, és csupán másfél hónap eltelté után tett ismét intézkedéseket a szükséges információk beszerzése érdekében.

*Összességében megállapítom, hogy a Gyámhivatal (mind a törzshivatal, mind a Péceli Telephely) kellő körültekintést nélkülöző, az eljárási garanciáikat figyelmen kívül hagyó, illetve indokolatlanul elhúzódó eljárása a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával, továbbá a jogorvoslati jogával összefüggő visszasságot okozott.*

## **2. A Kincstár eljárása kapcsán**

**2.1.** Ahogyan arra már az ügy érdemében tett megállapításaim 1.3. pontjában utaltam, a hatóság ügyintézési határidejét a Ket. 33. § (1) bekezdése 21 napban rögzíti, ez idő alatt szükséges döntését meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. A Ket. 72. § (1) bekezdés ee) pontja rögzíti, hogy a határozatnak – ha jogszabály további követelményt nem állapít meg – tartalmaznia kell az indokolásban az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be.

A Kincstárhoz a Gyámhivatal kezdeményezése (határozata) 2014. október 31-én érkezett meg, amely alapján a Kincstár döntését 2015. január 14-én hozta meg. Az ügyintézési határidő a Gyámhivatal határozatának beérkezését követően 2014. november 1-jén indult, így a 21 napos ügyintézési határidőt e naptól kell számítani.

*Egyetértek a Kincstár igazgatójának álláspontjával, miszerint a hatóság az ügyintézési határidőt valóban túllépte, ugyanakkor azt is meg kell állapítanom, hogy határozata a Ket. 72. § (1) bekezdés ee) pontjának sem tett eleget.*

**2.2.** A Gyvt. 68/A. § (2)-(3) bekezdése alapján a gyámhatóság vizsgálja felül az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének szükségességét és ennek megfelelően kezdeményezi annak megszüntetését. A Kincstár az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetéséről szóló döntésének meghozatalát megelőzően „ellenőrizte” a gyámhivatali határozatot. A Kincstár álláspontja szerint a szülő a határozatban foglaltak ellenére sem jogosult a támogatásra, e véleményéről e-mailben tájékoztatja a Gyámhivatal ügyintézőjét. A Kincstár álláspontja alátámasztása érdekében az iskola tájékoztatásában szereplő igazolatlan órákra hivatkozott, figyelmen kívül hagyva a felülvizsgálati időszak tartamát. A Kincstár a következő „ellenőrzési pontnál” a családtámogatási program adatait felhívva, a gyámhatósági határozatban foglaltakkal szemben a szülőt gyermeke tanulói jogviszonya fennállásának igazolására szólította fel. Mindezt annak ellenére tette, hogy a szülő a gyámhivatalnál már korábban igazolta gyermeke tanulói jogviszonyának fennállását.

A Kincstár eljárását álláspontom szerint ellentmondások és következetlenségek jellemezték, mivel előző eljárása esetében nem kezdeményezte a gyámhivatal intézkedésének felülvizsgálatát akkor, amikor a családtámogatási program adataiból értesült arról, hogy a tanköteles gyermek tanulói jogviszonya a gyámhivatali határozatban foglaltakkal szemben fennáll. *Álláspontom szerint a Kincstár önkényesen túlterjeszkedett hatáskörén*, ugyanis a Gyvt. 68/A. § (2) bekezdése alapján a gyámhatóság hatáskörébe tartozik az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének felülvizsgálata. A hatásköri jogosultság akkor is egyértelmű, ha a Kincstár családtámogatási programja az Oktatási Hivatalon keresztül hozzájut a tanuló adataihoz. Hangsúlyozni kell, hogy a jogszabály nem a Kincstár családtámogatási adatai alapján teszi lehetővé az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetését, hanem a gyámhivatal eljárásában közvetlenül a tanuló iskolájától kapott tények alapján.

**2.3.** A Kincstár eljárásának *megindításakor* hatályos Cst. 37. § (9) bekezdése értelmében az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésekor az ellátást első alkalommal a gyámhatóság iskoláztatási támogatás *szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezésének hónapjára kell ismételten folyósítani*. Ebben az esetben a folyósításra visszamenőlegesen, a Kincstárnak a szüneteltetést megszüntető döntése meghozatalát követően kerül sor. A Cst. Vhr. 5. § (9) bekezdése szerint a Cst. 37. § (9) bekezdésének alkalmazásában az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezés hónapja az a hónap, amelyben *a kezdeményezést kiadmányozták*.

A Cst. 37. § (9) bekezdése 2015. január 1-jétől módosult az alábbiak szerint: *„Az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetése esetén az ellátást első alkalommal a gyámhatóság iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezésben megjelölt hónapra, ennek hiányában a kezdeményezés hónapjára kell ismételten folyósítani. Ebben az esetben a folyósításra visszamenőlegesen, a kincstárnak a szüneteltetést megszüntető döntése meghozatalát követően kerül sor.”* A törvénymódosításhoz fűzött indokolás szerint az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének megszüntetésére irányuló kezdeményezés hónapjára folyósított ellátás jelenlegi szabályozása esetén *a gyámhatóság esetleges késedelme okán az iskoláztatási támogatásra jogosult egy vagy kéthavi családtámogatási ellátással is kevesebb ellátásban részesülhet, amely számára jelentős joghátrányt jelent*. Ezért a gyámhatóság iskoláztatási támogatás megszüntetésére irányuló kezdeményezésében megjelölt időtartammal és szövegrésszel történő szabályozás előírásával orvosolható azon joghátrány, amely például a gyámhatóság iskoláztatási támogatás megszüntetése kezdeményezésének késedelmes megtörténte esetén felmerül.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján a Gyámhivatal kezdeményezését tartalmazó határozatát 2014 októberében kiadmányozta, amikor még nem rendelkezhetett arról, hogy a jogosult számára az iskoláztatási támogatás szüneteltetés megszüntetésére mely hónapban kerüljön sor. A Kincstár a szüneteltetés megszüntetéséről szóló döntését ugyan már az új rendelkezés hatályba lépését követően hozta, ugyanakkor – mivel a gyámhivatal határozata nem tartalmazhatta a szüneteltetés megszüntetésének hónapját – csak a határozat kiadmányozásának hónapjára tekintettel dönthetett a támogatás ismételt folyósításáról.

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a Kincstár az ésszerű ügyintézési időt figyelmen kívül hagyó, indokolatlanul elhúzódó, valamint a kellő körültekintést nélkülöző, önkényes eljárása és döntései a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát sértették.*

Utalni szeretnék ugyanakkor arra is, hogy a Kincstár iskoláztatási támogatással kapcsolatos hatásköre az egyes közigazgatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi VI. törvény hatálybalépésével, 2015. április 1-jétől megszűnt, ezt követően a hatáskör gyakorlására immár az illetékes megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal jogosult.

### **3. A felülvizsgálati eljárásban érintett iskolák eljárásai kapcsán**

A hatóságok mulasztásán túl nem hagyható figyelmen kívül a tanuló iskoláinak eljárása sem.

**3.1.** Tanköteles tanuló tanulói jogviszonya újabb tanulói jogviszony létesítése nélkül – a törvényben foglalt kivétellel, így például az általános iskola befejezésével – nem szüntethető meg, mivel ez biztosítja a tankötelezettség teljesítésének folyamatosságát. A tanköteles korú gyermek tanulói jogviszonya az Nkt. 52. § (2) bekezdés a) pontja alapján – ha a tanulót másik iskola átvette – *az átvétel napján* szűnhet meg. E ténynek pedig jelen ügyben kiemelkedő szerepe lett volna, hiszen amennyiben a tanuló régi iskolája a tanuló jogviszonyát jogszerűen szünteti meg, akkor a Gyámhivatal számára ebből ismertté válhatott volna, hogy a tanuló tanulói jogviszonya nem szűnt meg, csak iskolát váltott.

A rendelkezésre álló információk alapján a panaszos gyermekének volt iskolája, a *Csonka János Műszaki Szakközépiskola és Szakiskola a tanulói jogviszony megszüntetéséről a Gyámhivatalnak adott tájékoztatása (tanköteles gyermek kiiratkozása) nem segítette elő a hatóság eljárását.* Álláspontom szerint ugyanis a tanköteles tanuló iskolaváltása az Nkt. szabályainak nem felelt meg, mivel a tanulói jogviszony megszűnésének időpontja nem állapítható meg egyértelműen az Nkt. alapján, hiszen a tanuló új iskolájába július 31-én beiratkozott, noha régi iskolájából csak augusztus 22-én iratkozott ki.

**3.2.** A Ket. 26. § (1) bekezdés c) pontja alapján belföldi 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. A megkeresett szervnek a Ket. 26. § (5) bekezdés b) pontjának rendelkezése alapján a jogsegélyt nyolc napon belül kell teljesíteni.

A felülvizsgálati eljárás alatt a Gyámhivatal 2014. július 9-én tájékoztatást kért a tanuló új iskolájától *a Mándy Iván Szakképző Iskola és Speciális Szakiskolától* 8 napos határidő tűzése mellett. Az iskola a hatóság megkeresését 2014. július 15-én átvette, de arra nem válaszolt. A Gyámhivatal a soron következő tájékoztatást kérő végzését 2014. szeptember 5-én kiadományozta, amelyet az iskola szeptember 10-én vett át. Az iskola válasza határidőn túl (2014. szeptember 18-a helyett) 2014. szeptember 24-én kelt, amely 2014. október 1-jén érkezett meg a gyámhivatalhoz. *Álláspontom szerint a Mándy Iván Szakképző Iskola és Speciális Szakiskola is mulasztott, amellyel hátráltatta a Gyámhivatal eljárását.* Rá kell mutatnom arra, hogy az iskola válaszában elmaradása, a válaszadás elhúzódása a nyári szünettel nem magyarázható, ugyanis minden oktatási intézmény az iskolai nyári szünetben ügyeletet tart, amelynek célja többek között a hatósági megkeresések időben való teljesítése.

*Mindezek alapján összességében megállapítom azt, hogy az eljárásban közreműködő mindkét iskola, a Csonka János Műszaki Szakközépiskola és Szakiskola, valamint a Mándy Iván Szakképző Iskola és Speciális Szakiskola ki- és beiratkozással kapcsolatos eljárása és mulasztásai ugyancsak a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoztak.*

### **Összegzés**

A jelentés által feltárt tények alapján nem tudom osztani a Gyámhivatal vezetőjének azon álláspontját, hogy az iskoláztatási támogatás szüneteltetésének felülvizsgálatára vonatkozó eljárás elhúzódását a panaszos szülő bejelentési kötelezettségének elmulasztása okozta. A vizsgált konkrét panaszügyben súlyosan hibázott a Gyámhivatal, akkor, amikor eljárása során a kellő körültekintést nélkülözte, az eljárási garanciáikat, ezen belül különösen az ésszerű határidőn belüli ügyintézés követelményét több ízben is figyelmen kívül hagyta. A Kincstár a több hónapra elhúzódó, a kellő körültekintést szintén nélkülöző, önkényes jellegű eljárása ugyancsak a panaszos alapvető eljárási jogainak sérelmét okozta. Emellett az eljárásban közreműködő iskolák is jelentősen hozzájárultak a visszásság bekövetkezéséhez akkor, amikor nem jártak el kellő körültekintéssel, illetve eljárásuk során határidőt mulasztottak. Mindezen körülmények vezettek összességében oda, hogy bár a tanuló a gyámhivatali felülvizsgálati időszak alatt (2013 szeptembere és novembere között) nem mulasztott igazolatlanul tanítási órát, a szülő az iskoláztatási támogatást csak részben, valamint jelentős késedelemmel kaphatta meg.

A rendelkezésemre álló információk alapján nem volt jogi akadálya annak, hogy Gyámhivatal 2013 decemberében kezdeményezze a támogatás szüneteltetésének megszüntetését és ettől kezdődően a Kincstár ismételten folyósítsa a támogatást. Rá kell mutatnom, hogy a visszás hatósági eljárások *a család anyagi helyzetére, szociális biztonságára* is kihatottak azzal, hogy a családi pótlék folyósítási feltételeinek megfelelő jogosulttól tízhónapnyi időtartamra (2013 decemberétől 2014 szeptemberéig) tartották vissza a gyermekének iskoláztatását elősegítő és alanyi jogon járó támogatást.

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a Pest Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a 2013. december és 2014. szeptember közötti időszak vonatkozásában a panaszos szülő az iskoláztatási támogatás összegéhez mielőbb hozzájuthasson.

Jelentésemet – a hivatkozott hatásköri változásokra is figyelemmel – a Magyar Államkincstár elnökének, valamint a szakképző iskolák fenntartójának, a Nemzetgazdasági Minisztériumot vezető miniszternek *tájékoztatásul* megküldöm.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-264/2015. számú ügyben**

**1. Az eljárás megindítása, előzmények**

A Down Alapítvány munkatársa beadvánnyal fordult hozzám, amely szerint az Alapítvány egyik Átmeneti Otthonában élő cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló férfi lakójuk szeretne a támogatott lakhatás programban részt venni, gondnoka azonban ehhez nem járul hozzá. A munkatárs álláspontja szerint lakójuk felkészült a közösségi életre, a gondnok döntése lakójuk fejlődését nagyban visszaveti, gátolja őt az önálló életvitel folytatásában.

Tekintettel arra, hogy a beadványban leírtak alapján felmerül az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság, illetve az Alaptörvényben deklarált fogyatékosággal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sérelmének gyanúja, az Ajbt. 21. § a) és b) pontja, illetve (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal Gyámhivatala hivatalvezetőjétől.

**2. Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”];
- *Az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- *Az egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség előmozdításának elve* [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. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”
- *A fogyatékosággal élők kiemelt védelme* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”]

**3. Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény; a továbbiakban: CRPD)
- A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés (Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény (Ket.)



- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet)
- A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet (Gyer.)
- Az Országos Fogyatékosügyi Programról (2015-2025.) szóló 15/2015. (IV. 7.) OGY határozat (OFP)

#### 4. A megállapított tényállás

A beadvány szerint a Down Alapítvány Átmeneti Otthona lakóját a Budai Központi Kerületi Bíróság cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezte a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény alapján 2014. januárban. A kizáró gondnokság alapján a gondnokolt cselekvőképtelen, helyette gondnoka (testvére) köteles és jogosult dönteni.

A beadvány kitért arra is, hogy a gondnokolt az Otthonba való bekerülése óta párkapcsolatot tart fent az Otthon egyik női lakójával; az Alapítvány gyógypedagógus munkatársa szerint ez a kapcsolat mindkét lakó mentális egészségére és fejlődésére jó hatással van. Párkapcsolati, valamint az önálló életre felkészítő tréninget is végeztek, kifejezett kívánságuk, hogy valódi párkapcsolatban élhessenek, erre azonban az átmeneti otthoni elhelyezés nem ad lehetőséget, mert ott külön női-férfi szobák vannak, az együttes elhelyezés nem lehetséges.

*Az Alapítvány 2015. januárban újabb ingatlant von be a támogatott lakhatás körébe, ahova az érintett pár szeretne beköltözni; itt kamatoztathatnák a tréningeken elsajátított ismereteiket és segített önálló életet élhetnének.* A beadvány szerint a gondnokolt önmaga is úgy nyilatkozott, hogy szeretne átköltözni, szeretne családi házban élni, ám sajnos gondnoka mindehhez nem járult hozzá. A gondnok döntését kizárólag azzal indokolta, hogy a XVI. kerületben (itt található az ingatlan) ritkábban tudná látogatni gondnokolt testvérét.

Az Alapítvány munkatársainak véleménye szerint a kizáró gondnokság ellenére a gondnoknak figyelembe kell vennie a gondnokolt kívánságait, és gondoskodnia kell arról, hogy jogai ne sérüljenek, amire jelen esetben – álláspontjuk szerint – nem került sor. Intézményük úgy gondolja, hogy lakójuk gondnoka elutasító magatartásával figyelmen kívül hagyja egyrészt a Fot. 17. §-ában foglaltakat, amely szerint *a fogyatékos személynek joga van a fogyatékos állapotának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához*; másrészt pedig a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22. § (3) bekezdésében rögzítetteket, amely értelmében *a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie.*

Nehezményezik, hogy a gondnok nincsen tekintettel testvére fejlődésére, lelki jólétére, semmibe veszi az érzelmeit és a párkapcsolatát. Mind a gondozók, mind a szakszemélyzet egybehangzó véleménye, hogy az érintett pár személyiségére kimondottan jó hatással van, hogy együtt járnak, szétszakításuk biztosan rosszabbodást eredményezne állapotukban. Mivel mindketten bizonyították hozzáértő, tapasztalt tanfolyamvezetőik előtt, hogy elsajátították azon tananyagot, ami a támogatott önálló élethez kell, készen állnak egy fokkal előrébb lépni a fejlődés létráján; így az Alapítvány munkatársai értetlenül állnak a gondnok minden alapot nélkülöző döntése előtt. Az Alapítvány munkatársainak az a tapasztalata, hogy ha valaki fogyatékos és gondnokság alá helyezi a bíróság, akkor emberi jogaira környezete már kevésbé van figyelemmel. Panaszos hangsúlyozta, hogy *attól függetlenül, hogy valaki értelmileg akadályozott, még lehet szerelmes, lehetnek érzelmei, mint ahogy az ügyben érintett lakójuk is egy nagyon érzékeny ember.*

*Az ellátásában nem változna semmi, ugyanúgy segítők vennék körül, csak egy másik kerületben; továbbra is gondnokság alatt állna, és a gondnoka is változatlanul látogathatná. Az Alapítvány munkatársai úgy vélik, hogy figyelembe kellene venni azt is, amit a gondnokolt akar, ugyanis szeret a társai között élni, a párjával lenni, együtt képzelik el a jövőjüket; szeret továbbá az intézményben lenni, mert különböző foglalkozásokon vehet részt, törődnek vele. Hangsúlyozták, hogy a családnak is nagy szerepe van a lelki egészség szempontjából, nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a gondnokolt talán már többet szeretne a kortársai között lenni, ott egy másfajta életet kialakítani, és – ugyan tág értelemben véve de – saját családot alapítani.*

A beadványozó jelezte továbbá, hogy lakójuk átmeneti otthoni elhelyezése 2015. augusztusban lejár, amikortól nem megoldott a lakhatása, ezért is ajánlották fel számára a támogatott lakhatást megoldásként.

Az ügyben az Alapítvány munkatársai a XI. kerületi gyámhivatalhoz is fordultak kérve az állásfoglalásukat; a gyámhatóság véleménye szerint a cselekvőképességet kizáró gondnokság azt jelenti, hogy a gondnok minden, az élet viteléhez szükséges kérdésben önállóan – gondokoltja érveit, kívánságait, vágyait, félelmeit és személyes fejlődését figyelmen kívül hagyva – dönthet. *A beadványtevő leszögezte, hogy az ügyben érintett lakó továbbra is menni akar, döntése megalapozott, átgondolt, fejlődésére jó hatással volna, gondnoka azonban nem hajlandó meghallgatni őt, megérteni az érzéseit és bevonni őt a döntésbe.*

Megkeresésemre *Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Gyámhivatala*<sup>1</sup> (a továbbiakban: gyámhatóság) hivatalvezetője a következőkről tájékoztattott.

A kizáró gondnokság alapján az ügyben érintett személy cselekvőképtelen, jognyilatkozatai, amennyiben a törvény kivételt nem tesz, semmisesek, helyette törvényes képviselője, gondnoka köteles és jogosult dönteni. Az intézményi elhelyezés tekintetében a Ptk. kivételt nem tesz, így jelen ügyben a gondnokolt jognyilatkozatot érvényesen nem tehet, illetve a gondnok helyett törvényes képviselői jognyilatkozatot a gyámhatóság sem tehet. A gyámhatóság levelében kitért arra is, hogy *a Down Alapítvány gyámhatósághoz érkezett levelében sem tárt fel olyan körülményt, amely alapján a gondnok tevékenységének ellátása során mulasztana, így elmozdítása sem merülhetett fel.*

A gyámhatóság nem ért egyet a Down Alapítvány arra való hivatkozásával, hogy az eljárás során a tisztességes eljáráshoz való jog, vagy a gondnokolt emberi méltósága sérült, ugyanis a Down Alapítványt megfelelően tájékoztatták az eljárásjogi keretéről, különös tekintettel arra, hogy az Alapítvány ügyféli jogosultságokkal nem bír az eljárásban, így sem a gondnok, sem pedig a gondnokolt helyett nem tehetnek nyilatkozatot az Alapítvány munkatársai. A hivatalvezető levelében kitért arra is, hogy a gondnokolt nyilatkozatot tett a gyámhatóság előtt, amikor gondnokul kívánta testvérét jelölni; e nyilatkozatát a gyámhatóság figyelembe is vette.

A Ptk. 2:22. § (3) bekezdése alapján a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie, *ugyanakkor a jogszabály nem rögzíti, hogy a törvényes képviselőnek ennek megfelelően kell döntenie.* A gyámhatóság a Down Alapítvány beadványa kapcsán mérlegelte eljárásjogi lehetőségeit, amelynek során álláspontjuk szerint *a hatályos jogi szabályozás nem biztosít mozgásteret annak vonatkozásában, hogy a törvényes képviselőt a gyámhatóság utasítsa a Down Alapítványnak megfelelő intézkedés megtételére.* A Gyer. 140-143. §-ai alapján a gyámhatóság jelen ügyben nem gyakorol irányítási jogokat a törvényes képviselő vonatkozásában, így sem az elhelyezés tekintetében, sem más szükséges jognyilatkozatra nem utasíthatják.

---

<sup>1</sup> 2015. április 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal Gyámügyi Osztály

A Gyer. 142. §-ban<sup>2</sup> foglaltak kapcsán a hivatalvezető arról tájékoztatott, hogy a gyámhatóság előtt a gondnoki tisztséget vállaló hozzátartozón kívül más személy nem jelentkezett, a gondnokolt testvére törvényes képviselőül való kirendelését maga is kérte. Az iratanyagban a gondnokolt előzetes jognyilatkozata nem lelhető fel, és a bírósági eljárás sem tárt fel ilyen nyilatkozatot.

Gondnokul – ha ez az érdekeivel kifejezetten nem ellentétes – a gondnokság alá helyezett személy által az előzetes jognyilatkozatában megjelölt vagy a gondnok kirendelése iránti eljárásban az érintett által megnevezett személyt kell kirendelni. Ha ez nem lehetséges, elsősorban a gondnokság alá helyezett személlyel együtt élő házastársat, élettársat kell gondnokul kirendelni. Ha az érintettnek nincs ilyen hozzátartozója, vagy a házastárs, az élettárs kirendelése veszélyeztetné a gondnokság alá helyezett személy érdekeit, a gyámhatóság gondnokul olyan személyt rendel ki, aki a gondnokság ellátására az összes körülmény figyelembevételével alkalmas. A gondnok rendelésénél az arra alkalmas személyek közül előnyben kell részesíteni a szülőket vagy a szülők által a haláluk esetére közokiratban vagy végrendeletben megnevezett személyt, ilyenek hiányában azokat a hozzátartozókat, akik szükség esetén a személyes gondoskodást is el tudják látni.<sup>3</sup>

A gyámhatóság a gondnokot *a tisztségéből felmenti*, ha a) a gondnokság alá helyezést a bíróság megszüntette; b) a gondnokolt meghalt; c) a gondnok fontos okból a felmentését kéri; vagy d) utóbb keletkezik olyan kizáró ok, amely a gondnok kirendelésének akadályát jelentette volna.

A gyámhatóság a gondnokot *a tisztségéből elmozdítja*, ha a gondnok a) a kötelezettségét nem teljesíti; b) nem az előzetes jognyilatkozatban foglaltak szerint jár el; vagy c) egyéb olyan cselekményt követ el, amellyel a gondnokolt érdekeit súlyosan sérti vagy veszélyezteti. Azonnali intézkedést igénylő esetben a gyámhatóság a gondnokot az elmozdítást megelőzően *a tisztségéből felfüggeszti*.<sup>4</sup>

*A fentiek alapján a gyámhatóság megállapította, hogy a gondnok kötelezettségének a Ptk.-ban, valamint a Gyer.-ben foglalt előírásoknak megfelelően eleget tett eddig. Álláspontjuk szerint ugyancsak nem merült fel, hogy a gondnokolt érdekeit a gondnok súlyosan sértené vagy veszélyeztetné, amely az elmozdítását magával vonná, és így a gondnokolt számára egy ismeretlen, 3. személyt kellene gondnokul kirendelni.*

A hivatalvezető leszögezte, figyelemmel arra, hogy a gyámhatóság a kérdéskörben a gondnok működése felett irányítási jogokat nem gyakorol, működésével kapcsolatban pedig a gondnokolt sem tiltakozott, a Down Alapítvány által írt beadványra a jogszabályi keretek között válaszoltak, figyelemmel arra, hogy az Alapítvány nem bír ügyféli jogosultságokkal a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. CXL. törvény alapján. Fentiekre tekintettel további intézkedést a gyámhatóság nem kíván tenni.

---

<sup>2</sup> 142. § (1) Ha a gyám vagy a gondnok működése ellen kifogás nem merül fel, azonban más személy kirendelése a gyámolt vagy a gondnokolt érdekeit tekintve kedvezőbb, a gyám felmentésére irányuló eljárás megindítására a gyámság alatt álló, korlátozottan cselekvőképes gyermek, a gondnok felmentésére irányuló eljárás megindítására a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorú személy is jogosult. Az eljárást a gyámhivatal hivatalból is megindíthatja a gyámi, gondnoki tisztséget a jövőben vállalni kívánó személy kezdeményezésére.

(2) Ha a gyámhivatal a gyámot vagy a gondnokot tisztségéből felmenti, elmozdítja, illetőleg azonnali hatállyal felfüggeszti, ezen intézkedésével egyidejűleg új gyámot, gondnokot rendel.

(3) A gyámhivatal az eseti gyámot, 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.

(4) A gyámhivatal a gondnokot abban az esetben is elmozdítja, ha a gondnok nem a gondnokolt előzetes jognyilatkozatában foglaltak szerint jár el.

<sup>3</sup> Ptk. 2:31. § (3)-(4) bekezdések

<sup>4</sup> Ptk. 2:33. §

## **5.A vizsgálat megállapításai**

### **5.1. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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. 1. § (3) bekezdése leszögezi továbbá, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz való jog, az egyenlő bánásmód követelménye, tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, amely 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 az azt követően hozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

Kiemelendő emellett, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése külön is tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye**

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.<sup>5</sup> A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

### **5.2.2. 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 együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.<sup>6</sup> A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.<sup>7</sup>

### **5.2.3. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékkal 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.

<sup>5</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

<sup>6</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>7</sup> Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

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 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 alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

#### **5.2.4. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségek érvényesítése**

Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak a nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítania kell a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, jelen esetben azt, hogy a magyar jogi szabályozás megfeleljen az Egyezmény által felállított és a Bizottság által jelzett kötelezettségeknek. Ebbe nemcsak az tartozik bele értelemszerűen, hogy a jogrendszerben nem maradhatnak olyan szabályok, amelyek nem egyeztethetőek össze az Egyezmény rendelkezéseivel, hanem az is, hogy ahol szükséges, ott a jogalkotó érdemi és hatékony lépéseket tegyen a hiányzó szabályozás megalkotása érdekében.

Az Egyezmény 4. cikke értelmében általános kötelezettségek körébe tartoznak a következők

1. A részes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossg alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy:

a) meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést a jelen Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében;

b) megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében;

c) figyelembe veszik a fogyatékossgal élő személyek emberi jogainak védelmét és előmozdítását valamennyi politika és program során;

d) tartózkodnak minden olyan cselekedetben és gyakorlatban való részvételtől, amely nem összeegyeztethető a jelen Egyezményvel, és biztosítják, hogy a hatóságok és közintézmények a jelen Egyezményvel összhangban tevékenykedjenek;

e) minden megfelelő intézkedést meghoznak bármely személy, intézmény vagy magánvállalkozás által a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés felszámolása érdekében;

f) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, a jelen Egyezmény 2. cikkében meghatározottak szerint, amelyek a lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során;

g) kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg, vagy segítenek elő a fogyatékossgal élő személyek számára alkalmas új technológiák, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat, a közlekedést/mozgást segítő eszközök, készülékek és segédeszközök elérhetőségének és használatának előmozdítására, elsőbbséget biztosítva az elérhető költséggel járó technológiáknak;

h) hozzáférhető információkat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyek számára a közlekedést segítő eszközökről, a készülékekről és segédeszközökről, ideértve az új technológiákat, csakúgy, mint a segítségnyújtás, támogató szolgáltatások és szolgálatok más formáiról;

i) előmozdítják a jelen Egyezményben foglalt jogok oktatását a fogyatékossgal élő személyekkel foglalkozó szakemberek és alkalmazottak számára az e jogok által biztosított jobb segítség- és szolgáltatásnyújtás érdekében.

2. Tekintettel a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokra minden részes állam vállalja, hogy a rendelkezésre álló erőforrásai felső határáig, és, szükség esetén, a nemzetközi együttműködés keretében, intézkedéseket tesz e jogok teljes megvalósításának fokozatosan történő elérése érdekében, fenntartás nélkül, a nemzetközi joggal összhangban, a jelen Egyezményben foglalt kötelezettségek haladéktalan alkalmazására.

3. A jelen Egyezmény végrehajtására irányuló jogalkotás és politikák kidolgozása és végrehajtása során, továbbá a fogyatékossgal élő személyeket érintő kérdésekkel kapcsolatos más döntéshozatali eljárásokban a részes államok szorosán egyeztetnek, amelybe aktívan bevonják képviseleti szervezeteiken keresztül a fogyatékossgal élő személyeket, ideértve a fogyatékossgal élő gyermekeket is.

4. A jelen Egyezményben semmi nem értelmezhető úgy, mint ami befolyásolja a részes állam jogának, vagy az adott részes állam vonatkozásában hatályos nemzetközi jognak a fogyatékossgal élő személyek jogainak hatékonyabb szabályozását biztosító rendelkezéseit. A jelen Egyezményben részes államok joga, szerződésai, szabályozása vagy szokásai által elismert, vagy tartalmazott emberi jogok és alapvető szabadságok nem korlátozhatók vagy csorbíthatók arra hivatkozással, hogy a jelen Egyezmény az adott jogokat, vagy szabadságokat nem, vagy csak kisebb mértékben ismeri el.

5. Jelen Egyezmény rendelkezései mindenféle korlátozás vagy kivétel nélkül a szövetségi államok valamennyi részére vonatkoznak.

### **5. 3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – *megkülönböztetett figyelmet fordít a*

2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

A szerzödések jogáról szóló Bécsi szerzödés<sup>8</sup> 31. cikke értelmében a szerzödést jóhiszemüen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni*. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása*. Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét*.<sup>9</sup> Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

Mindehhez kapcsolódóan szeretném kiemelni, hogy a fogyatékossgtudomány szakértői szerint paradigmaváltást jelent az Egyezmény elfogadása. Nagy előrelépést jelentett a fogyatékossgal élő személyek jogainak orvosi szemléletéről a szociális szemléletre való áttérés, azonban ezt követte *az újabb lépés: az emberi jogi megközelítés alapján való gondolkodás*. Az emberi jogi szemlélet lényege az inkluzív (az alany autonómiájának a szociális közegben való érvényesülése) és szubsztanciális (lényegi, a fogyatékos embert, mint az emberi jogok alanyát, és nem tárgyát szem előtt tartó) gondolkodásmód.<sup>10</sup>

*Az ombudsman alkalmas arra, hogy a maga semleges és kiegyensúlyozó, közvetítő szerepével, illetve a kizárólag az alapjogvédelemre fókuszáló tevékenységével, az ENSZ nemzeti emberi jogi intézményeként valós tartalmat adjon a CRPD-ben foglaltaknak. Annak az Egyezménynek, amely korszakalkotó módon – a nemzetközi emberi jogi standardoknak is megfelelően – további előrelépéseket generálna a fogyatékossgal élő emberek alapvető emberi jogainak érvényesülésében.*

### **5.3.1. Önálló-életvitel – közösségbe való befogadás – lakhatási forma megválasztása**

*A CRPD önálló életvitelről és a közösségbe való befogadásról szóló 19. cikke értelmében az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását:*

a) a fogyatékossgal élő személyeknek *másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;*

b) a fogyatékossgal élő személyek számára *hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges;*

c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.

<sup>8</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>9</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

<sup>10</sup> Theresia Degener, az ENSZ Fogyatékosügyi Bizottságának alelnöke, az ENSZ Egyezmény kidolgozásának aktív résztvevője; 2013. január, Trier, Academy of European Law



*A Fot. 17. §-a kimondja, hogy a fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához. A fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó, 50 főnél nagyobb férőhelyszámú szociális intézmények kiváltására a következők szerint kerül sor: 2013. december 31-éig legalább 1500 fő fogyatékos és pszichiátriai beteg személynek ellátást nyújtó intézményi férőhely kiváltásához az európai uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztési programok nyújtanak támogatást; az ekképpen kiváltásra nem kerülő intézményi férőhelyek kiváltására a Kormány által meghatározott rendben kerül sor. A kiváltást a CRPD 19. cikkében meghatározottak figyelembevételével kell végrehajtani.*

*A Fot. fenti szakaszához fűzött indokolás értelmében Magyarország 2007-ben fogadta el a CRPD-t, amelynek 19. cikke új alapokra helyezi a fogyatékos személyek önálló életviteléről, illetve lakóhelyének megválasztásáról való gondolkodást. Ennek alapján a fogyatékos személyek esetében is az olcsóbb családban maradást, illetve az önálló lakásban vagy lakóotthonban élést, illetve az ezeket elősegítő közösségi alapú szolgáltatásokat (szociális alapszolgáltatások) kell előnyben részesíteni a drágább, tömegméretű bentlakásos intézményi ellátással (szociális szakellátással) szemben. Míg a mai rendszerben bizottság dönt arról, hogy a fogyatékos személynek hol kell élnie, addig az új értékrend alapján ezt a döntést a fogyatékos személy hozza meg. Ezt az irányvonalat erősítik az EU fogyatékoságiügyi politikai dokumentumai is. Hasonló átalakítást hajtottak már végre Svédországban, Norvégiában, és ilyen átalakítás van folyamatban – uniós források terhére – Bulgáriában és Csehországban. A fentiek érdekében a rendelkezés megakadályozza a nagyobb létszámú szociális intézmények további növekedését; rögzíti továbbá, hogy 2011. január 1-jét követően új, fogyatékos személyek ápoló-gondozó célú férőhelye csak lakóotthoni formában hozható létre.*

*Az OFP Lakhatás címszóval ellátott 7.2. alpontja szerint a fogyatékos személyek lakhatásával kapcsolatos döntések és programok tervezése és végrehajtása során különös súllyal kell figyelembe venni az önrendelkezés és a társadalmi integráció alapelvét.*

*Az erről szóló kormányzati stratégia alapján folytatni szükséges a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltását, hangsúlyt fektetve a kiváltással érintett személyek és intézmények felkészítésére, tájékoztatására, támogatására, egyebek mellett a kiváltást támogató mentorhálózat bővítése útján.*

*Ezzel párhuzamosan fontos fejlesztési irány a támogatott lakhatás elterjesztését szolgáló fejlesztések indítása, a kapcsolódó jó gyakorlatok felhasználásával, tapasztalati szakértők bevonásával.*

*Az otthonmaradás elősegítése érdekében bővíteni szükséges az önálló életvitelt elősegítő szociális alapszolgáltatások, és a lakóhelyhez közeli szolgáltatások körét. Át kell tekinteni a lakások és a lakókörnyezet akadálymentesítésének támogatási rendszerét, az esetleges alternatív megoldások – egyebek mellett a fogyatékos felnőttek által igénybe vehető szociális bérlakások vagy az önálló tulajdonú speciális előtakarékossági formák – számbavétele mellett.*

*Az SzCsM rendelet rendelkezik a támogatott lakhatás részletszabályairól, amelyek értelmében a támogatott lakhatás*

*a) az egyén szükségleteihez illeszkedő módon, természetes és professzionális támogatói hálózat létrehozásával és működtetésével támogatja a lehetőség szerinti önálló életvitel kialakítását és fenntartását a szociális ellátórendszer kapacitásain belül,*

*b) személyközpontú, egyénre szabott szolgáltatások, támogatások, programok nyújtásával, illetve a csoportos és a képviseleti megoldások mellőzésével biztosítja a döntés szabadságát az egyén elvárásaihoz és igényeihez igazodó lakhatási és támogatási forma megválasztásában,*

c) az egyén meglévő képességeire építve, a lakhatás és a mindennapi életvitel támogatásának különválasztása révén lehetőséget biztosít az önálló életvitelhez szükséges új készségek elsajátítására.<sup>11</sup>

A támogatott lakhatás a *komplex szükségletfelmérés* eredménye alapján biztosítható. A komplex szükségletfelmérést az igénybevevőnek a szolgáltatást megalapozó körülményeiben történt változás esetén, de legkésőbb az első szükségletfelmérés időpontját követő másfél év múlva, ezt követően pedig legalább háromévente meg kell ismételni.<sup>12</sup>

A támogatott lakhatás *szakmai feladatai körében a szolgáltatás során biztosítani kell*

a) a lakóhelyi és – a távmunka kivételével – a munkahelyi feladatok, valamint a szabadidő eltöltésének szétválasztását,

b) a foglalkoztatást, abban az esetben, ha a komplex szükségletfelmérés eredményének megfelelő foglalkoztatási lehetőség rendelkezésre áll,

c) a segítségnyújtást a kulturális és szabadidős tevékenységek szervezésében, társas kapcsolatok fenntartásában,

d) a lehetőséget az ellátást igénybevevő életkörülményeivel kapcsolatos problémák önálló megoldására, szükség esetén segítséget a döntések meghozatalához,

e) az ellátást igénybevevő szükségletei szerinti szolgáltatások elérhetőségének megkönnyítését, ide értve az önálló életvitel kialakítását segítő képzésekhez, programokhoz való hozzáférést.

A napi életritmust a következő szempontok alapján kell kialakítani:

a) a munkavégzés, a szabadidő eltöltése,

b) a munka- és a szabadidő megfelelő aránya,

c) a támogatott lakhatás fenntartásában vállalt feladatok ellátása,

d) a szociális kapcsolatok fenntarthatóságának biztosítása.<sup>13</sup>

*A lakóotthon a segített önálló élet színtere.* A Down Alapítvány alternatív ellátórendszerének részeként eddig három eltérő lakóotthon-típust hozott létre: 3 lakást panelházban, 1 nagy polgári lakást és egy családi házat.

A lakásválasztást személy-specifikusan kell megoldani, aszerint, hogy a kliens milyen közegből jött, milyen családi hagyományokkal és saját tapasztalatokkal rendelkezik. Aki sosem élt családi házban, általában nem élvezzi a fűnyírást, a kerti partikat és a ház körüli munkákat. Ennek fordítottja is igaz lehet – rosszul érzi magát valaki egy panelba zárva, ha mindig kertés házban lakott. Természetesen a lakás típusát befolyásoló döntést annak a jövőtervező teamnek kell meghoznia, amelynek központjában maga a kliens áll. A döntésnek elsősorban az ő akaratát kell tükröznie. Ugyanakkor befolyásolja a döntést a szülő és az érintettek anyagi helyzete, beleértve az Alapítványt is.

*A kiscsoportos lakóotthonban* felnőtt értelmi fogyatékos emberek élnek. A segített önálló élethez a Down Alapítvány szakemberei nyújtanak segítséget: felkészítik a fiatal értelmi fogyatékos személyeket az önálló életre, lakást, munkát biztosítanak nekik, szabadidős programokban és minden ügyes-bajos dolguk intézésében segítenek. Természetesen a szülők, rokonok, testvérek segítsége és az elfogadó lakókörnyezet is fontos elemei ennek a komplex munkának. A segítség mértéke a sérült személy képességeitől és önállóságától függ. Van, akinél az szükséges, hogy éjjel-nappal gondozó vagy nevelő legyen vele, van, aki csak a pénz beosztásához és fontosabb döntésekhez igényel segítséget.

A Down Alapítvány holland és svéd mintára hozta létre kiscsoportos lakóotthonait. A beköltözőket egy éves tanfolyamon készíti fel, ahol szakemberekkel közösen alakítják ki az értelmi fogyatékos fiatal saját életstratégiáját és maximális önállóságát.

<sup>11</sup> SzCsM rendelet 110/A. § (1) bekezdés

<sup>12</sup> SzCsM rendelet 110/B. § (1) bekezdés

<sup>13</sup> SzCsM rendelet 110/D. § (1)-(2) bekezdései

Önellátást, háztartási ismereteket, pénzhasználatot tanítanak számukra. Sok esetben szakmatanításra és munkahely biztosításra is sor kerül. Az értelmi fogyatékos személy segített önálló életének egyik kritériuma, hogy ne szakítsák ki őt megszokott környezetéből, ne okozzanak törést az életében, saját családjában megszokotthoz életéhez minél hasonlóbb életkörülményeket biztosítsanak, ha csak nincs határozott, attól eltérő elképzelése magának a fogyatékos embernek.<sup>14</sup> A *Sarokház lakóotthon* egyike a három lakóotthon-típusnak, amelyet a Down Alapítvány modellrendszerében kialakítottak. Ez a lakóotthon hosszú előkészítő munka eredményeképpen jött létre. A fiatalok még a szülők és a család segítségével és támogatásával élvezve alakították ki saját önálló életüket. Ez a kis csoport már óvodába is együtt járt, utána az iskolába és a szakképző iskolába. Saját óhajuk volt, hogy együtt maradhassanak.

Érdekes ez a modell olyan szempontból is, hogy a mostani lakókat a véletlen hozta egy csoportba, amikor az óvodában és később az iskolában egy osztályba kerültek. Tehát nem volt semmiféle válogatás, értelmi képességekre vagy anyagi helyzetre vonatkozó kritériumok. Nagyok a különbségek mindkét szempontból, mégis sikerült megvalósítani ezt a lakóotthont. A jobbak segítik a gyengéket, ez egyáltalán nem gond a lakók számára. Sikerült olyan anyagi feltételeket teremteni, hogy a nem tehetős szülőket sem terhelte meg a lakóotthon létrehozatala. Ezzel bebizonyosodott, hogy bármilyen család bármilyen értelmi fogyatékos felnőtt gyermeke megkaphatja, elérheti ezt a szolgáltatást.<sup>15</sup>

*Történetek a Sarokház lakóinak életéből (lásd. Melléklet)*

### **5.3.2. A gyámhatóság eljárása**

A Ptk. 2:36. § rendelkezik a gondnok tevékenységének felügyeletéről; e szakasz (1) bekezdése kimondja, hogy *a gondnok tevékenységét a gyámhatóság felügyeli*; a (2) bekezdés rögzíti, hogy a gondnok *a működéséről és a gondnokolt állapotáról a gyámhatóság felhívására bármikor*, egyébként az éves számadással együtt köteles beszámolni a gyámhatóságnak.

A Gyer. XVIII. Fejezete (140-143. §) „A gyám és a gondnok működésének felügyelete és irányítása” cím alatt a gondnokság ellátásával kapcsolatos indokolt kiadások és költségek megtérítéséről, az eseti gondnok és az ügygondnok jelentéstételi kötelezettségéről, az eseti gondnok és az ügygondnok munkadíjáról, valamint arról rendelkezik, hogy a gyámhatóság dönt a gondnok felmentéséről és elmozdításáról, amely esetekben egyúttal új gondnokot is rendel. Jelen ügy szempontjából különösen nagy jelentőséggel bír a felügyelet és irányítás körében a Gyer. 140. § (2) bekezdése, amely szerint a gyámhivatal – a számadási kötelezettségtől függetlenül – *szoron kívül felvilágosítást kér (...) a gondnoktól (...) a gondnokolt helyzetéről és ellátásáról, ha a hozzá beérkezett jelzés, bejelentés vagy saját észlelése alapján azt indokoltnak tartja*. A gyámhatóság vezetője tájékoztatásában nem tért ki arra, hogy a Down Alapítvány jelzése és bejelentése – amelynek nem feltétele a Ket. szerinti ügyféli minőség – alapján kért-e szoron kívül tájékoztatást az ügyben érintett gondnokolt gondnokától; arra sem tért ki a gyámhatóság vezetője, hogy amennyiben nem kért tájékoztatást a gondnoktól, azt mire alapozva nem tartotta indokoltnak. Álláspontom szerint a gyámhatóság mulasztott akkor, amikor az Alapítvány jelzése alapján felügyeleti jogkörében eljárva nem kért a gondnoktól a cselekvőképességet kizáró gondnokolt lakhatásának meghatározására, megváltoztatására vonatkozó tájékoztatást. E mulasztás következtében ugyanis kérdésként merül fel, hogy a gyámhatóság mi alapján tudott arról meggyőződni, hogy „*a gondnok kötelezettségének a Ptk.-ban, valamint a Gyer.-ben foglalt előírásoknak megfelelően eleget tett eddig*”, illetve, hogy a gondnoknak a gondnokolt lakhatása megválasztásával kapcsolatos döntése, eljárása a gondnokolt érdekeit nem sérti súlyosan, vagy nem veszélyezteti, és így az nem vonná esetleg maga után a gondnok elmozdítását.

<sup>14</sup> <http://www.downalapitvany.hu/node/275> letöltés: 2015.06.15.

<sup>15</sup> <http://www.downalapitvany.hu/node/280> letöltés: 2015.06.15.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a jelzést a Down Alapítvány azon gyogyopedagógus munkatársa tette, aki nap, mint nap – mind szakmailag, mind emberileg – figyelemmel kíséri a gondnokolt fejlődését és állapotát; a beadványból kitűnik, hogy a gyogyopedagógus jól ismeri az érintett személyt. A szakember véleménye alapján a gondnokolt fejlődését támogatná a lakásotthonba való költözése, ahol támogató környezet segítségével az önálló életvitellel kapcsolatos további készségeket sajátíthatna el. A szakember kitért arra is, a gondnokolt többször mondta, hogy lakásotthonba szeretne költözni, és ilyen irányú felkészítő tréningen is részt vett. A jelzés alapján azonban a gondnokolt gondnoka mindezt nem támogatja, figyelmen kívül hagyva a gondnokolt legfőbb érdekét és véleményét, gátat szabva a gondnokolt – szakmailag is megalapozott és támogatott – további fejlődésének. Különös tekintettel a Ptk 2:22. § (3) bekezdésére, amely kimondja, hogy *a gondnoknak a véleménynyilvánításra képes cselekvőképtelen nagykorú kívánságát az őt érintő jognyilatkozata megtétele előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie.*

*Véleményem szerint – és a beadványban előadottak alapján – a gondnoknak ez a döntése a gondnokolt érdekeivel szemben áll, így felmerül a gondnok és a gondnokolt közötti érdekellentét, vagy a súlyos érdeksérelem, illetve veszélyének gyanúja, amelynek körülményeit a gyámhatóságnak felügyeleti jogkörében tisztázni kell.* A gyámhatóság a Down Alapítvány jelzése alapján azonban arról sem győződött meg, hogy a gondnokolt lakhatásának megválasztásában felmerült-e érdekellentét a gondnokolt és a gondnok között. A Ptk. 6:20. § (1) bekezdése erre az esetre úgy rendelkezik, hogy a gyámhatóság *eseti gondnokot* rendel, ha a gondnok érdekellentét miatt nem járhat el. A Gyer. vonatkozó rendelkezése szerint<sup>16</sup> a gyámhivatal, ha érdekellentét áll fenn a gondnokság alatt álló személy és törvényes képviselője között, *eseti gondnok útján gondoskodik (...)* a gondnokolt képviselétől, kivéve, ha kizárólag a (6) bekezdés szerinti intézkedés megtétele szükséges. A fentiekén túl, a Ptk. (...) 6:20. §-ában meghatározott egyéb esetekben az (...) eseti gondnokot a gyámhivatal rendeli ki. A (6) bekezdés rögzíti, hogy (...) a gondnokság alatt álló személy és a törvényes képviselője közötti érdekellentét esetén – más szerv megkeresésére – a gyámhatóság a meghallgatás során gyakorolja a törvényes képviselőnek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott jogait.

A Ket. 51. § (2a)-(2c) bekezdései szerint, ha az ügyfél cselekvőképtelen, személyes nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha a nyilatkozatától várható bizonyíték más módon nem pótolható és ehhez a törvényes képviselője hozzájárul. A cselekvőképtelen személyt indokolt esetben a lakcímén kell meghallgatni.

Ha jogszabály másként nem rendelkezik, az, aki korlátozottan cselekvőképes vagy szellemi, valamint egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a nyilatkozattétel jelentőségét, nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha nyilatkozatot kíván tenni és a törvényes képviselője ehhez hozzájárul.

A nyilatkozat megtételére cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél esetén csak a törvényes képviselő jelenlétében kerülhet sor. Írásbeli nyilatkozat esetén a törvényes képviselő a nyilatkozatot aláírja.

A Ket 51. § (2d) bekezdése arról rendelkezik, hogy *ha az ügyfél és törvényes képviselője között érdekellentét van, a törvényes képviselőnek a (2a)-(2c) bekezdésben meghatározott jogait a gyámhatóság gyakorolja.* Ha az ügyfél a törvényes képviselőjével szemben terjeszt elő kérelmet, az érdekellentét fennállását meg kell állapítani. *A gyámhatóság a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személyt törvényes képviselője jelenléte nélkül is meghallgathatja, ha az a cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személy érdekében áll.*

---

<sup>16</sup> Gyer. 10. § (5) bekezdés

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a gyámhatóság eljárásával – miszerint nem győződött meg arról, hogy a kizáró gondnokság alatt álló gondnokolt és gondnoka között a gondnokolt lakásonthonba való költözése kapcsán érdekellentét áll-e fenn – a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a fogyatékossgal élő személyek kiemelt védelmének állami kötelezettségével összefüggésben visszásságot okozott, továbbá nem felel meg a Magyarország által vállalt, az Egyezmény 4. cikkéből eredeztethető nemzetközi kötelezettségeinek sem.

## 6. Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében az Ajb. 32. § -a alapján felkérem *Budapest Főváros Kormányhivatala XI. Kerületi Hivatal Gyámügyi Osztály osztályvezetőjét*, hogy a jelentésben foglaltakra tekintettel

- felügyeleti jogkörében eljárva tisztázza annak körülményeit, hogy áll-e fenn érdekellentét a gondnok és a gondnokolt között a gondnokolt lakhatásának meghatározása kérdésében;
- amennyiben érdekellentét áll fenn a gondnok és a gondnokolt között tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- a gyámhatóság eljárása – különös tekintettel a gondnokolt meghallgatása – során fordítson kiemelt figyelmet a gondnokolt egyedi igényeire és szükségleteire; adott esetben döntése meghozatala előtt kérje a gondnokolt számára ismerős szakemberek (pl. gyógypedagógus) közreműködését;
- nyújtson teljes körű tájékoztatást a gondnok számára a fogyatékos személyeket egyaránt megillető önálló életvitel, a közösségi életben való részvétel emberi jogi vonatkozásairól, jogszabályi háttéréről.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

## Melléklet

*Történetek a Sarokház lakóinak életéből*

*Cili:* „Szeretek itt lenni, ez az otthonom. Itt az történik, amit én szeretnék, úgy élek, ahogy én kigondoltam. Otthon gyerek vagyok, úgy élek, ahogy a szüleim szeretnék.”

*Tom:* „A szüleim féltettek, hogy hogyan fogom megállni a helyemet. Ma már tudok vásárolni, kicsit főzni. Hamarosan dolgozni fogok. Remélem, megélek a fizetésemből.”

*Ancsa mamája:* „Mint szülő mindaddig nagyon akartam ezt a lakóotthont, amíg a költözésre nem került a sor. Akkor elbizonytalanodtam. Hogyan fog Ancsa élni nélkülem? Naponta többször is felhívtam és kezdetben kissé sértődötten, később már örömmel hallottam, hogy nincs rám szüksége.”

*Vili mamája:* „Kishitűek vagyunk, nem akarjuk elhinni, hogy a gyerekünk nélkülünk is boldogul. Persze segítségre van szükségük, de jobb, ha már most megtanulják, hogy azt a segítséget nem csak tőlünk, a szüleitől kaphatják meg. Hiszen mi nem leszünk örökké mellettük.”

*Zoli édesapja:* „Szerencsénk van, hogy a Down Alapítványnak sikerült ezt a lakóotthon programot beindítania. Enélkül a sérült fiatalok vagy egy állami intézetbe mehetnének vagy otthon élnének az egyre idősödő szüleikkel; látunk ilyen eseteket: évekig ki sem lépnek a házból. Itt meg boldogan élik a saját életüket.”<sup>17</sup>

<sup>17</sup> <http://www.downalapitvany.hu/node/280> letöltés: 2015.06.15.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-285/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Csikós Tímea  
dr. Kiss Bernadett  
dr. Seres Péter  
dr. Zséger Barbara

**Az eljárás megindulása**

A jelentés kiindulópontjaként fontos rögzíteni, hogy a hideg időjárás, a téli krízisidőszak kihívásai minden évben fokozott figyelmet követelnek meg a hajléktalan-ellátórendszer dolgozóitól, fenntartóitól, és az erre irányuló tevékenységet monitorozó jogvédőktől egyaránt a hajléktalanok élete, egészsége és testi épsége védelmében. Ezúttal negyedik alkalommal folytattuk azt az ombudsmani átfogó vizsgálatot, amelyet – vélhetően – valamennyi érintett számára hasznos és jelentős tapasztalat-szerzéssel, megállapítások megfogalmazásával zártunk.

Jelen vizsgálat előzményei között érdemes kiemelni a 2011-ben kiadott – nem krízis időszaki – jelentést, amely az „aluljáró-tisztogatással” kapcsolatosan tárt fel problémákat. A 2012-es téli utóvizsgálat során már a túlélő pontok megszüntetését, ugyanakkor új szálláshelyek megnyitását, a férőhelyszámok növelését tapasztalta a biztos. 2013-ban a helyzet alapvető változatlansága mellett, romló és javuló tendenciákat, figyelemre méltó szempontokat emelt ki a monitoring-jelentés. A 2014-es ombudsmani krízisjelentés pedig a nyilvántartási rendszer működésében és az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható, korábban is jelzett bizonytalanságokra hívta fel a figyelmet.<sup>1</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében az ombudsman tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatok lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett csoportok, ezen belül a hajléktalan személyek jogainak védelmére. A fentiekre, valamint problémakör állandó, egyre fokozottabb aktualitására figyelemmel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a korábbi ombudsmani vizsgálat eredményeinek utánkötése céljából is – hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a 2015. évi téli krízisidőszakban a hajléktalanok ellátásával és helyzetével kapcsolatban. A korábbi jelentések során alkalmazott vizsgálati módszereket megtartva, ennek keretében – különös figyelemmel a Magyar Szociális Fórum által közzétett, több tucat ember életét követelő friss fagyhalálozási adatokra<sup>2</sup> is, aluljárókat, pályaudvarokat és a jelentősebb - krízis-ellátást is nyújtó hajléktalanszállásokat keresték fel munkatársaim. A jellemző terephelyszínek felkeresésére azért volt szükség, hogy a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait, a jelenlegi helyzet problémáit áttekinthessem.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a helyszíni szemlék mellett írásos, illetve szóbeli tájékoztatást kértem a (fővárosban) utcai szociális szolgáltatást, illetve krízisidőszaki többlétszolgáltatást nyújtó jelentősebb intézmények, illetve ellátó-helyek (így a Menhely Alapítvány, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Oltalom Karitatív Egyesület, Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei) vezetőitől, illetve munkatársaiktól. Megkeresés formában tájékoztatást kértem továbbá a Hajléktalanokért Közalapítvány igazgatójától, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) főigazgatójától, Budapest Főváros Főpolgármesterétől és a Budapest Főváros Kormányhivatal vezetőjétől.

<sup>1</sup> Lásd az AJB-367/2011., az AJB-1834/2012., az AJB-646/2013. és az AJB-518/2014. számú jelentéseket.

<sup>2</sup> Lásd: [http://www.mszfzk.hu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=813:december-vegeig-45-en-szenvedtek-fagyhalalt&catid=2:magyar](http://www.mszfzk.hu/index.php?option=com_content&view=article&id=813:december-vegeig-45-en-szenvedtek-fagyhalalt&catid=2:magyar)

Figyelmet fordítottam emellett vizsgálatom során arra is, hogy a közterületi életvitelszerű lét és az ahhoz kapcsolódó magatartások szankcionálásának jogi helyzete hogyan alakult.

2015-ben innovatív módszertani újításként a korábbi évekhez mérten még inkább gyakorlatias megközelítésű, azaz erőteljesebben „tereptapasztalatokra” alapozott vizsgálatot folytattak le munkatársaim, amely a következő négy kulcselemre fókuszált:

1. utcai szociális szolgáltatást nyújtó ellátók gyakorlati tapasztalataira (éjszakai műszakok, interjúk, esettanulmányok, erősségek és problémák megfogalmazása);
2. egyes (szociális és/vagy egészségügyi) ellátók együttműködésére, különös tekintettel a 24 órás, hajléktalanokat (is) ellátó egészségügyi centrumok és az utcai szolgáltatók kapcsolatára, s ennek következményeire, valamint az OMSZ hajléktalanokkal, utcai szociális szolgáltatásokkal kapcsolatos gyakorlatára;
3. a KENYSZI (TEVADMIN) nyilvántartási rendszer működésében tapasztalt korábbi ellentmondások, problémák aktuális helyzetére, valamint az ellátások finanszírozási következményeinek kérdéskörére;
4. a fővárosi lakosság mindennapjaiban is érzékelhető helyzetre, a hajléktalan emberek közterületi jelenlétének változatlanlansága, intenzitására, ezzel összefüggésben a budaörsi előállító-helyiség aktuális státuszára, működési gyakorlatára.

### **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, 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 emberhez méltó lakhatás biztosításával kapcsolatos állami kötelezettség (Alaptörvény XXII. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.”*

### **A megállapított tényállás**

Az elmúlt évek krízisidőszaki vizsgálataim során szerzett tapasztalatokat, és az ezeket összegző jelentésekben megfogalmazott megállapításokat szem előtt tartva, az idei vizsgálatom során, írásban és szóban egyaránt a következő alapkérdések nyomán dolgoztak munkatársaim:

- Léteznek-e kifejezetten a krízisidőszak idejére, ahhoz kapcsolódóan kiírt, meghirdetett pályázatok, amelyeken elsődlegesen az utcai fagyhalál-esetek megelőzését célzó programok megvalósítására, a felmerülő többletköltségek finanszírozására nyerhetnek támogatást az ellátó-intézmények? Ha ilyen nincs, milyen más, alternatív, (kiegészítő) finanszírozási forrásokat vehetnek igénybe az ellátó-intézmények?

- A 2014-2015-ös krízisidőszakban mekkora keretösszegeből gazdálkodik a (fővárosi) hajléktalan-ellátás intézményrendszere, illetve ezen belül külön az utcai szociális szolgálatok?
- Érkezett-e az idei szezonban jelzés (ügyfélpanasz, ellátó intézmények, civil szervezetek jelzése) a KENYSZI működésével kapcsolatos nehézségek tárgykörében? Ha igen, milyen intézkedéseket tettek, terveznek tenni a jelzett problémák megoldása érdekében?
- A bevezetését indokolttá tévő szándék szerint milyen irányú, mértékű és mikor realizálódó változásokat eredményezhet a KENYSZI az ellátórendszer finanszírozási hátterében? Igazolják-e a már meglévő tapasztalatok ezeket a várakozásokat?
- Léteznek-e az egyes ellátástípusokat nyújtó különböző szolgáltatók (szociális, egészségügyi ellátók, mentőszolgálatok, illetve utcai szociális szolgálatok, egészségügyi centrumok) tevékenységének összehangolását, szükséges együttműködésük gördülékenyebbé tételét elősegítő egységes eljárási, intézkedési iránymutatások, protokollok, megállapodások?

## **1. A helyszíni vizsgálatok, terepszemlék, gyakorlati tevékenységek tapasztalatai**

### **1.1. *Intézménylátogatás a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Feszty Árpád utcai átmeneti szállóján és a régióközpontban***

Munkatársaim telefonon előre egyeztetett látogatást tettek a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Átmeneti Szállóján (Budapest Feszty Á. u. 6-8.) ahol annak vezetője nyújtott tájékoztatást az intézmény működéséről és az ezzel összefüggő tapasztalatairól, az általuk kialakított jó gyakorlatokról.

Az intézményvezető elmondta, hogy a gyakorlatilag lábadozóként funkcionáló intézmény működési gyakorlata alapvetően változatlan az elmúlt években, vagyis az átmeneti szálló státusz elnyerése óta (2011. május 10. napjától) teljes kihasználtsággal működnek. A 40 fős, részben stabil, részben fluktuálódó ügyfélkörükre jellemző, hogy egyre több a krónikus betegséggel és daganatos betegséggel élők aránya és a lakók között nő (jelenleg 6 fő) a mozgáskorlátozottak számára, több a járókerettel, kerekesszékekkel, illetve elektromos mopeddel közlekedő ellátottjuk. Budapesten, egyedülálló módon a lábadozó épülete teljes egészében akadálymentes és tömegközlekedéssel is könnyen megközelíthető, így az intézmény kielégítő elhelyezési lehetőséget tud nyújtani a segédeszközzel mozgó hajléktalan férfiak számára is. A szálló lényeges sajátosságának tekinthető, hogy szolgáltatási köreit tekintve sokkal teljesebb, holisztikusabb ellátást nyújt az ellátottak számára, mint amelyre egy átmeneti szálló rendeltetik. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy olyan ügyfelek biztonságos ellátását is meg tudják oldani, akik egészségügyi problémákkal rendelkeznek, utcára és fapados éjjeli menedékhelyre nem bocsáthatók, mivel viszonylag hosszabb rehabilitációra szorulnak.

Az intézmény több olyan, törvényi előírás szerint nem kötelező tevékenységet is folytat, amely a szakmában egyedivé teszi a lábadozót, így például a 40 lakó – akiket 3-6 ágyas szobákban helyeznek el, az előírt minimum 4 nm személyes mozgásteret mindegyikük számára biztosítva – igény szerint kérheti a szociális munkások segítségét a mosási, szárítási teendőkben. A szállón lehetőségük nyílik vendégek fogadására, a napi háromszori étkezéssel felüli, vagy azt kiegészítendő, ételmelegítésre, pihenésként mini könyvtárat és tévésobát, valamint internet hozzáféréssel rendelkező számítógépeket vehetnek igénybe. Az intézmény munkatársai törekednek arra, hogy rendszeresen kulturális programokat szervezzenek a lakók számára, így például a Medve Színpad társulata visszatérő vendége a lábadozó közönségének és meghitt, színvonalas karácsonyi műsorral is készülnek minden évben.

Az ellátotti kör speciális igényeire tekintettel a szálló minden lakója számára biztosítják a szakszerű gyógyszerelést, a szükséges iratok pótlását és a teljes körű szociális ügyintézés (iratpótlás, jövedelem ügyintézés, állampolgársági ügyekben segítség nyújtása),



valamint az egészségügyi alapellátások (gyógyszerosztás, asszisztencia, időpont egyeztetés egészségügyi intézményekkel és betegszállítás megszervezése) mellett heti rendszerességgel háziorvosi és belgyógyász szakorvosi jelenlét is biztosított. A lakók felépülését a fentiekén túl rendszeres, szakszerű gyógytorna és aktív mentálhigiénés gondozás segíti, amely keretében igény szerint van lehetőség hetente több alkalommal egyéni segítő beszélgetés kérésére.

Az intézményvezető az ellátórendszer egyes intézményei és a finanszírozók, a támogatást szétosztók közötti súlyosodó információáramlási nehézségekre utalva problémaként jelölte meg a lábadozó, mint szakosított ellátási forma jogszabályi környezetének kidolgozatlanágát, és a lábadozók számára a fentiekből fakadó működési nehézségeket, amelyek áthidalására sikeres intézkedéseket tesznek az intézményen belül. Kifejtette, hogy szociális intézményként egészségügyi ellátást is nyújtanak, azonban ehhez a rendelkezésükre álló anyagi források előrelátó kezelésére van szükség, mivel a működési költségeik 40%-át fedezi az állami normatíva, amely még az egyházi kiegészítéssel és a térítési díj-bevétellel együtt is csak 75%-ban biztosított stabilan.

Ezért 2014 óta intézményi térítési díjat szednek az ennek megfizetésére képes, jövedelemmel rendelkező ügyfeleiktől – a jövedelem nélküli lakókra értelemszerűen nem vonatkozik ez a rendelkezés.

Kiemelte, hogy holisztikus szemlélettel állnak hozzá mind a szociális ellátások általános, mind az intézmény-működtetés konkrét feladatainak teljesítéséhez, s tapasztalatai szerint „beérik” a rendszerbe fektetett áldozatos munka. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a tavalyi évben 198 esetben kértek segítséget a lakók valamely ügyintézésben, így a jövedelemmel kapcsolatos, vagy egészségügyi ellátást érintő hivatalos ügyintézés teszi ki a lábadozóban folyó adminisztratív munka egy részét.

A fenti ügyintézési típusok megoszlását az alábbi táblázat szemlélteti a 2014-es intézményi statisztikai adatok alapján:

Jövedelem/nyugdíj, járadék (hány esetben)	6
Jövedelem/aktív korúak jövedelempótló támogatása	19
Jövedelem/Átmeneti segély/önkormányzati segély	31
OEP jogviszonyrendezés	21
Állampolgársági ügyintézés	3
Családdal/pártfogóval való kapcsolattartás	18
Temetési ügyintézés	4
Kapcsolattartás egyéb szociális szervezetekkel	13
Iratpótlás	25
Közgyógyellátás	30
MÁK	2
FECS (Felvételt előkészítő Team)	7
Egyéb	19
	198

Az intézményvezető adatai szerint az elmúlt három évben 25%-al nőtt a lábadozón ellátott emberek száma. A lakók elsősorban rossz általános egészségi állapotú férfiak, egyszerre akár több krónikus betegségben is szenvednek, az ügyfelek többsége az utcai gondozó szolgálatok segítségével kerül az intézmény látókörébe, akik a beteget először a Batthyány téri 24 órás egészségügyi centrumba szállítják, majd az orvos mérlegeli az állapotuk súlyosságát és szükség esetén beutalja a lábadozóra. Az ellátottak átlagos életkora 54 év. A lábadozó, mint speciális ellátási forma fontosságát jelzi, hogy vannak az intézményben olyan, szinte a nyitástól bent lakó ügyfelek, akik továbbléptetése az állapotuk, valamint szociális és egészségügyi gondozási szükségletük miatt nem megoldható.

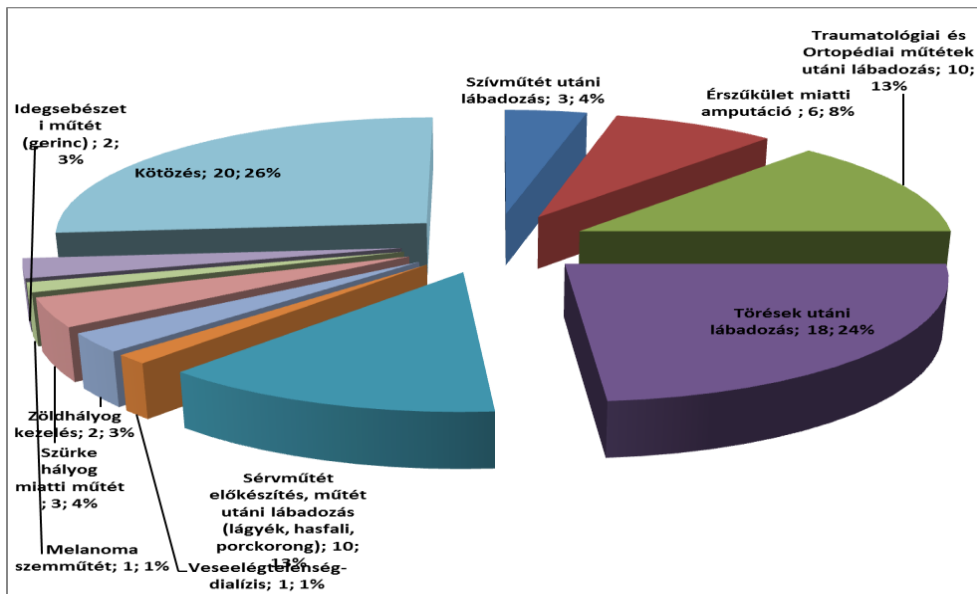
A lakók egészségi állapotát az alábbi adatok szemléltetik:

<b>Betegek száma</b>	<b>132</b>
<b>Háziorvosi rendelésen megjelentek száma</b>	<b>633</b>
<b>Belgyógyászati szakrendelésen megjelentek száma</b>	<b>86</b>
<b>Beutalók száma</b>	<b>251</b>
<b>Előjegyzés (időpont) kérések szakrendelésekre</b>	<b>285</b>
<b>Diagnózisok száma</b>	<b>356</b>
<b>Lábadozás alatti beavatkozások száma</b>	<b>76</b>
<b>Szállítások száma</b>	<b>159</b>

A speciális ellátást igénylő kórképek közül az emésztőrendszeri, neurológiai, pszichiátriai és onkológiai megbetegedések előfordulási aránya igen magas, ezen belül is kiemelkedő az alkoholfüggőséggel és az emésztőrendszeri daganatos folyamatokkal kapcsolatos megbetegedések száma.

<b>Pszichiátriai megbetegedések</b>	
<b>Depresszió</b>	<b>15</b>
<b>Alkohol okozta dependencia</b>	<b>10</b>
<b>Chr alkoholizmus</b>	<b>18</b>
<b>Mentális és viselkedés zavar</b>	<b>10</b>
<b>Dementia</b>	<b>5</b>
	<b>58</b>
<b>Daganatos megbetegedések</b>	
<b>Tüdő tumor</b>	<b>4</b>
<b>Száj és gége tumor</b>	<b>4</b>
<b>Nyaki nyirokcsomó tumor</b>	<b>1</b>
<b>Hashártya tumor</b>	<b>1</b>
<b>Húgyhólyag tumor</b>	<b>2</b>
<b>Heretumor</b>	<b>1</b>
	<b>13</b>

A lábadozó, mint intézmény rehabilitációban betöltött szerepének fontosságát az alábbi adatok szemléltetik a Feszty Á. utcai átmeneti szálló lakói esetében.



A foglalkoztatottak létszámával kapcsolatban az intézményvezető elmondta, hogy 8 teljes státuszú álláshelyet betöltve 11 fő dolgozik az intézményben: 3 szociális munkás, 3 szociális gondozó-ápoló, 1 fő szociális asszisztens (éjszakai ügyeletes), 1 takarító, 1 intézményvezető és 2 fő közfoglalkoztatott. Emellett önkéntesek és gyakornokok is segítik az intézmény mindennapjait. Örömmel említette, hogy jelenleg is van olyan munkatársuk, aki korábban ügyfelük volt, hozzátette továbbá, hogy a napi rutinfeladatok mellett nagyon kevés a rendelkezésükre álló teljes státusz, ugyanakkor a kollégák között jól működik a csapatmunka, a lakók személyre szabott gondozást kapnak, minden lakó mellé személyes gondozást végző szociális munkást rendelnek, valamint a kollégák rendszeresen, teamen referálnak egymásnak a tapasztalataikról. Az intézményvezető a fentiekben túl azt is hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatással kapcsolatos pozitív tapasztalataikat támasztja alá egyik sikertörténetük, melynek „főhőse”, egy korábbi ügyfelük, aki előbb közfoglalkoztatott, majd napjainkra albérletben lakó, határozatlan idejű szerződéssel foglalkoztatott munkatárs lett. A kiugrási lehetőséget az jelentette, hogy első lépésként védett környezetben tudták foglalkoztatni, úgy, hogy közben szakképzésre is járhatott, a lakhatási helyzetének sikeres fordulata mellé pedig szociális kapcsolatai is rendeződtek.

Végül az intézményvezető a lábadozók helyzetének bizonytalanságához kapcsolódó további problémaként jelezte a szociális és egészségügyi ellátások megkülönböztetésének szükségességét és hangsúlyozta, hogy fontos lenne meghatározni az ellátórendszeren belüli kompetencia-határokat, így például azt, hogy kinek a feladata az esetleges egészségügyi szükségshelyzetek megoldása, ahogy azt is, hogy az „otthonába bocsájtva” és az „otthonában lábadozzon” kifejezések a hajléktalan-ellátás intézményrendszerében miként értelmezendők.

Kiemelte: „nem az a baj, hogy többletfeladatok vannak, de feltételrendszert is legyen hozzá”, vagyis, legyen világos, hogy kinél milyen kompetencia van, és oda kerüljön az ehhez szükséges struktúra és finanszírozás. Ezzel kapcsolatban megoldásra váró rendszerszintű problémaként jelezte azt a 2015. elejétől életbe lépett változást a TEVADMIN nyilvántartási rendszerben, miszerint a szenvedélybetegek nappali ellátása és az átmeneti szálló – mint intézmény és ellátási forma – nem finanszírozható párhuzamosan a szenvedélybetegek nappali ellátásával. Tekintettel arra, hogy a hajléktalan személyek között jelentős az addiktológiai és pszichiátriai szakellátást igénylők aránya – amint ez a fenti adatsorokból is kitűnik – a finanszírozási szabályok módosítása következtében 2015 januárjától megnehezedik ezen ellátotti kör szakszerű egészségügyi és szociális, valamint mentálhigiénés szükségleteinek kielégítése, amely helyzet az ellátó szervezetek számára további pénzügyi és munkaszervezési többletfeladatot róhat.

**1.1.2** Az ombudsmani vizsgálat során munkatársaim nemcsak intézményeket kerestek fel, hanem személyes egyeztetéseket folytattak több ellátó szervezet vezetőivel is, így például a Magyar Máltai Szeretetszolgálat (MMSz) alelnökével, és Közép-magyarországi Régiójának vezetőjével találkoztak. A megbeszélésen a vezetők tájékoztatást adtak munkatársaimnak a Tevadmin nyilvántartási rendszer, ütközéseiből eredő következményekről, főként a finanszírozási és befogadási problémákról. Ezzel összefüggésben felmerült egyrészt a finanszírozási háttér Magyar Államkincstárral történő egyeztetése, másrészt a hétvégi nyitva tartás biztosításának a szükségessége. A régióvezető arra is felhívta a figyelmet, hogy MMSz-en belül törekednek egy az ügyfelek „útjának” követhetőségét, egyéni ellátási terveik véghezvitelét, vagyis a személyes gondozást végző szociális munkás általi nyomkövetést lehetővé tevő egységes adatbázis felállítására, amelyben az egészségügyi intézményhálózaton belüli, és a TEVADMIN-ban nyilvántartott ügyfeladatokat együtt kezelnék. Ehhez kapcsolódóan felmerült, hogy megoldást jelentene, ha a nappali melegedők ellátási palettájának lenne egy előírt, következetesen alkalmazott és betartatott minimum standard-ja.

A tavaly létrehozott budaörsi szabálysértési kormányhivatali irodát érintően az MMSz vezetői elmondták, hogy miután szervezetük nem tudta vállalni az intézmény szociális ágazatba tartozó háttérének további biztosítását, a Fővárosi Közgyűlés a BMSZKI-val állapodott meg annak üzemeltetésére. A kapott információk szerint jelenleg összesen egy fő biztonsági őr, és 1 fő ügyintéző dolgozik az intézményben.

## **1.2. A vizsgálatához kapcsolódó további „tereptapasztalatok”**

**1.2.1** A vizsgálat keretében tapasztalat- és információszerzés, az aktuális, tényleges helyzet gyakorlati megismerése céljából munkatársaim több alkalommal jártak közlekedési csomópontoknál, frekvenciált aluljárókban, közterületeken, elsődlegesen a korábbi krízisvizsgálatok során is megfigyelt helyszíneken.

A *Nyugati pályaudvari* aluljáróban a délelőtt csupán vándorló fedél nélküliek jelenléte volt jellemző, járőr-szolgálatot teljesítő rendőrök hangsúlyosan nem jelentek meg, a közterület-felügyelet nagy létszámmal képviseltette magát, azonban elsősorban a közlekedési vállalat dolgozóinak munkáját kívánták segíteni.

A Keleti pályaudvar felújított aluljárójában aktív rendőri intézkedés nem tapasztalható, egy-két hajléktalan a melegebb elválasztó falak mellett kialakított magának pihenőhelyet, de a vizsgálat időpontjában nem tartózkodtak ott. Az egykori kör alakú aluljáró és tér különböző pontjain közterület-felügyelők figyelték a helyszínt.

A *Blaha Lujza téri* aluljáróban 2 kisebb, hajléktalanokból álló csoport tartózkodott. A közelben tartózkodó közterület-felügyelők nem vették észre őket. Az egyik lejárati lépcsőn egy fedél nélküli személy igyekezett összeszedni a holmiját, őt a környezetét jellemző elhanyagoltság és az aluljáró takarítása miatt ébresztették fel a közterület-felügyelők, de a személy távozásának további „ellenőrzését” rábízták a takarítást végző női dolgozóra.

Az *Astoria aluljáróban* hajléktalanok nyomát nem láttuk, csupán egy-két guberáló személy jelent meg, de láthatóan nem a huzamosabb ott tartózkodás céljából.

A *Deák téri aluljárókban* is csak kéregetők tartózkodtak az adott időpontban, a közterület-felügyelet munkatársai itt is nagyobb számban voltak jelen, elsősorban azonban az Bkv. ellenőreinek munkáját segítették.

A *Kálvin téri aluljáró* metró-lejáróhoz közelebb eső részén több hajléktalan személyekből álló kisebb csoport rendezkedett be huzamosabb időre. A közelben tartózkodó közterület-felügyelők azonban itt sem avatkoztak be.

A *Ferenciek terén* a felújított aluljáróban az építészeti megoldás következtében kialakult oszlopok közötti „pihenő” mindegyike (összesen 4 db) hajléktalanok által elfoglalt pihenőhellyé vált.

Rajtuk kívül a telefonfülkében is aludt egy hajléktalan ember, a közterület-felügyelők azonban ezen a helyszínen is csak a közlekedési dolgozók segítségével foglalkoztak, a fedél nélküliekkel szemben nem volt tapasztalható semmiféle intézkedés.

Összefoglalva a tereptapasztalatok benyomásaként rögzíthető, hogy munkatársaim ezek idején – amely megfelelt a krízis időszakra jellemző időjárás viszonyoknak – az aluljárókban tartózkodó hajléktalan személyekkel szemben sem rendőri, sem más hatósági intézkedésre nem került sor. Az elmúlt évek vizsgálataiban során időnként tapasztalt „kiszorítási” kísérletet nem észleltek, a hatóság részéről jellemzően toleráns magatartást tapasztaltak.

### ***1.2.2 Utcai szolgálat***

A krízisidőszak során – az ombudsmani vizsgálat újszerű eszközeként – előzetes jóváhagyásom mellett – munkatársaim személyesen kísérték figyelemmel az utcai gondozó szolgálatok mindennapi munkáját. Ennek eredményeként több alkalommal nyertek betekintést a hajléktalan-ellátás téli időszakban kulcsfontosságú szerepet betöltő krízisautó szolgálatának munkájába, valamint a teajáraton, illetve az éjjeli krízis férőhelyeken dolgozó szakemberek mindennapjaiba is bepillanthattak.

A krízisidőszakban a MMSz krízisautójával – önkéntes segítőként – egy teljes éjszakai műszakot vizsgáltunk (egy-egy vasárnap este). A krízisautó 18:00-kor áll szolgálatba és másnap reggel nyolcig üzemel. Az autó, 18:00-02:00 között a pesti oldal kerületeinek ellátásáért felelt, hajnali két óra után pedig Budapest egész területére hívható volt.

A műszak kezdésekor az autó vezetője telefonon bejelentkezett a Diszpécsterszolgálathoz, aki fogadja az állampolgárok bejelentéseit. A Diszpécsterszolgálat működtetése a fővárosi hajléktalan-ellátó szervezetek (MMSz, Menhely, HKA) együttműködésében valósul meg, a hívásokat a szervezetek munkatársai fogadják. A bejelentéseket krízisidőszakban a budai oldalon a MMSz alközpontja fogadja 08.00-02.00 között, a fennmaradó időben (vagyis 0-24 órában üzemelve) pedig a pesti oldali bejelentések fogadásáért is felelős Menhely Alapítvány diszpécsterszolgálata fogadja a hívásokat.

A krízisautón dolgozó szociális munkások szolgálati mobiltelefonon tartják a kapcsolatot a bejelentést továbbító diszpécsterszolgálati munkatárssal, például ha az utcán tartózkodó személyek feltalálási címét kell pontosítani, vagy az ügyfél személyes adatait kell egyeztetni és azok alapján az illetőt azonosítani. Az éjjeli műszak során szolgálatban levő munkatársak az MMSz Feszty Árpád utcai intézményében pihenhettek, ahol az utcai gondozó szolgálat részlegében mosdó és kanapé teszi kényelmesebbé az ügyeleti időt.

2015. január 11-én, vasárnap, a pesti oldal ellátásáért felelős MMSz krízisautó hat alkalommal vonult ki utcán élő ügyfélhez, a Diszpécsterszolgálathoz érkezett bejelentést követően. Az első esetben, nem sokkal 18.00 óra után, a Nefelejcs-Damjanich utca sarkán, a VII. kerületben, egy CBA hőlégbefűvő rácsainál fekvő emberhez riasztották az autót. A hatvan év körüli férfi táskával a feje alatt aludt a puszta járdán. Nevét és születési adatait megadta, de hangsúlyozta, hogy 23 éve az utca az otthona, jól ismeri a környéket, vannak itt hozzátartozói. Elmondta, hogy megjárta a Dankó utca (Oltalom) és a Dózsa György út (BMSZKI) intézményeit és oda semmiképpen nem szeretne visszamenni, inkább a zord körülményeket választja. Nem fogadta el a felajánlott beszállítási lehetőséget, viszont egy hőfóliát (vízhatlan alumínium fólia, amely -10 fokig tartja a hőt) elfogadott a krízisautó munkatársaitól, akik az ügyfél holmija alá terítették a fóliát és visszamentek a Feszty utcai központba. A második alkalommal, fél nyolc körül, a Szemere utca – Szent István körút kereszteződéséhez, egy utcán fekvő férfihoz indult az autó. A fiatal férfi egy SPAR hőbefűvő rácsánál, a rácsra rágömbölyödve feküdt, a kezében szorongatta a táskáját és egy majdnem üres borosüveget. A krízisautó munkatársai felébresztették, de ő kifejezte, hogy nem szeretne sehova sem elmenni, mert karácsonykor is az utcán volt a barátaival és a rendőrök sem bántották őt soha, ezért most sem tart semmitől.

Elmondása szerint befolyásos emberek budai házában végez kiséítő munkát és nem tartott igényt a szociális munkások segítségére. Nagyon vékony szövetkabát és az időjárásnak nem megfelelő, de elegáns ruházat volt rajta, ennek ellenére nem fogadott el sem takarót, sem konzerv élelmiszert. A nevét és a születési adatait nem árulta el, majd – zaklatásnak érezve a szociális munkások jelenlétét – feltápáskodott és a laptoptáska alakú táskájával tovább indult a körúton. A fiatalemberhez az éjszaka során egy újabb bejelentés miatt 23.00 óra körül újra kivonult a krízisautó ugyanerre a helyszínre, de ekkor sem fogadta el a felkínált szállón való elhelyezési lehetőséget. Ezúttal a nevét már megemlítette, azonban a borosüveg már nem volt a kezében. Erősen ittas volt, folyamatosan trágár szavakat használt, és megpróbált egyezkedni a szociális munkásokkal, hogy pl. akkor megy be szállóra a krízisautóval, ha a kollégák lehúzzák az egészségügyi védőkesztyűt a kezükről. Végül nem vette igénybe a segítséget – annak ellenére, hogy láthatóan remegett a hidegtől, – hanem inkább ismét elindult a Körút járdáján. A krízisautó munkatársai arra számítottak, hogy később esetleg harmadik alkalommal is kivonulnak hozzá, és végül be kell szállítani őt egy éjszakai menhelyre, de a műszak során ez nem következett be.

A negyedik ügyfél a XIII. kerületben, a Wallenberg utca sarkán várta a krízisautót, de ő sem vette igénybe az éjszakai szállás lehetőségét. Elfogadott viszont egy melegebb takarót a meglévő holmija mellé. Ő is egy élelmiszerbolt hőbefűvójánál telepedett le, és elmondta, hogy jól ismeri a környéket, ezért nem szeretne máshová menni, ezért az autó visszatért a központba. Nevét és adatait megadta a munkatársaknak, és láthatóan tisztában volt azzal, hogy melyik szervezet kollégái keresték fel és zavarták meg az alvásában.

Az ötödik alkalommal, éjjel egy órakor, egy feltételezhetően rossz egészségi állapotú férfihoz hívták az autót a Dohány utcába. Tudni lehetett a diszpécser információi alapján, hogy az ügyfelet az Országos Mentőszolgálat nem szállította el, de mellkasi fájdalomra, rossz általános közérzetre és tüdőgyulladásra panaszkodott. Az ötvenes éveiben járó ügyfél a járdán ácsorogva fogadta a krízisautót, tudomásul vette, hogy a panaszai valóban nem alapozták meg a mentővel történő kórházba szállítást, de elfogadta azt a felkínált lehetőséget, hogy a Könyves Kálmán körúti szállóra szállítsák, ahol reggel orvosi ellátást is kaphat, és ha szükség van rá, a további egészségügyi kezelését is megkezdik. A szállóra vezető úton fokozatosan levetette a réteges ruháját, hálás volt a fűtött jármű lehetőségéért. Elmondta, hogy ötvenes éveire jutott az utcára, családtagjai segítségére nem számíthat, - annak ellenére, hogy hol náluk, hol barátoknál húzta meg magát pár napig -, mert ők is nehezen élnek, nem egészségesek és nem is szeretne a terhükre lenni. Említette, hogy napközben a nővérénél volt, ahol találkozott a többi rokonával is, de náluk sem maradhatott, mert a hölgy beteg. A viszonylag jó állapotú férfit a Könyvesen átadtuk a szálló munkatársának, azzal, hogy másnap jelentkezzen az ott rendelő háziornosnál, aki kezeli a tüdőgyulladását.

Az éjszaka utolsó kivonulása negyed négykor volt, mert a rendőrség bejelentésére a Lágymányosi útra hívták a krízisautót. A helyszínen a készenléti rendőrség munkatársainak kisbusza várta a szociális munkásokat, akik egy telefonfülkében kuporgó férfihoz kértek segítséget. A középkorú férfi láthatóan elgémberedve, szótlanul, rossz állapotban, csomagok nélkül próbálta magát meghúzni a fülkében, és a krízisautót vezető Feszty utcai átmeneti szálló vezetője felismerte benne a lábadozó egy korábbi lakóját, aki rövid idő után távozott a lábadozóról, annak ellenére, hogy most is rossz egészségi állapotban volt. Az ügyfél megismerte a szálló vezetőjét, és azonnal elfogadta a felkínált szálláslehetőséget, amelyet először a Rimaszombati úti MMSz krízisszállóján biztosítottak volna, majd a diszpécserrel folytatott egyeztetést követően a Rimaszombati úti éjjeli menedékhely fogadta be az urat. A rendőrök megvárták az ügyfél krízisautóba ültetését és rendkívül segítőkészen, gyakorlatiasan próbálták megoldani a helyzetet. Az ügyfél útközben többször is kifejezte, hogy megbánta, hogy elhagyta a lábadozót, és mondta, hogy szeretne visszatérni, ha van rá lehetőség.

Ezt követően a krízisautó fél öt körül tért vissza a központba, ahol a szolgálatban levő munkatársak pihenni próbáltak, mivel hajnalig már nem érkezett riasztás.

2015. február 8-án vasárnap a műszak során a MMSz munkatársai öt bejelentésre vonultak ki és gyakorlatilag valamennyi esetben sikerült megnyugtató módon gondoskodni az ügyfelek éjszakai elhelyezéséről. Az első riasztás alapján a kora esti órákban a Vámház körútra indult a krízisautó, ahol egy, a Burger King hőbefűvójánál fekvő férfihoz kértek segítséget. A hideg időnek és az erős szélnek köszönhetően a férfi gyorsan elfogadta a felkínált éjszakai szálláslehetőséget, ezért a diszpécserrel egyeztetve a BMSZKI Előd utcai éjjeli menedékhelyére szállították az ügyfelet.

Útban visszafelé a krízisautó munkatársait a Corvin negyed metró-aluljárójába irányította a diszpécser egy fekvő, rossz állapotú férfihoz. Az idős férfi valóban az aluljáró huzatos folyosóján feküdt, azonban sem éjjeli szálláslehetőségre, sem egyéb segítségre nem tartott igényt és a vele való kommunikáció is nehézkes volt az állapota miatt, ezért meleg takaróval és teával látták el, és felhívták a figyelmét arra, hogy a hideg időjárás és az elesett állapota miatt nem biztonságos, ha rendszeresen közterületen tölti az éjszakáit. Az aluljáróban meghúzódó több hajléktalan – párok és egyedülállók egyaránt – jelezték, hogy az idős férfi rendszeresen a közelükben alszik, azonban rossz higiénés állapota miatt ők is kerülnek a vele való kontaktust.

A harmadik bejelentésre a József Attila lakótelepre indult a krízisautó, ahol egy társasház lakói kértek segítséget, mert egy rossz állapotban levő férfi a ház lépcsőházában, a második emelet lépcsőjén szeretett volna éjszakázni. Az idős, valóban nehezen mozgó férfit a bejelentők ellátták élelmiszerrel és egy táskában néhány személyes tárgya is vele volt, azonban alkoholos befolyásoltsága miatt eleinte nehezen lehetett vele kommunikálni. Lassanként elmondta, hogy nagyon fáj a bal lába, amin kötés volt és azt is ki lehetett következtetni, hogy a férfit – feltételezett alsó végtagi – trombozisz miatt egy egészségügyi intézményben kezelték (kötözték), ahonnan néhány nappal ezelőtt a saját felelősségére, zárójelentés nélkül távozott, azóta az utcán élt, az egészségügyi ellátása pedig nem volt megoldott. A fájó lába miatt nagyon nehezen mozgó, időközben a bal vállát is fájlaló, ezért egyértelműen mielőbbi orvosi segítségre szoruló férfit a BMSZKI Könyves Kálmán körúti centrumába szállították, ahol a gyors orvosi gyors vizsgálat és adategyeztetés során kiderült, hogy visszatérő páciensről van szó, akinek a fekélyes lába rendszeres kötözésre szorul, és nehezített mozgása miatt nagy szüksége lenne biztonságos szállásra, ahol az egészségügyi felügyelete is megoldott lenne. A diszpécser-szolgálattal történt egyeztetést követően a férfit a Menhely Alapítvány Vajdahunyad utcai menhelyére szállították.

Éjfél után a krízisautó két bejelentés miatt indult útnak: az egyik esetben a Boráros tér és a Lágymányos híd közötti HÉV-szakasz mellett húzódó sétálóutca környékére riasztották a MMSz munkatársait, ahol a járókelők információi szerint egy férfi elesett a tér lépcsőjén, majd a sérülése ellenére útnak indult a Lágymányosi híd irányába. A helyszínen azonos ok miatt jelen levő rendőrrjárőr segítségével a szociális szakemberek megtalálták a férfit, akinek az arcán véres zúzódás volt, ezért a rendőrökkel együtt megvárták a mentő kiérkezését. Várakozás közben a férfi elmondta, hogy szeretne hazajutni a Grassalkovich úti átmeneti szállóra, ahonnan másnap reggel munkába kellene indulnia. A vérző arcsebe miatt azonban javasoltuk neki, hogy az orvosi vizsgálatot követően induljon útnak, ezért a férfi megvárta a mentőautó megérkezését. A mentősök alapos vizsgálat után úgy döntöttek, hogy az ügyfelet a biztonságos ellátás érdekében beszállítják a Merényi kórház Traumatológiájára.

Az éjszaka utolsó kivonulása során – rendőrségi bejelentésre – a XV. kerületi Zsókavár utcába ment a krízisautó, ahol egy kihülés veszély és rossz általános egészségi állapot miatt magatehetetlen férfihoz kértek segítséget. A helyszínen rendőrök várták a MMSz munkatársait, akik elmondták, hogy egy középkorú férfit találtak az utcán, aki láthatóan beteg volt, fulladt, azonban sem gyógyszer, sem megfelelő téli ruházat nem volt nála, hogy az

életveszélyes állapotát elhárítsák, ezért az egyik társasház fűtött lépcsőházába támogatták a szociális munkások megérkezéséig. A fűtött helyen kissé magához térő férfi elmondta, hogy 2015. január 19-én bocsátották el a Korányi kórházból, ahol a zárójelentése tanúsága szerint szteroid-kúrát rendeltek el a számára és további vizsgálatokat is előírtak, amelyekre a napokban kellene jelentkeznie. Időközben barátaival együtt próbált szállást és munkalehetőséget találni, viszont a gyógyszere elfogyott és nem volt módja felkeresni az orvost újabb adagért, így egyre erősödtek a rosszulletei, így segítségre szorult. A férfit a diszpécser tájékoztatása alapján a Könyves Kálmán körúti éjjeli menedékhelyre szállította a krízisautó, útközben tájékoztatták az elérhető orvosi rendelők helyéről és nyitva tartásáról is.

A fedél nélkül élők számára esetenként létfontosságú lehet a napi meleg ételhez való hozzájutás, ezért a rendszeres, adott helyszínen és időpontban igénybe vehető ételosztások és az ún. teajáratok rendkívül fontosak a hajléktalan személyek mindennapjaiban.

2015. január 21-én az esti órákban a Magyar Máltai Szeretetszolgálat teajáratát kísértük el munkájára. Aznap a budai utcai gondozó szolgálat munkatársai a XI. kerületi Vasút utcában végeztek melegétel-osztást este hét órától, amely 100 adag étel és forró tea kiosztását jelentette. A MMSz részéről az utcai gondozó szolgálat több járművel és több munkatárssal biztosította a gördülékeny szervezést, így kijelölt munkatársak végezték a rászorulókat eligazítását, az osztáshoz szükséges sorban állás megszervezését, az ételt igénylők adatainak felvételét és természetesen a keletkezett hulladék, szemét eltakarításáról és elszállításáról is gondoskodtak.

A 100 adag meleg étel aznap este reszelt májat és főtt burgonyát jelentett, amelynek elfogyasztásához a MMSz biztosított műanyag tányérokat és evőeszközt, valamint gondoskodtak a teához való poharakról is. Mintegy fél óra alatt elfogyott a kiosztható ételmennyiség, ezért második adag étel igénylésére nem volt lehetősége a jelenlevőknek, forró teát viszont többször is lehetett kérni. Az osztás rendezetten, gyorsan zajlott, a néhány később érkezett – ezért az aznapi adagból már nem részesülő – személyt a szervezők megnyugtatták, hogy a következő napokban is lesz lehetőségük hasonló ételosztáson részt venni, és hétvégén is számíthatnak a teajárat megjelenésére.

A sorban állók döntően középkorúak voltak, a férfiak aránya magasabb volt, mint a nőké, de párok és huszoneves fiatalok is megjelentek. Az egyik, hatvan körüli férfi elmondta, hogy a VIII. kerületből érkezett az ételért, de a késői időpont és az utazás ellenére fontos számára ez a segítség, mert nagyon alacsony nyugdíja van, és bár egyelőre van még fedél a feje felett, bizonytalan a lakhatása, és hó végén az étkezést és a fűtést nem tudná megoldani segítség nélkül. Majdnem minden résztvevő jelezte, hogy a következő napokban is szeretne részt venni hasonló ételosztási lehetőségen.

2015. február 4-én a XI. kerületi Vasút utcai ételosztó pontnál este hét órakor tartott ételosztáson voltunk jelen. A hideg idő miatt a januári alkalomhoz hasonló létszámú ügyfél jelent meg a helyszínen, ahol a MMSz Mozgó Orvosi Rendelője is várta a rászorulókat. Az egészségügyi szolgáltatást körülbelül az ételosztásra várók 40%-a vette igénybe, ez a vitaminok, alapvető gyógyszerek kérésétől a fizikális vizsgálatok elvégzéséig terjedő segítségkérést jelentett. Az ételosztásban ez alkalommal önkéntes munkára jelentkező fiatalok segítettek, a MMSz munkatársai az ügyfelek számára ezúttal a mindennapi létfenntartáshoz szükséges információk átadását (ügyintézési lehetőség, melegedők és éjjeli menedékhelyek nyitvatartási rendje és befogadási feltételei), a sorban állók között felmerülő kisebb konfliktusok gyors rendezését biztosították. Sorban állás közben több férfi is információt kért az aznapi szálláslehetőségekről és a további orvosi ellátás feltételeivel kapcsolatban is igény volt a tájékoztatásra, ami részben annak is köszönhető, hogy aznap este más kerületekből – például a XIII. kerületből – is sokan érkeztek a MMSz ételosztó pontjára, esetenként olyan ügyfelek is, akik eddig tüdőszűrő igazolás hiányában nem fordultak egyetlen szálláslehetőséget nyújtó ellátóhoz sem.



Az ételosztás során a Mozgó Orvosi Rendelő ügyfelei között megjelent a MMSz Feszty utcai átmeneti szállójának egy korábbi lakója is, akinek a fennálló betegségei és rossz egészségi állapota miatt a lábadozón tartózkodása alatt szigorú pépes étrendet írtak elő, azonban saját felelősségére távozott. A mankóval közlekedő férfit az őt felismerő szociális szakemberek az egészségügyi ellátását követően kiemelték az ételre várakozók sorából és lehetővé tették számára, hogy soron kívül juthasson meleg ételhez, mivel az étkezéshez segítségre volt szüksége.

A férfi elmondta, hogy az MMSz intézményéből való távozása óta nem talált magának állandó éjjeli szálláslehetőséget, ezért lépcsőházakban próbálja meghúzni magát és a speciális étkezését sem tudja megoldani. A hideg idő és a nem megfelelő ruházata miatt felhívták a figyelmét arra, hogy vegye igénybe legalább az alacsony küszöbű ellátást nyújtó szálláslehetőségeket, így például a MMSz közeli, Rimaszombati úti krízisszállóját, amit elutasított, de mivel az alapbetegsége miatt nem túl jók az életkilátásai, várhatóan hamarosan intézményi ellátásra lesz szüksége.

A rendszeres intézményi ellátást igénybe nem vevő hajléktalan személyek számára – életvédelmi okokból – minden téli krízisidőszakban biztosítják az ellátó szervezetek az alacsony küszöbű éjjeli szállást jelentő időszakos férőhelyek felkeresésének lehetőségét. A helyszíni tapasztalatszerzés érdekében 2015. január 21-én meglátogattuk a MMSz által működtetett alacsony küszöbű éjjeli krízisszállót. A korábbi évekhez képest a MMSz az idei krízisidőszakban is gondoskodik azokról a hajléktalan személyekről, akik nem kívánnak rendszeres ügyfelei lenni egyetlen nappali melegedőnek vagy éjjeli menedékhelynek sem, ugyanakkor a hideg vagy csapadékos idő beállta miatt eseti szálláslehetőséget igénybe vennének.

Az elmúlt évekhez hasonlóan a krízisidőszak alacsony küszöbű szálláshelye Budán a XI. kerületben van, azonban nem az Etele téri VOLÁN pályaudvar felső helyiségében, hanem az Etele téri ismert szálláslehetőséghez közel, a Rimaszombati út végén, egy használaton kívüli középiskolai kollégium épületében alakították ki a szállást.

A házigyári technikával épült, több mint tízemeletes épülettömb földszintjének aulájában alakították ki 80 fő befogadására alkalmas helyiséget, ahol egészségi állapotuktól (esetleges alkohol vagy más tudatmódosító szer miatti befolyásoltságától) függetlenül bárki kérhet egy éjszakára szállást.

A szállás ebben az esetben a fűtött, világított aulában lefektetett matracokat jelenti, amelyet érkezési sorrendben lehet elfoglalni. A teltházzal üzemelő, este hét órától nyitva tartó alacsony küszöbű szálláslehetőséget a krízisidőszakban párok is igénybe veszik, azonban visszatérő problémát jelent, hogy időnként kábítószer-használó, vagy egyéb szerfüggőséggel élő fiatalok csoportjai is felkeresik a menedékhelyet és esetleges agresszív viselkedésük, a szerhasználatból eredő, a szociális munka eszköztárával nehezen kezelhető konfliktusaik megfélemlítően, zavaróan hatnak a szállás eredeti ügyfélkörét jelentő hajléktalanok számára. Az ügyfelek – a szálláslehetőség „fapad” jellegére tekintettel – az egész éjjel ügyeletet ellátó szociális munkásoktól információt kérhetnek a további, igénybe vehető ellátási formákról, ügyintézési és egyéb segítségnyújtási lehetőségekről. Mindezek kapcsán előnyös, hogy az éjjeli szálláshoz közel, ugyancsak a Rimaszombati úton található a MMSz egyik centruma.

## **2. A megkeresett hajléktalan-ellátó intézmények válaszai**

A hajléktalan-ellátórendszer aktuális helyzetének, krízisidőszaki működtetésének feltérképezése céljából munkatársaim további helyszíni vizsgálatokat is folytattak. Ezek keretében a Magyar Máltai Szeretetszolgálat régióközpontjába, illetve egyik budai intézményegységébe látogattak el, valamint konzultáltak a Menhely Alapítvány és a Diszpécsterszolgálat vezető munkatársaival.

Az átfogó helyzetkép kialakítása érdekében ezzel párhuzamosan további hajléktalan-ellátó intézményektől írásban kértem tájékoztatást a krízisidőszakban megnövelt férőhelyszámmal, illetve meghosszabbított nyitva tartással, vagy ideiglenesen üzemelő menedékhelyek, éjszakai szállások üzemeléséről, illetve az intézményi struktúrában, valamint a finanszírozási háttérben jelentkező hiátusok nyomán felmerülő problémákról, a tárgykör idejének aktualitásairól is.

### **2.1. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI)**

Megkeresésemre adott válaszában a BMSZKI szakmai igazgatója arról tájékoztattott, hogy átmeneti szálláson 1470 fő, éjjeli menedékhelyen 891 fő számára tudnak férőhelyet biztosítani, amely a téli krízisidőszakban az átmeneti szállók esetében 48 férőhellyel, az éjjeli menedékhelyek esetében 263 férőhellyel bővíthető. Ez a kapacitás az éjjeli szállások esetében a tapasztalataik szerint lefedi az igényeket, ugyanakkor az átmeneti szállók, a szobabérlők háza és a lábadozók férőhelyei esetében további kapacitás-bővítésre volna igény, mivel ezek csak hosszabb várakozási idő után vehetők igénybe.

További jelentős igény mutatkozik az idős, beteg, traumás és kerekesszékes hajléktalan személyek jelenleginél megfelelőbb intézményi ellátásának kidolgozására, amely az esetek legnagyobb részében a lábadozók kapacitásának bővítését, valamint – ezzel párhuzamosan – az intézménytípus jogszabályi és finanszírozási háttérének átgondolását igényelné. Különös tekintettel arra, hogy a BMSZKI intézményeiben ellátott személyek gondozása során is felmerült mindazon, a KENYSZI TEVADMIN rendszerben tapasztalható párhuzamos finanszírozási problémakör, amelyet más, jelen vizsgálatomban megkeresett ellátó szervezetek is jeleztek.

A BMSZKI szakmai igazgatója arra is kitért válaszában, hogy sem a rendőrség által fogantartott intézkedésekkel, sem az ételosztási célú közterület-használati és engedélyezési hatósági eljárásokkal kapcsolatban nem érkezett panasz. Okként azt jelölte meg, hogy az érintett szervezetek között 2014 végére jó szakmai együttműködés alakult ki, kidolgozott protokoll szerint végzett, összehangolt munka folyik a szociális segítők, a közterület-felügyelők, a mentőszolgálat és a rendőrség munkatársai között, amely révén több mint száz közterületen élő, fedél nélküli személy megnyugtató elhelyezését sikerült megszervezni.

### **2.2. Oltalom Karitatív Egyesület (Budapest VIII. kerület, Dankó u. 9-13.)**

Korábbi vizsgálataink során tapasztaltuk, valamint több alkalommal a helyszínen is meggyőződhattünk arról, hogy a Dankó utcai telephelyén az Oltalom Karitatív Egyesület - a hajléktalan-ellátás területén nélkülözhetetlen módon – többszintű intézményrendszert tart fenn, az alacsony küszöbű ellátási formáktól kezdve az OEP által finanszírozott betegellátásig.

Az Egyesület által működtetett ún. „Fűtött utca” nevű szálláslehetőség a hajléktalan személyek által igénybe vehető legalacsonyabb ellátási szint, amely a legkevesebb feltételt támasztja a befogadáskor, de ezzel arányosan, kevesebb szolgáltatást is biztosít. Alapvetően azoknak a fedél nélkül élő embereknek alakították ki, akik az átmeneti szállót és az éjszakai menedékhelyet nem veszik igénybe, inkább közterületen élnek. A férfiakat és nőket is elszállásoló intézményt eredetileg 100, krízisidőszakban 140 főre tervezték, de a megnyitás óta egy galéria beépítésével további 100 férőhellyel bővült a befogadó kapacitás. Egy hatalmas légtérben (gyakorlatilag egy befedett és fűtött belső udvaron), emeletes ágyakon, a szükség esetén 250 főt tudnak elhelyezni, amely mindössze egy fekhely biztosítását jelenti. A közös légtérből leválasztottak egy kisebb helyiséget is, ahol 12 ágyat helyeztek el, mint a „Fűtött utca” lábadozó részlege, ahol beteg hajléktalanok kaphatnak éjjeli szállást. A nők részlege az emeleten, elkülönítetten került kialakításra, itt közel 40 ágy található.

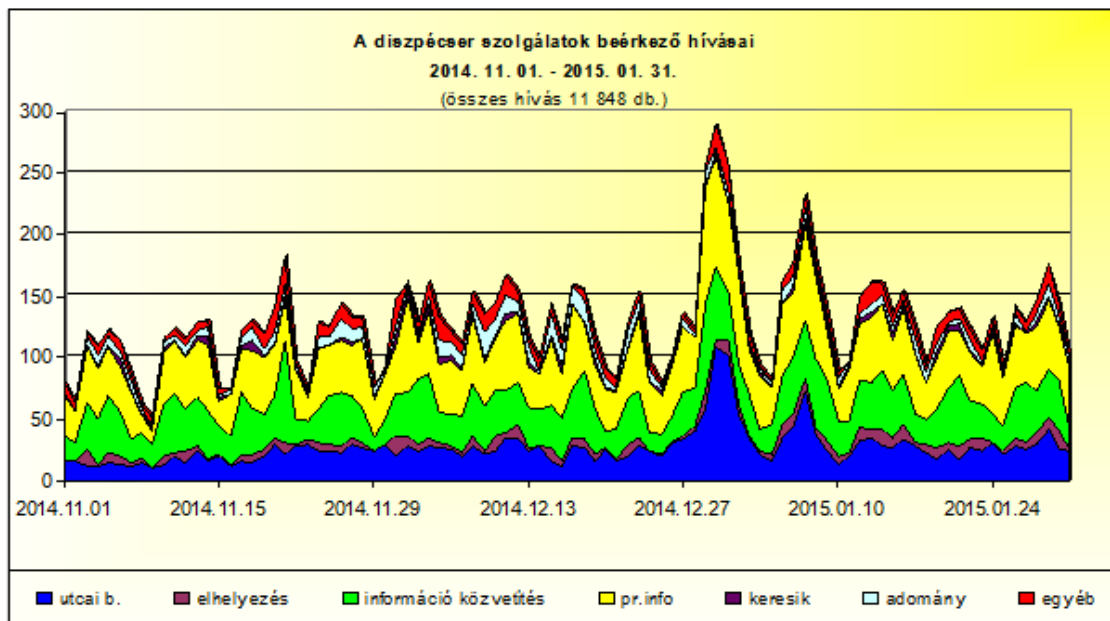
A szálló egész évben nyitva van. Téli időszakban teljesen telített, az év többi időszakában 70%-os kihasználtsággal működik. Mivel az idei tél viszonylag enyhe volt, nem volt olyan zsúfoltság, mint tavaly. A „Fűtött utcát” igénybe vevő hajléktalanok 70%-a rendszeresen itt éjszakázik, a többiek egy-egy éjszaka után nem térnek többet vissza. Éjszakánként 3-4 szociális munkás dolgozik itt. Annak ellenére, hogy a „fűtött utca” alacsony küszöbű ellátási forma, egy nap türelmi idő után tüdőszűrésről és fertőtlenítésről szóló papír bemutatásához kötik a további tartózkodást. A szállás problémájaként értékelhető, hogy ezen a részlegen csak néhány zárható szekrény van, ezért az itt éjszakázó hajléktalanok a személyes tárgyaikat, csomagjaikat az ágyak alatt, vagy a fejük alatt tartják. Három vizes blokk található az épületben, amelyből egyet a nők, egyet a lábadozó betegek számára tartanak fenn, ezeknek a helyiségeknek a karbantartásra folyamatosan történik.

Mióta a gyáli úti fertőtlenítő fürdető bezárása következtében a Dankó utcában (is) fertőtlenítik a tetves, rühös betegeket, észrevehető, hogy ha zsúfoltabb a Fűtött utca, utána megemelkedik az ellátottak száma. A kényszerű összezártság ugyanis kedvez az élősködők terjedésének. Mivel még mindig nem endeződött az Oltalom egyházi státusza, az 1%-os adófelajánlások kiesése továbbra is jelentős költségvetési hiányt okoz, s megnehezíti a Dankó utcai komplexumban hosszabb-rövidebb ideig tartózkodó hajléktalanok étkeztetésének, teáztatásának finanszírozását, de takarékossgal, pénzügyi átszervezéssel és egyéb adományok révén átmenetileg eddig sikeresen megoldották ezt a problémát.

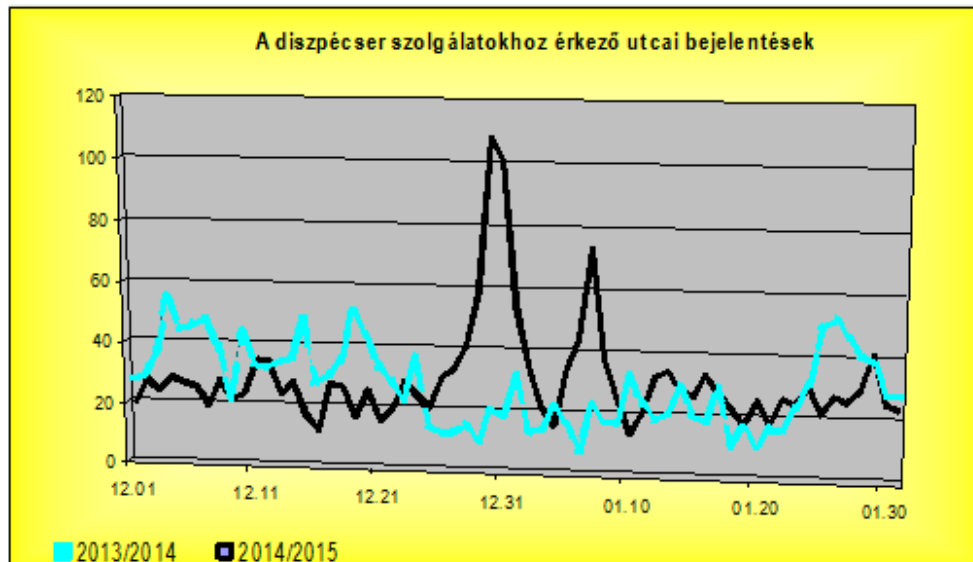
### 2.3. A Menhely Alapítvány Diszpécserszolgálatának adatai

A Menhely Alapítvány Diszpécserszolgálatának és az utcai szociális gondozást végző szolgáltatók országos hálózatának vezetője megkeresésemre részletesen tájékoztatott a (fővárosi) utcai szociális munka idei téli tapasztalatairól, az alábbiak szerint.

2014. november 1. és 2015. január 31. között összesen 11 848 hívás (november, december hónapokban 8 611) futott be a Regionális Diszpécser Szolgálatokhoz. A Menhely Alapítvány Diszpécser Szolgálat és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Budai Alközpontja december, január hónapokban összesen 4 960 hívást kapott. Ebben a két hónapban az előző évhez képest kis mértékben csökkentek a hívásszámok, tavaly összesen 9 005, a Középmagyarországi Régióban 5 031 hívás érkezett.

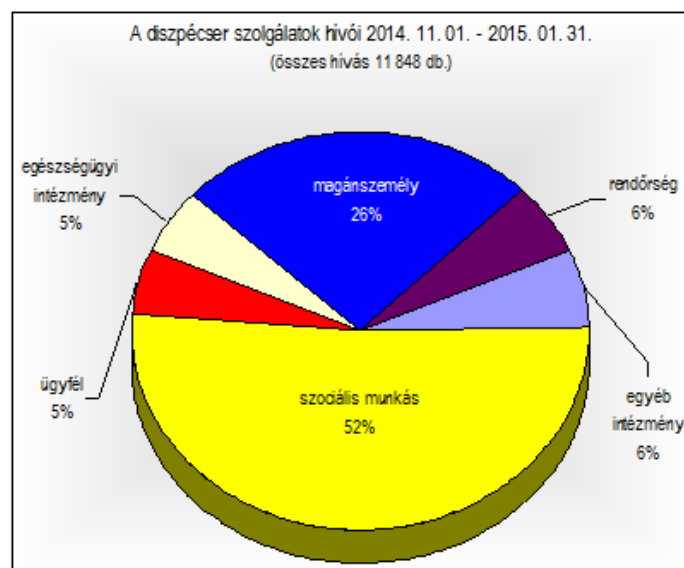


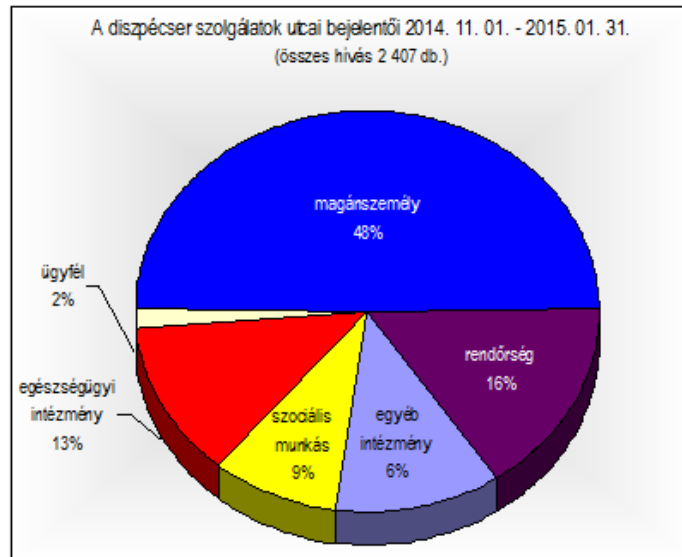
A közterületen kritikus helyzetbe kerülő emberekről értesítő hívások száma viszont kis mértékben emelkedett, ilyen ügyben, november-december hónapokban 1 854 alkalommal keresték a diszpécser szolgálatot (tavaly 1 820), ebből 1 203 hívás érkezett a Budapesten működő szolgálatokhoz (tavaly 1 369). Kiugróan magas a szilveszter környéki hívásszám, vélhetően az akkoriban tapasztalt, az egész szezon tekintetében kiemelkedően hideg időjárás miatt.



A Diszpécser szolgálatot hívók összetétele is változott az előző évekhez képest, a hívások többsége a központ koordinációs tevékenységéhez kapcsolódva jelenleg is szociális munkásoktól érkezik (52%), a magánszemélyektől érkező hívások száma – valószínűleg a december végi, január eleji hideg időnek köszönhetően – egy kicsit nőtt, 21%-ról 26%-ra.

A tavalyi évhez képest egy kicsit csökkent a rendőrségtől érkező utcai bejelentések aránya (22%-ról 16%-ra), viszont folyamatosan nő az egészségügyi intézményektől (jellemzően a mentőszolgálattól) kapott riasztások aránya, az elmúlt egy évben 11-ről 13%-ra. Az utcai bejelentések számának növekedését egyértelműen időjárási körülmények okozták, míg tavaly lényegében egész télen az átlagnál melegebb volt az időjárás, idén szilveszter előtt és után 1-2 napig, illetve január 6-a környékén az átlagnál hidegebb idő volt.

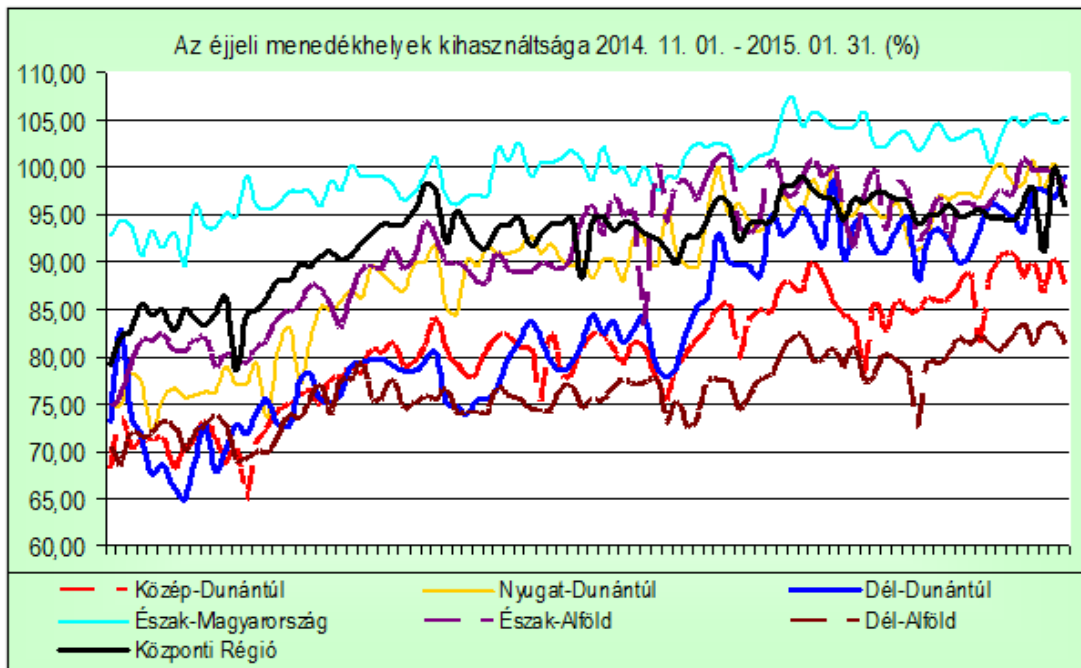




A Diszpécser szolgálat statisztikailag is ábrázolható adatai szerint az éjjeli menedékhelyek kihasználtsága sokat változott az előző évhez képest. Egyrészt a rendszer kihasználtsága összességében is csökkent (tavaly november, december hónapokban 96% volt, az idén csak 92%) és csökkennek a régiók közötti különbségek is. Másrészt a régiók sorrendje is változik: évek óta megfigyelhető, hogy a Központi Régió ellátórendszerének kihasználtsága a többihez képest nő. A csökkenés több okra is visszavezethető, egyrészt nagyon sok helyen működnek olyan lakhatási programok, melyekben érzékelhető létszámban sikerült elhelyezni az intézményrendszeren kívüli lakhatási formákban otthontalan embereket, vidéken ilyenek a TÁMOP programok, a fővárosban a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium által támogatott külső férőhelyek, vagy a „Bónos-rendszer”.

Tehermentesíti az intézményrendszer működését az időszakos férőhelyek létrehozása is, ebben az évben a téli időszakra több vidéki településen is megnyitott új, korábban nem működő intézmények, intézményrészek is. Budapesten ilyen például az évek óta működő, kifejezetten a téli időszakra létrehozott alacsonyküszöbű „intézmény” a Józsefvárosi Önkormányzat által a Dankó utcában üzemeltetett sátor. Ennek igénybe vételét azonban ezen a télen nagyban nehezítette, hogy megnyitása, december közepe óta mind magasabb elvárások jelennek meg a bekerülni szándékozókkal szemben, amellet, hogy alkoholos, vagy kábítószeres befolyásoltág alatt álló embereket egyáltalán nem fogadnak, általában nehézségekbe ütközik a kerekesszékes emberek bejutása is.

<i>Az éjjeli menedékhelyek átlagos kihasználtsága november, december hónapokban</i>		
<b>régió</b>	<b>2013/2014</b>	<b>2014/2015</b>
<b>Észak-Magyarország</b>	110,29%	103,59%
<b>Észak-Alföld</b>	100,72%	96,51%
<b>Központi Régió</b>	98,06%	96,32%
<b>Nyugat-Dunántúl</b>	98,16%	95,39%
<b>Dél-Dunántúl</b>	94,50%	88,86%
<b>Közép-Dunántúl</b>	90,99%	84,84%
<b>Dél-Alföld</b>	82,90%	79,07%
<b>átlag</b>	96,52%	92,08%



Az idei év kiemelkedően pozitív újdonsága (volt), hogy sok év óta először a téli krízisprogramok működtetéséhez szükséges források idén időben eljutottak a szervezetekhez. A pályázati felhívást sikerült már májusban közzé tenni, a pályázatokat nyár közepéig benyújthatták a szervezetek, a szerződéskötések kora ősszel megtörténtek, az elnyert támogatásokat november, december hónapokban átutalta a lebonyolító Hajléktalanokért Közalapítvány. Budapesten az alapvető krízisszolgálatok működését közvetlenül a Fővárosi Önkormányzat biztosítja, így a krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok forrásai a korábbi évekhez hasonlóan rendelkezésre álltak. Így pénzügyi akadályok az idén a téli krízisprogramok lebonyolítását nem nehezítették.

Az utcai szociális szolgáltatások finanszírozási hátterére vonatkozó kérdésünkre a Menhely Alapítvány munkatársai elmondták, hogy a téli krízisidőszakban működtetett kiegészítő programjait háromféle forrásból fedezik. Egyrészt önkormányzati támogatások segítségével; a Fővárosi Közgyűlés által nyújtott támogatásból, melynek egy része kifejezetten a téli krízisidőszak alap, illetve kiegészítő feladatait, a Krízisautót, valamint speciális utcai gondozó szolgálatokat támogatja. Ezen túlmenően, e forrásból fedezik az éjjelnappal működő Diszpécser Szolgálat működését, is, valamint a szállásnyújtó férőhelyek kiegészítő támogatását, mely kiemelten a közterületen, utcán élő hajléktalan emberek elhelyezését segíti. Valamint két (VII. és IX. kerületi) utcai szolgálatuk esetében a kerületi önkormányzatok is nyújtanak kiegészítő támogatást. Másrészt az utcai gondozó szolgálatok közvetlen állami támogatásával, melyet az NRSZH által működtetett pályázati rendszer alapján a MÁK nyújt, harmadrészen pedig a Hajléktalanokért Közalapítvány által lebonyolított, a szakminisztérium finanszírozásával működő téli krízispályázatokról.

2014-ben az Önkormányzat által a Menhely Alapítvány számára a pesti oldal ellátására biztosított forrás évi 190 millió forint. A támogatásból az Alapítvány krízisautót, és speciális utcai gondozó szolgálatokat, regionális diszpécser szolgálatot működtet, és az első befogadó szálláshelyek kiegészítő finanszírozását valósítja meg. A Menhely Alapítvány által működtetett Közép-magyarországi Regionális Diszpécser Szolgálat a fővárosi és Pest megyei szociális ellátó rendszer működéséről gyűjt és közvetít információkat, segíti a meglévő szolgáltatások és kapacitások optimális kihasználását, mind az igénybe vevő rászorulóknak, mind a rajtuk segíteni akaróknak, mind az érdeklődőknek. Működését az Önkormányzat támogatásából finanszírozzák, a téli krízisidőszakra eső költség 12,5 millió forint.

A támogatás felhasználásával a Menhely Alapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület által létrehozott konzorcium a közterületen élő hajléktalan emberek számára első befogadó férőhelyeket működtet, valamint a szállásnyújtó szervezetekkel szerződést köt a férőhelyek biztosítására. E program keretében konzorciumhoz csatlakozó fővárosi szállásnyújtó szervezetek olyan férőhelyeket biztosítanak a közterületen élő hajléktalan emberek számára, melyek elősegítik, hogy a közterület helyett inkább a szállásokat használják. Erre a feladatra alapítványunk a fővárosi támogatásból összesen 68 millió forint tervezett forrást biztosít.

<b>Fővárosi támogatással működő krízisautók, speciális utcai gondozó szolgálatok 2014-2015</b>		
<b>Szervezet</b>	<b>Szolgáltatás típusa</b>	<b>Szerződött összeg</b>
Menhely Alapítvány és MMSz	<i>Krízisautó</i>	12 591 000
Baptista Szeretetszolgálat Egyházi Jogi Személy	<i>Krízisautó</i>	4 815 000
Menhely Alapítvány	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	2 916 000
Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 984 500
Magyar Vöröskereszt	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 548 000
Keresztény Advent Közösség	<i>Speciális utcai szolgálat</i>	1 161 000
<b>MA-szerződött összesen</b>		<b>25 015 500</b>

Az egyes szolgáltatók közötti gyakorlati együttműködést, az ellátórendszer közös működtetését érintő kérdésre válaszolva kifejtették, hogy a belső, az ellátórendszer szereplői közötti valamint külső, nem szakmai szervezetekkel kialakított együttműködésekre bonthatók ezek a megállapodások. Álláspontjuk szerint az első csoporttal egy-két ellátástípustól eltekintve különösebb probléma nincs, az elmúlt évtizedekben viszonylag jól kialakultak azok a formák, amik a szolgáltatások zavartalan működtetéséhez szükségesek.

Kivételt képez azonban az Egészségügyi Centrumokkal való együttműködés, mivel, az utcai munkával való kapcsolódási pontjaik nincsenek egyértelműen tisztázva, velük nem sikerült hasonló együttműködést kialakítani. 2015 januárjában a MMSz szervezett egy találkozót az Egészségügyi Centrumok és az utcai gondozó szolgálatok részvételével. A megbeszélésen felvetődött, hogy az Egészségügyi Centrumok minden nap (este) tartsanak fent 3 férőhelyet a közterületekről beszállított emberek számára. Az öt Budapesten működő intézmény közül ezt a feladatot csak kettő vállalta. (A létrehozásukkor kötött megállapodás szerint egyébként minden este 5 férőhelyet kellene biztosítaniuk.) Ebből következően jelenleg nagyon nehéz az ápolásra, gondozásra szoruló emberek elhelyezése a fővárosban, sajnos jellemzővé vált, hogy lábadozó intézmény helyett az ellátásukra nem alkalmas éjjeli menedékhelyre kerülnek. Jellemző adat, hogy míg 2010-2011 telén a Menhely Alapítvány krízisautója által szállított emberek 25%-át Egészségügyi Centrumban működő lábadozó férőhelyen helyezték el, idén a november 1. január 31. közötti időszakban ez az arány 7% volt, miközben ma eggyel több Egészségügyi Centrum működik.

A nem szociális intézményekkel kialakított kapcsolatrendszer érintően is arra törekszenek, hogy legalább az együttműködés alapjait tisztázzák, lehetőség szerint írásban is rögzítsék. Az Alapítvány egyik első ilyen megállapodása volt a Fővárosi Közterület Felügyelettel 2011 nyarán aláírt dokumentum, vagy egy hasonló megállapodás az Országos Mentőszolgálattal, amely végül csak tervezet maradt, de a gyakorlatban jelenleg is ez képezi az együttműködésük alapját.

Természetesen ezek a megállapodások nem minden esetben és részletükben tarthatóak be valamennyi esetben egységesen, viszont megkönnyítik a napi együttműködést, a vitás esetek eldöntését, a konfliktusok tisztázását. Mindezeket sajnos jelentősen felülírják a rendeltetészerű közterület-használat ellenőrzésével kapcsolatos hatósági intézkedések.

A hivatalos indoklás szerint ugyanis ezek célja a közterületi halálesetek megelőzése, ugyanakkor a rendőrségtől, illetve a különféle közterület-felügyeletektől érkező jelzésekben az érintett emberek állapotáról nem, vagy csak nagyon nehezen és/vagy nagyon pontatlan információkat lehet kapni, hiszen az ezzel kapcsolatban eljáró hatóságok központi problémája az, hogy az ember tiltott helyen van-e, vagy sem. Ehhez képest a fedél nélküliek állapota nem kerül a figyelem középpontjába, illetve egyre kevesebb jelzés érkezik hivatalok, hatóságok részéről a nem tiltott helyen lévő, ellenben kritikus állapotú otthontalanokkal kapcsolatban. Mindez veszélyezteti az érintettek életét, testi épségét. Ez a folyamat viszonylag jól követhető a krízisautó különböző kerületekben való tevékenységének változásában is, az alábbi számokból is kitűnik, hogy jelentősen megnőtt az érintett VI., VII., IX., XIII. kerületekben a Krízisautó látogatásainak száma:

A Krízisautó látogatásai a fővárosi kerületekben																								
Kerület	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	össz.
2009/2010	8	26	29	11	286	42	21	71	76	172	25	19	30	452	33	84	20	4	17	12	6	2	40	1 486
2013/2014	0	3	0	56	173	161	158	96	167	168	3	3	113	205	48	55	5	52	8	66	6	1	7	1 554

A közterület-használat felügyeletével összefüggésben az Alapítványtól kapott tájékoztatás megjegyzi, hogy Budapesten a Fővárosi Önkormányzat Rendészeti Igazgatósága (a továbbiakban: FÖRI) igyekszik konszolidálni a közterület használatával kapcsolatban korábban meghozott jogszabályok miatt rájuk, illetve a BRFK-ra hárult feladatok ellátása során felmerülő, néha kifejezetten abszurd helyzeteket.

A FÖRI koordinálásával 2014. november 10. – 2014. december 23. között a Főváros frekventált aluljáróinak „rendezése” céljából egy kísérleti programot valósítottak meg, melyben a FÖRI, a BRFK, és a BMSZKI által szervezett szociális munkások közösen próbálták az aluljárókban életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan embereket elhelyezni különböző szálláshelyeken. Az Alapítvány rendelkezésére álló információk szerint a FÖRI-BRFK-BMSZKI együttműködésében megvalósult program sikeres volt. Annak első szakaszában december elejéig 108 különböző embert szállítottak, akik közül 42 fő 2 vagy több éjszakát töltött éjjeli menedékhelyen, és 1 fő éjjeli menedékhelyről már átmeneti szállóra költözött. 2014. december 24. – 2014. december 30. között egy másik kísérleti programmal szintén a frekventált aluljárók tehermentesítését célzó program zajlott a FÖRI, a BMSZKI, és a Menhely Alapítvány együttműködésében. A „Hopp On – Hopp Of iránytaxi” névre keresztelt tevékenység egy hetes működése során összesen 39 embert 51 alkalommal szállítottak valamelyik befogadó szálláshelyre.

Az Alapítvány munkatársai megírták azt is, hogy a jogszabályokban előírt hatósági feladatok eredményes ellátásának megkönnyítéséhez a FÖRI rendszeresen szervez megbeszéléseket a BRFK, az OMSZ, a Fővárosi Hajléktalanügyi Konzorcium, és a Kormányhivatal részvételével. A kialakult gyakorlat szerint a rendőrség, és a közterület-felügyelet csak akkor kezdeményez eljárást a közterület életvitelszerű használata miatt, ha az intézkedést közvetlenül szociális segítség felajánlása előzi meg. Ehhez következetesen tartják is magukat a hatóságok. Vélhetően ennek (is) az eredménye, hogy a Budaörsi úton e célból kialakított Kormányhivatalnál a közterület életvitelszerű használata miatt előállított hajléktalan személyek száma elenyésző. E humánus hozzáállás mellett tapasztalataik szerint továbbra is érzékelhető, hogy a belvárosi területeken nehezebbé vált az otthontalan emberek felkutatása. Sokan közülük arról számolnak be, hogy nincs stabil helyük, mindig ott töltik az éjszakát, ahol éppen rájuk esteledik.



A krízisautók működésében egészen általánossá vált, hogy egy-egy rossz állapotú embert akár 3-4 olyan helyen is próbálnak megkeresni, ahol korábban találkoztak vele, sajnos elég kevés sikerrel. Az otthontalan emberek egy másik csoportja a közterületeket igyekszik elhagyni, romos, üresen álló épületekbe, pincékbe, padlásokra, üres telkekre húzódik be. Ezeken a helyszíneken közvetlen környezetük is veszélyt jelent életükre, testi épségükre, miközben felkutatásuk, fizikai és mentális állapotuk figyelemmel kísérése szinte lehetetlen.

E tapasztalatokat a statisztikai adatok is alátámasztják, a Menhely Alapítvány Krízisautója 100 közterület felkeresésekor 2010-ben 79 emberrel találkozott, 2012/2013 telén 75-tel, míg 2013/2014 telén 64-gyel. Ezek az adatok az utcai bejelentésekkel kapcsolatos kiszállásokat és a külterületeken, fix helyen lakó emberek felkeresését is tartalmazzák, a belvárosban ennél sokkal rosszabb a helyzet, itt teljesen általános, hogy 8-10 helyszínen minden erőfeszítés ellenére is csak 2-3 embert sikerül megtalálni.

Az éjjeli menedékhelyek kihasználtságra vonatkozó adatait figyelembe véve egyértelműnek tűnik, hogy a belvárosból kiszorítottak jellemzően nem veszik igénybe az ellátórendszer szolgáltatásait és a külső kerületekben dolgozó utcai szociális munkások sem számolnak be jelentősebb kiköltözésről. Összegezve elmondható, hogy az közterület-használattal kapcsolatos intézkedések hatására a tiltott területeken nem lett kevesebb fedél nélküli ember, csak a segítségnyújtók kevésbé találják meg őket, így a konkrét életveszélyes helyzeteknek való kitettségük nagyobb.

A jelenleg kialakuló helyzetet tovább nehezíti, hogy a megtalált, az utcai gondozó szolgálatok által gondozott emberek egy részének elhelyezését nem tudja az ellátórendszer biztosítani. Őket hiába szállítjuk be valamelyik intézménybe, 1-2 napon belül visszakerülnek az utcára, mert problémáik kezelésére a meglévő intézmények nem alkalmasak, a speciális ellátást nyújtó egységek, részlegek szinte teljesen hiányoznak az ellátásból. Jellemzően hiányoznak a súlyos állapotú pszichiátriai és szenvedélybeteg emberek ellátására alkalmas egységek, de nagyon kevés az akadálymentesített intézmény is. A meglévő intézmények közül a nagyon súlyos állapotban lévő emberek ellátására leginkább alkalmas „hajléktalanok otthona” típusú ellátásra a fővárosban összesen 60 férőhely áll rendelkezésre, ezekre közvetlenül az utcáról bekerülni szinte lehetetlen.

Megkeresésemre adott válaszában az Alapítvány vezetője a KENYSZI TEVADMIN rendszerrel kapcsolatos álláspontját, észrevételeit is kifejtette. Megírta, hogy a nappali melegedőt üzemeltető fenntartók által korábban többször jelzett KENYSZI TEVADMIN rendszer okozta finanszírozási problémák a 2013. évi állami normatíva felhasználásának ellenőrzése során egyre komolyabban veszélyeztetik a szolgáltatások jövőbeni működését. Az éves normatíva elszámolásával kapcsolatos, a Magyar Államkincstár által 2013-ban lefolytatott ellenőrzések során a nappali melegedők esetében több szervezetnél is a KENYSZI rendszerben szereplő adatokat tekintették az elszámolás alapjának. Ez az Alapítvány álláspontja szerint jogellenes gyakorlat, hiszen a normatíva elszámolásával kapcsolatos előírásokat a mindenkori költségvetési törvény határozza meg. Az elmúlt években a költségvetési törvények a külön jogszabályban előírt nyilvántartásokat jelölik meg az elszámolás alapjának, ez azonban nem azonos a KENYSZI rendszer által rögzített adatokkal.

A 2013. évi normatíva felhasználásának ellenőrzése során hozott MÁK határozatok kapcsán két fenntartó már perben áll az Államkincstárral, a jogosulatlan visszafizetési kötelezettségek miatt. Az Alapítvány fenntartásában működtetett nappali melegedők 2013. évi normatívájának felét érintő, több mint 50 millió forint visszafizetési kötelezettséget állapítottak meg, melynek oka véleményük szerint, a KENYSZI TEVADMIN rendszer. Ugyanis az ebben nyilvántartott, és a MÁK felé továbbított adatok jogszabályellenesen törölt adatokat tartalmaznak, melyeket a tényleges, és a jogszabályi előírásoknak megfelelő fenntartói nyilvántartásokból az adatszolgáltatók által ismeretlen módon állít elő a rendszer.

A nappali melegedők esetében a KENYSZI rendszer 2014. december 31-ig változatlanul ütközéseket regisztrált abban az esetben, ha a nappali melegedő szolgáltatásait egy igénybevevő több engedélyesnél, szolgáltatónál vette igénybe. A nyilvántartási rendszer alapján az ütközések csökkentik a napi elszámolható igénybevételek számát, melyet a MÁK a normatíva elszámolásnál figyelembe vesz. Mivel a törölt ütközésekkel csökkentett forgalmat tekintik az elszámolás alapjának – aminek jogi alapja nincs –, mind a rendszert működtető NRSZH, mind a MÁK jogsértően járnak el és komolyan veszélyeztetik az ellátást, hiszen az ütközések egy-egy szolgáltatónál akár 50%-os finanszírozás-csökkenést is jelenthetnek.

Az Alapítvány álláspontja szerint, ha normatíva elszámolásakor nappali melegedők esetében a továbbiakban is a KENYSZI rendszer adatait veszik figyelembe, várhatóan a közeljövőben több intézménynek is be kell zárnia, hiszen a KENYSZI rendszerben rögzített elszámolhatónak tartott forgalmi adatok akár 50%-os különbséget is mutathatnak a valós adatokhoz képest. Figyelembe véve továbbá azt a tényt, hogy a normatíva igénylése előre, annak elszámolása pedig utólag, a megvalósult forgalmi adatok alapján történik, gyakorlatilag tervezhetetlenné válik a nappali melegedők működtetése.

### **3. További megkeresésekre beérkezett válaszok**

#### **3.1. Nemzeti Szociális és Rehabilitációs Hivatal (NRSZH)**

Az NRSZH főigazgatója arról tájékoztattott, hogy kifejezetten a krízisidőszak idejére meghirdetett pályázatokra, valamint a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszerének gazdálkodására vonatkozó adatokkal nem rendelkeznek, így a kért konkrét számadatokról, tájékoztatást nem tud adni. A főigazgató válaszában arra is kitért, hogy a kormányzat legfőbb törekvése, hogy a hajléktalanságból fakadó közvetlen életveszély lehetőségével járó helyzeteket megelőzze, ezért pályázati úton igénybe vehető kiegészítő forrásokat biztosítanak a hajléktalanellátó szervezetek számára. Az NRSZH adatai szerint 2014-ben 372 millió Ft értékben írtak ki pályázatokat a fenti célra, és a májusban nyilvánosságra hozott pályázati kiírások alapján külön lehetett támogatást igényelni a közép-magyarországi régióban, a konvergencia régiókban és a diszpečerszolgálatok működtetésére is.

A pályázatokon részt vevő szervezetek 2014 októberében jutottak hozzá a részükre megállapított kiegészítő támogatásokhoz, így az ellátók már a téli krízisidőszak előtt felkészülhettek a megnövekedett feladatok ellátására, vagyis a civil szervezetek esetében is elkerülhetővé vált az az utóbbi években előforduló problémás gyakorlat, miszerint utólag térítették meg az általuk végzett ellátások költségeit. 2014-15-ben a közép-magyarországi régióban étkeztetésre (éjjeli menedékhelyeken és lábadozóknak, 151 napon át, 1534 adagban) 22.895.000 Ft összegben volt lehetőség finanszírozást igényelni. További 9.792.000 Ft keretösszeg állt rendelkezésre annak érdekében, hogy a nappali melegedők munkanapokon túli nyitva tartását biztosítsák a téli időszakban, amely összeg öt nappali melegedő 855 ügyfele számára tette lehetővé, hogy hétvégén is intézményi ellátáshoz jussanak.

Az összesen 34 utcai gondozó szolgálat mindösszesen 7.997.000 Ft értékben pályázhatott támogatásra, és 59.761.000 Ft keretösszegben lehetett forrást igényelni a hajléktalan személyek egészségügyi ellátásának támogatására, amely többnyire vakcinák beszerzését (1144 fő), fogászati ellátást (1520 fő), kórházi egészségügyi csomagok összeállítását és a mindennapi ügyintézéshez a hajléktalan személyek számára egyre inkább nélkülözhetetlenné váló szemüvegek elkészíttetését (320 fő) tette lehetővé. A megküldött adatok alapján a fővárosi hajléktalan-ellátás intézményrendszere és az utcai szociális szolgálatok számára is megfelelő keretösszeg állt rendelkezésre az alábbiak szerint:

„Az ellátórendszer finanszírozása a 2015-ben is hasonlóan alakul, mint 2014-ben:

<b> Szolgáltatás megnevezése</b>	<b> Igényelt központi költségvetési támogatás, kiegészítő támogatásokkal együtt 2014 (Ft)</b>
Hajléktalanok nappali intézménye	2 160 384 681
Utcai szociális munka	540 000 000 (Pályázati finanszírozásra rendelkezésre álló keretösszeg)
Hajléktalanok ápoló-gondozó otthona	385 539 478
Hajléktalanok rehabilitációs intézménye	165 828 450
Hajléktalanok átmeneti szállása	2 627 009 808
<b>Hajléktalanok átmeneti szállása időszakos férőhely</b>	<b>48 319 157</b>
Hajléktalanok éjjeli menedékhelye	2 003 173 229
<b>Hajléktalanok éjjeli menedékhelye időszakos férőhely</b>	<b>327 428 925</b>
<b>Összesen</b>	<b>8 257 683 728</b>

Végezetül az NRSZH főigazgatója arra is felhívta a figyelmemet, hogy az NRSZH feladata a központi szociális információs rendszerek fejlesztésével és működtetésével kapcsolatos adminisztratív és informatikai szolgáltatási háttér biztosítása. Ennek keretében az NRSZH működteti 2012. július 1-jétől az igénybevevői nyilvántartást (TEVADMIN), amelyben a szolgáltatók napi rendszerességgel rögzítik az igénybe vételi adatokat. Ezzel a tevékenységgel összefüggésben az NRSZH-hoz 2014-ben 213 esetben érkezett egyedi igénybevevői megkeresés, amely minden esetben a hajléktalan személyek nappali ellátása szolgáltatás nyújtását érintette, és amelyet az NRSZH minden esetben azonnal, jegyzőkönyvben is dokumentálva, teljesített. Ezen felül, a napi jelentési kötelezettséggel és a nyilvántartási program működésével kapcsolatban az igénybevevők nem tettek panaszt a hivatalnál.

### **3.2. Hajléktalanokért Közalapítvány (HKA)**

A krízis-időszaki speciális, illetve ideiglenes ellátások finanszírozási formáival kapcsolatban a HKA válasza rögzíti, hogy a téli időszakban megnövekvő ellátotti igényekre 2014-15-ben pályázati forrás áll rendelkezésre. Az Emberi Erőforrások Minisztériumával szerződve, a Hajléktalanokért Közalapítvány tervezésében és bonyolításában, a Közép-magyarországi régióra (amely Budapestet és Pest megyét öleli fel) vonatkozóan 186.450.000 Ft pályázati forrás áll rendelkezésre, melynek forrása a központi költségvetés, és amely összeg megegyezik a 2013-14 évi forrás nagyságával. A pályázati döntések nyomán ebből a forrásból 40.102.000 Ft támogatás jut a 2014-15. évi téli ellátásokra Budapesten (tavaly 40.818.000 Ft volt ez az összeg). A hideg időszak miatti problémákra az alábbi programokat hirdette meg a HKA: étkeztetés támogatása éjjeli menedékhelyen és lábadozóban a téli időszak során, nappali melegedők munkanapokon túli nyitva tartásának támogatása a téli időszakban, utcai gondozó szolgálatok kiegészítő támogatása a téli időszakban.

Egyéb elérhető forrás a Fővárosi Közgyűlés által biztosított támogatás a hajléktalan emberek ellátására, kiemelten az utcán élők fedélhez juttatására, melynek keretében a fővárossal szerződött két szervezet a Menhely Alapítvány és a MMSz Egyesület, konzorciumi formában, támogatási szerződéseket kötve valósítják meg a „Közterület helyett emberibb körülmények” elnevezésű programot.

A gyakorlati együttműködésekkel összefüggésben annyit áll a HKA válaszlevelében, hogy protokollok, iránymutatások nem léteznek, megállapodások igen, de sajnos kevés tudomásuk van róla, mivel a BM őket nem vonja be az ilyen egyeztetésekbe. A HKA tudomása szerint a BM és a BMSZKI között létezik egy operatív csoport működéséről szóló megállapodás, melynek lényege, hogy ha a rendőrség utcán élő személlyel találkozik, először a BMSZKI utcai szociális szolgálatát hívja segítségnyújtásra, és ha ők nem boldogulnak, csak akkor indítanak a szabálysértési eljárást.

Tájékoztatásuk szerint a HKA nem tapasztalta hatósági eszközök alkalmazását közterület-használati szabálysértés tárgykörével összefüggésben. A HKA utcai gondozó szolgálata az V. kerület egyik felében működik (a kerület másik felét az Oltalom Karitatív Egyesület látja el), mely terület teljes egészében a közterület-használati tilalom alá tartozik. Munkatársainak tapasztalatai szerint a hatósági fellépés miatt éjszakára elhagyják a területet a korábban itt éjszakázó hajléktalan emberek, és az általa fenntartott időszakos éjjeli menedékhelyen éjszakáznak, illetve az Oltalom Egyesület Fűtött Utca menedékhelyén, így éjszakára az V. kerületben jellemzően nem marad hajléktalan ember az utcán.

### **3.3. Budapest Főváros Főpolgármestere**

Válaszlevelében a Főpolgármester hangsúlyozza, hogy Budapest Főváros Önkormányzata költségvetésének elfogadását követően, a főváros nehéz anyagi helyzete ellenére továbbra is biztosítani kívánja a hajléktalan-ellátás személyi-tárgyi feltételeihez szükséges pénzügyi forrásokat, a 2014. évi szinten. Ehhez kapcsolódva megjegyzi, hogy az állami finanszírozás vonatkozásában változás történt: a hajléktalan személyek ellátásánál az igénybe vehető és elszámolható állami támogatás csökkent (nappali melegedők működési engedélyében szereplő férőhelyszámok 150%-a helyett 120% számolható el).

A Főpolgármester tájékoztatása szerint az előző évekhez képest az ellátás területén az önkormányzat ágazatot érintő feladatai nem növekedtek, ételosztásra benyújtott közterület-használati kérelmek engedélyezésével, ételosztások feltételeinek biztosításával kapcsolatban panasz, jelzés a Főpolgármesteri Hivatalhoz nem érkezett.

Az érintett szervek együttműködésével összefüggésben megírta, hogy minden esztendőben a téli krízisidőszak kezdetéig a Budapest területén szolgáltatást nyújtó szervezetek megvalósítják szükséges fejlesztéseiket, területi elven és szolgáltatásonként összehangolják az ellátási formákat. Ehhez kapcsolódva részletesen beszámolt a 2011 szeptembere óta rendszeresen ülésező Fővárosi Hajléktalan-ellátási Koordinációs Munkacsoport tevékenységéről, melynek része többek között az aktuális és operatív feladatok koordinálása, az eredményes együttműködés biztosítása, eredmények és felmerülő feladatok elemzése és értékelés.

A közterület-használati szabálysértés tárgykörével összefüggésben alkalmazott hatósági eszközöket érintően a Főpolgármester úgy tájékoztatott, hogy „az intézkedések számszerű meghatározása teljes pontossággal nem lehetséges, mert az esetek túlnyomó többségében az intézkedéssel érintett személy haladéktalanul eleget tett a közterület-felügyelő felszólításának, és a jogellenes állapotot megszüntette (értsd: távozott a helyszínről), így szabálysértési eljárás kezdeményezésére nem került sor.

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás jogellenes cselekménye vonatkozásában a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság közterület-felügyelői 2014. évben 2521 esetben intézkedtek, s ezeket valamennyi esetben a szociális szakma képviselőinek és a Budapesti Rendőr-főkapitányság hivatásos állományú rendőreinek jelenlétében hajtották végre.”

Válaszlevelében a Főpolgármester megköszönte a budapesti lakosok és a fővárosban fedél nélkül élők segítése terén kifejtett ombudsmani tevékenységet.

## 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) bekezdés a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami, önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közzolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így a biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a *hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak*, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

### II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok 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 országgyűlés biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben lényeges, 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 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.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 8. § (2) bekezdésének, illetve 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az állam alapjogvédelmi kötelezettsége, valamint az élethez és emberi méltósághoz való jog 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás érvényesülésével összefüggésben változás, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*, az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmány korábbi szabályaihoz képest részben újrafogalmazta a szociális jogokra vonatkozó rendelkezéseket. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmány szociális jogokkal kapcsolatos rendelkezései az Alkotmánybíróságon belül is vita tárgyát képezték. E vita lényege az volt, hogy jogok-e, vagy csupán államcélként nyertek megfogalmazást. Az alkotmánybíróági 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 alkotmánybíróági gyakorlathoz igazította a szabályokat.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *az emberhez méltó lakhatás feltételeit* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ezen túlmenően pedig az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése azt is előírja, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek *valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani*. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybíróági gyakorlattal – egy *fokozott* szerepvállalás vezethető le a hajléktalan személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. 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 továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

A biztos indítványa nyomán az Alkotmánybíróság a 38/2012. (XI. 14.) AB határozatában elvi éllel hívta fel arra a figyelmet, hogy önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, a közterület rendeltetésszerű használatát, a közrendet nem veszélyezteti. Azoknak a magatartásoknak a szankcionálására, amelyek a közterület használata során mások jogait sértik, a közrendet veszélyeztetik, a szabálysértési törvény számos önálló tényállást (pl. koldulás, csendháborítás, köztisztasági szabálysértés, szeszes ital fogyasztás tilalma, tiltott szerencsejáték, veszélyeztetés kutyával, közerkölcs megsértése, garázdaság stb.) állapít meg, ezek alapján büntethető az a hajléktalan is, aki a közterületet a közrendet veszélyeztető módon használja. Az, hogy a közterületnek az életvitelszerű lakhatásra való használata magában hordozza mások jogai sérelmének, a közrend megsértésének lehetőségét, nem tekinthető a büntetendővé nyilvánítás legitim indokának.

A 176/2011. (XII. 29.) AB határozat pedig rámutatott arra, hogy önmagukban a közrendre és köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását, mivel ellenkező esetben a közterületen zajló tevékenységek túlnyomó többsége szankcionálhatóvá válna, hiszen azok sok esetben zavaróan hatnak a városképre, a lakók közérzetére és többnyire zajjal járnak.

Az Alkotmánybíróság e határozatában kiemelte, hogy a települések belterületeinek közterületein élés büntetendővé nyilvánítása azt jelenti, hogy a törvény a büntetés, a személyes szabadság korlátozásával is járó állami kényszer kilátásba helyezésével további kényszerhelyzetet teremt az amúgy is krízis helyzetben levő hajléktalanok számára, választhatnak, vagy a település külterületén keresnek maguknak lakhatási lehetőséget, vagy igénybe veszik az önkormányzatok által nyújtott hajléktalan ellátást”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását megalapozná. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie.

Végül az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában azért társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. A testület álláspontja szerint sérti az emberi méltóságból folyó cselekvési szabadságot az is, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszeríti a szociális szolgáltatások igénybe vételére. Az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy a hajléktalanság, mint társadalmi probléma megoldásának a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköze, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek.

Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy az Alaptörvény – a Negyedik Módosítás által beiktatott – XXII. cikk (3) bekezdése, mint kivételt megállapító rendelkezés értelmében 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. Mindez a módosítást megelőző alkotmánybírósági gyakorlathoz – így különösen az idézett alkotmánybírósági határozat megállapításaihoz – képest álláspontom szerint annyi változás detektálható az alkotmányos rendszerben, hogy önmagában nem alkotmányosan aggályos az életvitelszerű közterületi tartózkodás meghatározott területeken és okokból történő tilalma. Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése és ennek alapján a szabálysértési törvény annak a lehetőségét teremti meg, hogy az egyes helyi önkormányzatok meghatározott alkotmányos értékek (közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek) védelme érdekében, vagyis célhoz kötött módon jelölhessenek ki olyan közterületeket, ahol az életvitelszerű jellegű közterületi tartózkodás jogellenesnek, szabálysértésnek minősül.

**3.** Az Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá.



1998-ban az Alkotmánybíróság a 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan *megélhetési minimum állami 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 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*”.<sup>3</sup> 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, ahol az *öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn*.

Az Alkotmánybíróság a 37/2011. (V. 10.) AB határozat azt is megfogalmazta, hogy az államnak be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is. Az alkotmánybírósági gyakorlatból az is következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, ennek megfelelően nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrészt az Alkotmánybíróság elismeri, hogy létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összecszerően 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.

**4.** Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében*. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciálisan kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

<sup>3</sup> Vö. 42/2000. (XI. 8.) AB határozat, megerősítette 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.

Az ombudsman a 2008-as, a hajléktalan emberek jogaival foglalkozó alapjogi projekt keretében, valamint számos korábbi jelentésben kiemelte, hogy az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozza minden olyan adminisztratív megoldás, vagy arra irányuló javaslat, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni.

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező. Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy a hajléktalan személyek ellátásával kapcsolatban az életvédelmi kötelezettség teljesítése szükséges, de nem elégséges feladat, az államnak a hajléktalan létből kivezető utakat, segítséget kell biztosítania.

A szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. A hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell ugyanakkor választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását: az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás különböző funkciók és feladatok, amelyek egybemosódása alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Több jelentés rögzítette azt is, hogy *az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől.* A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi, gazdasági folyamatok, a munkanélküliség, az elszegényedés, illetve az egyéni sorstragédiák miatti utcára kerülés miatt az utóbbi időszakban a krízis-ellátásra szorulóak száma jelentősen növekedett, ráadásul – valódi kivezető utak hiányában – folyamatosan újratermelődik.

A hajléktalanságnak ugyanakkor csak a legszembetűnőbb szegmense a közterületen való lét, a „funkcionális hajléktalanság”, a mélyszegénység, az emberhez méltatlan élet- és lakáskörülmények a magyar társadalomnak még jelentősebb részét érintik vagy veszélyeztetik. Az e veszéllyel közvetlenül nem érintett polgárok, illetve az állam reakciója a hajléktalanság jelenségére változatos: egyik irány a szigorodó társadalmi együttélési szabályok betartásának számonkérése, ezek nyomán szankciók alkalmazása: a hajléktalan személyek a közterület egészéről vagy annak egyes részeiről való eltávolítása, a „többségi társadalom” előli eltüntetése, a „tünet” kezelése.

A másik irány a hajléktalan-ellátás rendszerének fejlesztése, a szakmai-civil szervezetekkel való együttműködés keresése, a hozzáférhetőség növelése, ezzel összhangban a hajléktalan létből való kitörés lehetőségének biztosítása Magyarországon – eltérő intenzitással – mindkét irány megfigyelhető volt.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Jelen ombudsmani vizsgálat során ugyan *nem a közterületi léttel összefüggő szankcionálás új szabályainak alkalmazása állt a fókuszban,* azonban az ellátórendszer működése szempontjából is lényeges kérdés, hogy az állam, illetve a hatályos jogrendszer miként viszonyul az életvitelszerű közterületi léthez. Ha ugyanis az országos vagy a helyi közhatalom döntése nyomán bírsággal, előállítással vagy akár elzárással kell a hajléktalan embereknek szembesülniük meghatározott területeken, illetve esetekben, akkor ez a helyzet – az adott szabályozás alkotmányosságának kérdésén túlmenően is – mindenképp komoly felelősséget, illetve súlyos feladatokat ró a teljes ellátórendszerre, kiemelten a főváros területén.

Az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése alapján a szabálysértési törvény 2013. október 15-étől előírja, hogy *életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* szabálysértés, és emiatt közérdekű munkával büntethető az a személy, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik és a kijelölt területet a rendőrség, a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője, a mezőőr, és a közterület-felügyelő felkérése ellenére nem hagyja el.

A helyi önkormányzat, a főváros tekintetében pedig a fővárosi önkormányzat rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület tekintetében a fővárosi önkormányzat rendeletében a kerületi önkormányzat javaslatára kijelöli, valamint véleményének kikérésével kijelölheti a kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterület azon részeit ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. *Életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető* minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a kijelölt területen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a kijelölt területen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg. Azaz ha a kijelölt területen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló kijelölt területen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a kijelölt területen rövid időként visszatérően és rendszeresen végzi. A szabálysértés miatt közérdekű munka szabható ki, ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, pénzbírság szabható ki. Ha az eljárás alá vont személyt e szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták e szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett szabálysértés miatt büntetésként elzárás szabható ki.

A 2015. évi téli krízisidőszak vizsgálatával összefüggésben ki kell emelni, hogy még 2014 elején azt állapítottam meg, hogy sérti az emberi méltóság jogát a kaposvári önkormányzat rendeleti előírása, amely az önkormányzat teljes területén bírság kiszabásával szankcionálja az *életvitelszerű lakhatásra használt ingóságok közterületi tárolását és elhelyezését*.

A megállapítás előzménye egy korábbi, *AJB-687/2013.* számú jelentésem volt, amelyben kértem az alkotmányosan aggályos rendeleti szabályozás módosítását, ennek a kaposvári önkormányzat azonban nem tett eleget, az illetékes megyei kormányhivatal vizsgálata pedig – a biztos érveivel szemben – nem tárt fel jogsértést a szabályozás nyomán. Mivel továbbra is úgy ítélt meg, hogy a jogállamiság elvével és az emberi méltósághoz való joggal ellentétes helyzet áll fenn Kaposváron és a rendelet eredményeként az önkormányzat a teljes területén – legitim alkotmányos cél és indok nélkül – közigazgatási bírsággal sújthatja a közterületen élést, így az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását kezdeményeztem.

Indítványom azzal érvelt, hogy a közterületen életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberek számára nem vagy csak kivételesen áll rendelkezésre a holmijuk tárolására alkalmas hely, így azokat szükségszerűen maguknál, azaz közterületen tartják.

Álláspontom szerint az életvitelszerű közterületi lét velejáró eleme az életvitelszerű lakhatásra szolgáló ingóságok (pl. hálósák, párna, takaró, sátor, ruhanemű, stb.) közterületi tárolása, sőt enélkül a közterületi lét maga sem képzelhető el. Így a kaposvári rendelet – az esetleges szubjektív jogalkotói céltól függetlenül – hatásában és lényegét tekintve az életvitelszerű közterületi tartózkodást bünteti a közösségi együttélési szabályok megsértése címén, mindezt ráadásul általánosságban és az önkormányzat teljes közigazgatási területén.

Jeleztem az indítványban azt is, hogy az Alaptörvény XXII. cikk (3) bekezdése rögzíti azt, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. A vizsgált esetben azonban a kaposvári önkormányzati rendelete az alkotmányos jogalapon túllépve, a jogállamiság elvét és az emberi méltósághoz való jogot sértve fenyeget szankcióval, így indokoltnak láttam az indítványozást.

A Fővárosi Közgyűlés 2013 decemberében alkotta meg azon rendeletét, amelyben – a kerületek javaslatait is bekérve, illetve azoknak eleget téve – kijelölte azokat a fővárosi, illetve kerületek közigazgatási területen belüli részeket, ahol jelenleg az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A hozzám érkező jelzések és beadványok alapján, a szabályozást vizsgálata után úgy ítélte meg, hogy a megalkotott fővárosi önkormányzati rendelet több ponton is ellentétes a szabálysértési törvény felhatalmazásával, túllép azon, így a Kúria vizsgálatát kezdeményeztem. Az indítvány indokolásában arra hivatkoztam, hogy a törvényi felhatalmazás nyomán az önkormányzat kizárólag alkotmányos értékekhez, célokhoz kötötteen, azaz a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében jelölhet ki olyan közterület-részeket, ahol az életvitelszerű közterületi tartózkodás jogellenes. A rendelet a fővárosi közterületek közül tiltottnak minősített többek mellett valamennyi tömegközlekedési megállót, állomást, játszóteret, köztemetőt, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, köznevelési, felsőoktatási intézményt, hidat, felüljárót, illetve összesen 34 aluljárót és azok közvetlen környezetét. A 23 fővárosi kerület közül pedig összesen 14 döntött – változatos méretű – tiltott zóna kijelöléséről. Egyes kerületek konkrét helyrajzi szám alapján, míg mások általában valamennyi hasonló rendeltetésű közterületen és környékén jelöltek ki zónát.

Álláspontom szerint azok a szabályok vetették fel a legkomolyabb aggályokat, amelyek közvetlenül vagy közvetve jelentős nagyságú, egybefüggő közterületen – azok rendeltetésétől és funkciójától függetlenül – tiltják az életvitelszerű közterületi tartózkodást. Törvényi kritérium ugyanis, hogy az önkormányzati jogalkotó nem az egész közterületen, hanem a közterület meghatározott részén tilalmazhatja csupán az életvitelszerű tartózkodást. Az ilyen kijelölő szabályok megfordítják a felhatalmazás logikáját, a tilalmat kivétel helyett főszabállyá, sőt egy-egy kerületben kizárólagossá teszik.

Beadványomban rámutattam a védőzónák alkalmazásának következetlenségére, bizonytalanságára és indokolatlanságára. Probléma volt az ún. "puffer zónák", tehát a közterületeket övező, szintén tilalom alá eső területek megállapításának kérdése, a rendelet ugyanis ezeket magyarázat nélkül, ötletszerűen eltérő mértékben állapítja meg 50, 100, vagy akár 200 méterben. Jeleztem, hogy ha érdemi indok nélkül teljes kerületrészek válnak tiltottá, akkor ez a járulékos problémákat csak áttolja a tilalmakat eddig mellőző kerületekre, ami alapjogilag aggályos "ördögi kört" indíthat el.

Hangsúlyoztam, hogy a törvényességi kifogásai mögött alapjogvédelmi megfontolások állnak: a tiltott területek kijelölése alapvetően a kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalan emberek jogait érinti. A beadvány rámutatott, hogy az önkormányzati rendelet ugyan közvetlenül nem magát a hajléktalanságot, az "utcán élést" szankcionálja, azonban a tilalmi terület indokolatlanul tág kiterjesztése a hajléktalanok kiszorításához és kriminalizálásához vezethet.

A Kúria határozatában részben helyt adott a beadványomnak. Elvi jelleggel megállapította, hogy a szabálysértési törvény felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés pedig azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen, igazolhatóan érvényesülést kívánnak.

A hajléktalan személy nem rekeszhető ki a települések, egyes önkormányzatok illetékességi területének egészéből, sőt egyes összefüggő településrészekből sem. Másrészt a megalkotott önkormányzati rendelet rendelkezéseinek a normavilágosság követelményének megfelelően, kellően pontosnak kell lenniük.

A Kúria jogszerűnek ítélte a Fővárosi Közgyűlés szabályozását a gyalogos aluljárók esetében, viszont törvénysértőnek minősítette a tilalmazást azokon a közterületeken, amelyeket a Fővárosi Közgyűlés automatikusan a parkolás szempontjából védett közterületekhez kötött.

A Kúria hangsúlyozta, hogy a lakhatási szegénység – és az azzal szoros összefüggésben álló guberálás – létállapot, amely a közösség számára is szociális kötelezettségeket teremt. A hajléktalan életvitel társadalomra veszélyesség hiányában nem büntethető, a hajléktalanság általában nem teremt legitim okot arra, hogy valakit a szociális ellátás, a külterületi tartózkodás, avagy a büntetés, szankció vállalásának választási kényszere elé állítson a közhatalom.

A jog eszközei önmagukban nem alkalmazhatóak hatékonyan arra, hogy a közösséget „védjék” a lakhatási szegénység és az azzal járó körülmények látványától.

A Kúria második határozatban foglalt állást az indítvány azon elemeiről, amelyeket a korábbi határozatában nem érintett. A törvényességi vizsgálatát kiterjesztette az indítványban kifejezetten és tételesen nem támadott rendelkezésekre is, amelyekben a Közgyűlés rendelet a kerületek javaslata alapján végezte el – különböző logikai rendben és szempontok alapján – a tiltott zónák kijelölését. A Kúria határozatában hangsúlyozta, hogy a szabályozásból minden kizárt közterület esetén egyértelműen ki kell tűnnie a védett közérdek mibenlétének, ezért a szabálysértési törvény felhatalmazásának kereteit meghaladja az a szabályozás, amely az önkormányzat illetékességi területének egészéről, avagy annak jelentős, összefüggő területeiről kizárja a hajléktalan embert, az életvitelszerű tartózkodás lehetőségét. A kizárttá tett közterület lehatárolásának mindig egyértelműnek kell lennie, úgy a szabályozással megcélzott személyi kör, mint a szabálysértési hatóság számára.

A védőzónákkal összefüggésben a Kúria kifejtette, hogy azok méretének törvényessége mindig a konkrét közterülethez és a védeni szándékozott érték mibenlétéhez igazodóan ítéltető meg. Megállapította továbbá, hogy számos közterület esetében nem kereshető vissza, nem állapítható meg, hogy azok mely védett érték mentén kerültek kijelölése olyanként, mint amelyeken az életvitelszerű tartózkodás összeegyeztethetetlen a közterületi jelleggel.

A közterület egyértelmű lehatárolása, mint kritérium nem érvényesült akkor, amikor a kerületi önkormányzatok kivett területként szabályozták a tulajdonukat képező minden közparkot, minden lépcsőt, aluljárót, és azokhoz – helyi sajátosságra utalás nélkül – eltérő védőtávolságot jelöltek meg. Kirívó törvénysértést eredményezett az a megfogalmazás, amely a névvel, helyrajzi számmal azonosított közterületek mellett kizárttá minősített minden egyéb, fel nem sorolt kerületi tulajdonú közterületet. Hangsúlyozta, hogy a közterület helyrajzi számmal történő megjelölése a közterületen életvitelszerűen tartózkodó emberek számára – szemben a normakövető magatartás kikényszerítésére feljogosított szabálysértési hatósággal – nem hordoz releváns információt.

A kifejtett indokok alapján a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy rendelet melléklete pontjainak jelentős részében felfedezhetőek olyan elemek, amelyekkel az adott kerületi önkormányzat javaslata – törvénysértést előidézve – túllépett a szabálysértési törvény által adott felhatalmazáson, így azokat 2015. május 31. napjával megsemmisítette.

**2.** A 2014-2015-ös téli időszak fővárosi hajléktalan-ellátását érintő vizsgálat tapasztalata volt, hogy a *hajléktalan-ellátás intézményhálózata Budapesten teljes egészében kiépült.*

A rendszer megfelelő férőhely-kapacitással, szolgáltatási struktúrával rendelkezik, kisebb-nagyobb hiányosságokkal és pontatlanságokkal ugyan, de folyamatos működésre és szolgáltatás-nyújtásra képes. A hajléktalan-ellátással összefüggésben valamennyi érintett hatóság és szervezet együttműködése nélkülözhetetlen elem.

Ennek az eredményes együttműködésnek köszönhető az, hogy a ténylegesen utcán élő, közterületet valóban nem „rendeltetésszerűen” használó személyek, a velük kapcsolatos konfliktushelyzetek száma érzékelhetően csökken.

Fel kell hívnom ugyanakkor a figyelmet arra, hogy attól, hogy az utcai hajléktalanság kevésbé látható, az idei tél pedig az átlagoshoz képest jóval enyhébbnek számított, a hajléktalanság léhelyzetébe kényszerülők száma, rászorultságuk és kiszolgáltatottságuk magas foka, az egyéni helyzetük, sorsuk komplexitása, s a mindezekből eredő hátrányaik csökkentésére való törekvés, az ebből adódó kötelezettségvállalás mértéke nem csökkenthet.

Vizsgálatom során örömteli tapasztalat volt, hogy a tavalyi jelentésben megfogalmazott ajánlásaim közül több is megvalósult. A releváns pályázati források az ellátás szakszerűbbé tétele érdekében a szükségletek felmerüléséhez illeszkedő módon és megfelelő időben váltak elérhetővé, a teljes pályázat optimális időbeosztásban zajlott a kiírástól a támogatások szolgáltatóknak történő kiutalásáig.

Pozitívumként emelhető ki, hogy a nappali ellátások közötti „ütközéshez” vezető finanszírozási szabályokat felülvizsgálták és gondoskodtak a feloldásukról, így a 2014-2015-ös téli krízisidőszakban már nem jelentett komoly adminisztrációs és költségvetési problémát, ha egy hajléktalan személy egy nap több nappali melegező szolgáltatásait is igénybe kívánta venni.

Mindazonáltal továbbra is szükségesnek tartom – a szakmapolitikai irányelvek és az ellátók, valamint az ellátottak valós igényeinek figyelembe vételével – annak felülvizsgálatát, hogy a lábadozó funkciót betöltő átmeneti szállók a speciális profiljukra tekintettel milyen kodifikációs, finansziális eszközök révén válhatnak *tisztább profilú intézményekké*. Indokolt lenne annak az alapos áttekintése is, hogy milyen intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a jelenleg teljes körű költségvetési és jogszabályi háttér nélkül felvállalt rugalmas, *holisztikus szemléletű tevékenységüket* az intézmények valóban rugalmasan elláthassák. Ezzel összefüggésben kiemelten fontos a *nagy terápiás igényű pszichiátriai és addiktológiai megbetegedéssel együtt élő hajléktalan személyeket* érintő finanszírozási szabályozás felülvizsgálata. E körben ugyanis nemcsak a megfelelő szálláslehetőség biztosítása a cél, hanem a pszicho-szociális gondozásuk megszervezése is egyre növekvő feladatot jelent az érintett szervezetek számára.

Kiemelendő vizsgálati tapasztalat a működés *kiszámíthatóságának igénye*, amely ha más-más okokból, de a hajléktalan-ellátási valamennyi érintettje számára kulcskérdés. Az előreláthatóság az ellátás megszervezésének és biztosítottóságának szempontjából, a dolgozók bérezésének, az ellátottak által igénybe vett szolgáltatások stabilitásának szempontjából egyaránt rendkívül fontos.

Ennek keretében megkövetelhető a kalkulálhatósága a szervezetek, intézmények finanszírozási háttérének, a normatíváknak és pályázati forrásoknak egyaránt. Más nézőpontból, de szintén a kiszámíthatóság a legrelevánsabb elem az egyes ellátás-típusok szolgáltatói, a különböző szervezetek együttműködésében, a mentőszolgálat, a krízisautók és a krízis-szállások tevékenységének összehangolásában. A fentiekben javasolt intézményi profiltisztítás, valamint ahhoz kapcsolódóan a nappali melegezők ellátási palettájának előírt, következetesen alkalmazott, betartatott minimum standard is ehhez szükséges elemnek tűnik.

Az idei vizsgálat feltárta, hogy a nappali ellátások ütközésének feloldását követően is maradtak pontosításra szoruló kérdések, megoldásra váró bizonytalanságok, hiányosságok a *KENYSZI TEVADMIN informatikai rendszere, programja és a nyilvántartás alkalmazása* tekintetében.

A látszólag vagy külön-külön talán nem jelentős, adminisztratív problémák, így különösen jelentési kötelezettség teljesítésének egységességére vonatkozó elvárások, előírások hiánya, az adatlekérdezések átláthatatlan, ellenőrizhetetlen jogalkalmazói gyakorlata azonban alkalmas arra, hogy magát az ellátás-szervezés működését tegye bizonytalaná.

Az ellátó szervezetek munkatársai számára napi feladatot képező adatkezelési és jelentési kötelezettséggel összefüggő bizonytalanság és információhiány ebben az esetben, a rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező hajléktalan személyek egyéni szükségletekre szabott ellátását is közvetve megnehezíti.

Például szinte megoldhatatlanná válik egy lábadozón vagy egy átmeneti szállón elhelyezett, pszichiátriai szakrendelésre járó, de további terápiára és nappali kórházi ellátásra szoruló hajléktalan személy szakszerű ellátáshoz juttatása.

Ennek hiánya viszont az alapbetegsége romlását, a terápiás költségeinek komoly növekedését is előidézheti. Az érintettek így hosszabb időt töltenek az ellátórendszerben, annak ellenére, hogy a szociális státuszuk miatt a kigondozásuk lenne valamennyi érdekelt célja.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelentésben feltárt helyzet, a nyilvántartási rendszer világos, következetes és hiteles működtetéséhez szükséges garanciális elemek hiánya a hajléktalan-ellátásban a szolgáltatás-finanszírozás biztosítottóságát veszélyezteti. Mindez pedig együttesen, hatásában az állam élet- és méltóságvédelmi kötelezettségének teljesítése és a jogbiztonság követelménye szempontjából visszas, a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Mindez azt is jelenti, hogy nem lehet eltekinteni a KENYSZI TEVADMIN rendszere jogszabályi környezetének, ezek között is elsősorban a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet, valamint a szociális és gyermekvédelmi ellátások országos nyilvántartásáról szóló 392/2013. (XI. 12.) Korm. rendelet vonatkozó szabályainak áttekintésétől és folyamatos felülvizsgálatától.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szociális szolgáltatásokat nevesítő katalógusa a hajléktalanok által igénybe vehető alapszolgáltatások között étkeztetést, utcai szociális munkát és nappali ellátást nevez meg, szakosított ellátási formaként pedig a rehabilitációs intézmények, éjjeli menedékhelyek és átmeneti szállások állnak a rendelkezésükre.

Az intézménytípusokat a jogszabályok egzakt módon, de rendkívül szűkszavúan határozzák meg az alkalmazhatóság szempontjából kifejezetten merev helyzetet teremtve. Mindezek alapján álláspontom szerint pontosabban kidolgozott, illetve részletesebb kompetencia-meghatározásokkal kell megteremteni az összhangot a komplex problémákkal (kumulálódó betegségekkel, halmozott hátrányokkal) jelentkező ügyfélkör speciális igényei és az elfogadható szakmai színvonalú ellátás biztosításának szükségessége között.

*Erre is figyelemmel a jelentés tényállásában foglalt válaszok és adatok nyomán megállapítom, hogy az egyes ellátás-típusok működtetésének jogszabályi és finanszírozási környezetében tapasztalható hiányosságok, bizonytalanságok (pl. a pszichiátriai, addiktológiai ellátás tekintetében) továbbra is a jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásságot idéznek elő és tartanak fenn.*

Rá kell mutatnom ezzel összefüggésben, hogy e bizonytalanságok következtében a szociális segítő szakma eszközei számos esetben hatástalanokká váltak: a fedél nélküliek utcai, közterületi jelenlétének problémaköre a rendészeti megoldásokkal és a társadalmi szolidaritás csökkenésével párhuzamosan a hajléktalan emberek, valamint az utcai lét jelenségével együtt élő „többség” közötti konfliktushelyzetekhez vezethetnek, ami súlyos problémákat, egyre nehezebben megoldható helyzetet eredményezhet.

## **Intézkedéseim**

Jelentésemet az alábbiakban megfogalmazott intézkedéseimmel együtt, elsődlegesen *ismét figyelemfelhívásnak is szánom.*

A vizsgálatom által feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom az emberi erőforrások miniszterének, hogy*

- a) ismételten kezdeményezze a KENYSZI TEVADMIN rendszerének és jogszabályi környezetének felülvizsgálatát, illetve széles körű tájékoztatással orvosolja a nyilvántartási rendszer jellegéből, valamint a nyilvántartási kötelezettség eltérő teljesítéséből fakadó problémákat; továbbá ennek keretében*
- b) tekintse át a speciális egészségügyi és szociális ellátási szükségletű hajléktalan személyek által párhuzamosan igénybe vehető intézményi ellátásokat érintő finanszírozási lehetőségeket, a finanszírozást megalapozó adatszolgáltatásokat;*
- c) fontolja meg és kezdeményezze a lábadozók jogszabályi és finanszírozási hátterének pontosító módosítását figyelemmel az életkoruk és rossz egészségi állapotuk miatt fokozott gondozási szükséglettel együtt élő hajléktalan személyek növekvő számára.*

Budapest, 2015. április

Székely László sk.



## **Az alapvető jogok biztosának Jelentése**

### **az AJB 343/2015. számú ügyben**

(Kapcsolódó ügyek: AJB 2817/2014, AJB 4554/2014, AJB 5433/2014; AJB 234/2015, AJB 409/2015, AJB 776/2015, AJB 1152/2015, AJB 2044/2015)

Előadó: dr. Bene Beáta  
dr. Kozicz Ágnes

### **1. Az eljárás megindítása, előzmények**

Az elmúlt évben több panaszbeadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyben a szülők azt sérelmezték, hogy sajátos nevelési igényű, integráltnan nevelhető, oktatható gyermekük nem részesül – megfelelő szakember hiánya miatt – a nevelési tanácsadó, illetve a szakértői bizottság által javasolt fejlesztő nevelésben, oktatásban. *Egyes gyermekeknél a fejlesztő ellátás akár fél, egy évig tartó kiesése jelentős visszaesést okoz az egészségi és fejlettségi állapotukban.* A vázolt helyzet valamennyi érintett gyermek vonatkozásában felveti a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúját.

Mindezekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam, amelynek keretében tájékoztatást kértem az emberi erőforrások minisztertől és a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) elnökétől. Az egyedi ügyekben az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján kértem tájékoztatást az ügyben érintett hatóságoktól.

### **2. Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- *Az oktatáshoz 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]
- *Fogyatékossgal élő személyek védelme:* „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés];

### **3. Alkalmazott jogszabályok**

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény, továbbiakban: Egyezmény)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (a továbbiakban: Mötv.)
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 20/2012. EMMI r.)

- A sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének irányelve és a Sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/2012 (X.8.) EMMI rendelet
- A pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: 15/2013. EMMIr.)

#### **4. A megállapított tényállás**

A panaszos szülők azt sérelmezték, hogy sajátos nevelési igényű integráltan nevelhető, oktatható gyermekük nem részesül a köznevelési rendszer kereteiben – megfelelő szakember hiánya miatt – a nevelési tanácsadó, illetve a szakértői bizottság által javasolt fejlesztő nevelésben, oktatásban. A beadványok jelentős hányadában az integráltan nevelhető és oktatható autizmus spektrumzavarral küzdő gyermekek nevelésével, oktatásával kapcsolatos kifogásaikkal fordultak hozzám szüleik.

##### **4.1. Beérkezett beadványok, felmerülő problémák**

**1.** Panaszos szülő 2010-ben született gyermekét a szakértői bizottság sajátos nevelési igényűnek minősítette autizmus spektrumzavar miatt; a számára kijelölt óvodát 2014. május 21-én kelt szakvéleményében a gyermek ellátására megfelelőnek találta és rögzítette, hogy a többi gyermekkel együtt nevelhető. A szakvélemény szerint a gyermek rehabilitációs foglalkoztatásra jogosult. Az óvodavezető 2014. szeptember 4-i tájékoztatása szerint szeptember 1-jén még nem kezdődött meg a gyermek speciális fejlesztése, mert a korábbi, autizmus terén tapasztalattal rendelkező gyógypedagógust áthelyezték. Megkereste azonban a hatvani és a jászberényi iskolát a megfelelő szakember biztosítása érdekében.

Panaszos édesanya 2014. szeptember 26-án Hivatalomhoz érkező újabb beadványában továbbra is azt sérelmezte, hogy fia fejlesztő nevelése nem kezdődött meg.

Megkeresésemre a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) elnöke* arról tájékoztatott, hogy az óvoda vezetője a tőle elvárható legnagyobb gondossággal próbált szakembert biztosítani a gyermek fejlesztéséhez, azonban az országosan is tapasztalható gyógypedagógus hiány miatt a közelmúltig nem járt eredménnyel.

Megkeresésemre a KLIK munkatársai felvették a kapcsolatot a KLIK illetékes tankerületi igazgatójával és arra kérték, hogy a lehetőségekhez képest nyújtson segítséget a gyermek ellátásában. Az óvoda vezetőjének tájékoztatása szerint panaszos gyermekét és testvérét – szülői bejegyzéssel – alapítványi óvodában helyezték el; az érintett önkormányzat hozzájárul a gyermekek utaztatásának és óvodai elhelyezésének költségeihez. (AJB 2817/2014. számú ügy)

**2.** Panaszosok 2005-ben született gyermekét a szakértői bizottság sajátos nevelési igényűnek minősítette gyermekkori autizmus miatt. A gyermek tanulmányait a szakértői bizottság által kijelölt iskolában kezdte meg a 2012/2013-as tanévben. A szülők azt sérelmezik, hogy gyermekük nem részesül a szakértői véleményben megállapított szükséges fejlesztő nevelésben, oktatásban. Arra vonatkozó aggodalmukat is kifejezték, hogy a megfelelő ellátás hiányában lányuk állapota romlani fog. A gyermek a szakértői vélemény szerint integráltan oktatható, panaszos édesanya szerint azonban nem a képességeinek megfelelően nevelik és oktatják.

*Megkeresésemre a KLIK elnöke arról tájékoztatott, hogy a szülő szerint az iskola valótlanul állította a fenntartónak, hogy elégedett az iskolának a gyermek ellátása érdekében tett erőfeszítéseivel. A szükséges óraszámú fejlesztő ellátás hiányában a gyermek állapota ugyanis folyamatosan romlott, amelyet a szülő jelzett az iskolának. A tájékoztatás szerint az iskola kommunikációja sem volt megfelelő.*

*Az iskola ezzel szemben a kommunikációban soha nem érzett problémát. A gyermek ellátását az előző tanévben heti négy óránál nagyobb óraszámokban nem tudták megoldani, ennél több túlórárt az igazgató helyettes nem láthatott el. Megfelelő képzettségű utazó gyógypedagógust nem sikerült találniuk.*

A gyógypedagógus csak 2014 októberében végezte el az integráló autista tanfolyamot. A gyermek osztályfőnöke is jelezte részvételi szándékát a kurzuson, de az ő képzését a késői jelzés miatt, illetve költségvetési okokból csak a 2015 tavaszi kurzuson tudták volna finanszírozni. Tekintettel arra, hogy szeptemberben az *utazó gyógypedagógiai ellátás még szervezés alatt állt*, a heti három óra általános gyógypedagógiai gondozást nem tudták biztosítani, így a gyermek csak autizmus specifikus ellátásban részesült, amit az igazgatóhelyettes túlórában végzett. Időközben 2014. novembertől az EGYMI gyógypedagógusa már óraadói megbízás keretében látta el a tanulót, heti négy általános gyógypedagógiai fejlesztő óra keretében, az igazgatóhelyettes pedig egy óra autizmus specifikus fejlesztőóra erejéig vett részt a tanuló ellátásában.

*Az iskola igazgatója megkeresésemre arról tájékoztatott*, hogy a 2013/2014-es tanév első félévében az oktatási rendszer átalakulása, változása és a szakember hiány miatt a gyermek sajnos nem kapott fejlesztést. A második félévben a fenntartó külön engedélyével heti 4 órában folyt a fejlesztés. A gyermek integrált oktatásának személyi és szakmai feltételeinek biztosítása érdekében az iskola több intézkedést tett (pl. szakmai tanácsadás kérése, kapcsolatfelvétel az autizmussal foglalkozó szakmai szervezetekkel); végül a szülő egyetértésével soron kívül kérelmezték a gyermek felülvizsgálatát az illetékes szakértői bizottságtól. A kapott tájékoztatás alapján a gyermek a fejlesztő foglalkozások nagy részén tanítási órákon vesz részt. A heti 8 fejlesztő foglalkozás időpontjából 7 tanítási órát – így: 1-1 alkalom testnevelés, ének, környezet és 4 alkalom magyar óra – vettek igénybe.

Az ügyben felmerült kérdések megnyugtató rendezése érdekében megkerestem az *Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar dékánját*, akitől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- autizmus megállapítása esetén a szakértői véleménynek pontosan meg kell-e határoznia, hogy a gyermek egészségi állapota által indokolt fejlesztő foglalkozás mely szakember kompetenciájába tartozik; amennyiben nem, célszerű lenne-e a szakértői véleménynek erre kitérnie;
- szakmai szempontból elfogadható-e az, hogy autista gyermekkel nem autista-specifikus gyógypedagógus foglalkozik;
- álláspontja és tapasztalatai szerint az általános pedagógus képzés alapján biztosított-e az autista gyermekek integrált oktatásának személyi feltételei.

A dékán válaszelevelében kifejtette, annak ellenére, hogy 2009 óta gyógypedagógusi végzettséggel rendelkező szakemberek számára három féléves, posztgraduális, diplomát adó, szakirányú továbbképzésen sajátíthatják el az autizmus spektrum pedagógiájával kapcsolatos ismereteket, illetve 2012 szeptemberében gyógypedagógus alapképzésben is elindult az „Autizmus spektrum pedagógiája” szakirány, még nem minden autizmussal élő gyermek kapja meg a sajátos nevelési igényeinek megfelelő támogatást. Ez a helyzet – a dékán álláspontja szerint – egyértelműen ütközik a Nkt. 47. §-ban foglaltakkal. *Az autizmussal élő tanulóknak joga van az állapotuknak megfelelő gyógypedagógiai ellátáshoz, amely részben autizmus spektrum pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógussal, részben az iskolai környezet, a tananyag, a követelmények, illetve a számonkérés módjának individualizált, autizmus-specifikus adaptációjával valósulhat meg.* Ez utóbbihoz megfelelő háttérrel nyújt a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvéről szóló 32/2012 (X.8.) EMMI rendelet.

*A Kar szakembereinek álláspontja szerint nem elfogadható, ha egy autizmussal élő tanulóval nem autizmus spektrum pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógus foglalkozik.* A jelenlegi jogszabályi környezet ugyan nem illeszkedik teljes mértékben az optimális ellátáshoz szükséges szakmai szempontokhoz, jó alapot szolgáltathat azonban az autizmussal élő tanulók integrációjához. Jelentős probléma, hogy a fenntartók nem fektetnek kellő hangsúlyt arra, hogy szakirányú végzettséggel rendelkező gyógypedagógust alkalmazzanak, illetve nem adnak megfelelő támogatást ahhoz, hogy az általuk foglalkoztatott, más szakirányokon végzett gyógypedagógusok tovább képződjenek autizmus

spektrum pedagógiája szakirányon; ennek következtében akár a tantestület tagjaként, akár utazó gyógypedagógusként dolgozó munkatársak kevésbé tudják segíteni a többségi iskolák pedagógusainak munkáját.

*A tanítók és tanárok képzésében nem jelenik meg jelentős mértékben az autizmussal élő tanulók integrációjával és inkluzív nevelésével kapcsolatos ismeretanyag. Ez önmagában azonban nem jelentene problémát, ha munkájuk során biztosítanák számukra a folyamatos, autizmus-szakemberekkel való konzultációt, a szakmai szupervíziót, valamint a célzott, akkreditált továbbképzések elvégzésének lehetőségét.*

*A Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok autizmus spektrum zavarra vonatkozó pszichodiagnosztikai és pedagógiai diagnosztikai felkészültsége sem minden esetben kielégítő, de meglehetősen biztató tendencia tapasztalható ebben a kérdésben az utóbbi években. Az autizmussal élő gyermekek ellátásának személyi feltételei biztosítását garantálná, ha a Kar keretszámait bővíthetnék, illetve az ezzel járó személyi és infrastrukturális feltételeket megteremthetnék, valamint, ha költségterítéses, szakirányú továbbképzéseiket állami támogatással vehetnék igénybe a hallgatók. (AJB-4554/2014. ügy)*

**3.** Beadványtevő 2003-ban született gyermekét a szakértői bizottság sajátos nevelési igényűnek minősítette mozgásszervi fogyatékosága miatt. A szakértői véleményben kijelölték az iskolát és – a heti egészségügyi és pedagógiai célú habilitációs, rehabilitációs órakeret terhére – heti 2 óra egyéni, vagy nagyobb óraszámú csoportos mozgásfejlesztést javasoltak. A szakértői szerv 2014. április 29-én kelt levelében módosította a szakértői véleményét, ugyanis a korábban kijelölt intézmény alapító okirata nem tartalmazta a sajátos nevelési igényű mozgásszervi fogyatékos gyermekek nevelésének-oktatásának feladatát. A szakértői szerv tájékoztatta erről az illetékes tankerület tankerületi igazgatóját, és kérték arra vonatkozó intézkedését, hogy biztosítsák a gyermek számára a javasolt mozgásfejlesztő foglalkozást. Az édesanya azt sérelmezte, hogy gyermeke nem részesült a szakértői véleményben megállapított szükséges fejlesztésben.

*Megkeresésemre a KLIK elnöke arról tájékoztattott, hogy a gyermek az eredetileg kijelölt intézményben teljesíti a tankötelezettségét, azonban a számára szükséges mozgásfejlesztés nem megoldható az intézményben, ugyanis az ügyben érintett tankerületben nem található szakirányú végzettségű gyógypedagógus, szomatopedagógus (konduktor), aki szakszerűen el tudná látni a gyermeket.*

Az elnök tájékoztatásában kitért arra is, hogy a 15/2013. EMMIr. 17. § (1) bekezdése értelmében a szakértői bizottság a szakértői véleményében tesz javaslatot a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatok típusaira, a szükséges szakemberre és annak feladataira. A 18. § (1) bekezdés szerint pedig a tanuló ellátására a szakértői véleményben foglaltak szerint akkor kerülhet sor, ha az abban foglaltakkal a kiskorú tanuló esetén a szülő, nagykorú tanuló esetén a tanuló egyetért.

Jelen ügyben a szülő (a másik szülő nevében is nyilatkozva) egyetértett a szakértői véleményben foglaltakkal, valamint az intézmény kijelölésével.

A 15/2013. EMMIr. 20. § (1) bekezdése szerint, ha az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a többi gyermekkel, tanulóval közös óvodai csoportban, iskolai osztályban azért nem szervezhető meg, mert az intézményi jegyzékben nincsen megfelelő óvoda, iskola, a szakértői bizottság a szakértői véleményét megküldi – óvoda vonatkozásában – a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőnek, – iskola vonatkozásában – a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes tankerületi igazgatónak. A jegyző, illetve a tankerületi igazgató intézkedik arról, hogy a gyermek, tanuló kötelező felvételét ellátó nevelési-oktatási intézmény kijelölésre kerüljön. A jegyző, illetve a tankerületi igazgató harminc napon belül tájékoztatja az intézkedéséről a szakértői bizottságot.

A KLIK elnökének tájékoztatása szerint a beküldött dokumentumokból az állapítható meg, hogy *a tankerületi igazgató nem tett maradéktalanul eleget ennek a kötelezettségének.*

Leszögezte azt is, hogy *a pedagógiai szakszolgálatok és a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált nevelésének-oktatásának segítését szolgáló utazó gyógypedagógusi hálózat működését jelentősen nehezíti az országosan tapasztalható szakemberhiány.* A KLIK vezetői és más szakemberei minden rendelkezésükre álló módszerrel – túlórában elrendelt foglalkoztatással – próbálják biztosítani a sajátos nevelési igényű, valamint az integráltan nevelhető-oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek ellátásának feltételeit. (AJB-5433/2014. ügy)

4. Panaszos 2009-ben született gyermekét a szakértői bizottság sajátos nevelési igényűnek minősítette autizmus miatt. A szakértői véleményben a lakóhelye szerinti óvodát jelölték ki számára. Az édesanya azt sérelmezte beadványában, hogy gyermeke nem részesül a szakértői véleményben megállapított szükséges fejlesztésben.

A panaszos édesanya 2013. év második felében megkereste az illetékes tankerület tankerületi igazgatóját és kérte segítségét gyermeke megfelelő elhelyezésében; a tankerületi igazgató több egyeztetést folytatott a pedagógiai szakszolgálat vezetőjével, illetve a KLIK illetékes tankerülete munkatársaival, azonban – *a kapott tájékoztatás szerint – a gyermek fejlesztését főként a szakemberhiány miatt nem tudták biztosítani, ugyanis a megyében alig található autista gyermek, tanuló ellátására szakosodott gyógypedagógus.*

A KLIK elnöke jelezte továbbá, hogy a jelenlegi jogi szabályozás alapján (Nkt. 74. §) az óvodát működtető települési önkormányzat kötelezettsége biztosítani az intézménye működéséhez szükséges személyi feltételt, így foglalkoztatnia kell – akár megbízási jogviszonnyal – az SNI gyermekek fejlesztéséről gondoskodó szakembert. *Levelében hangsúlyozta, hogy az Nkt. értelmében tehát a KLIK-nek nincs kötelezettsége az óvodás korú – a többi gyermekkel integráltan nevelhető – SNI gyermekek utazópedagógusi hálózat keretében történő ellátására, bár részt vállalhat a feladatellátásban akkor, ha a saját alapfeladatának ellátásán felül rendelkezik szabad kapacitással. Az elnök válaszelevelében kitért arra is, hogy a területen a jogértelmezési bizonytalanságot észlelték és annak megszüntetése érdekében már korábban jogszabály módosítási javaslattal éltek a jogalkotónál.*

Tekintettel arra, hogy a tavalyi, illetve az idei évben több, a fentiekhez hasonló tárgyú, illetve a szakemberhiánnyal kapcsolatos jelzés érkezett Hivatalomhoz, megkereséssel fordultam a köznevelésért felelős államtitkárhoz, és a következő kérdések vonatkozásában kértem a tájékoztatását:

- véleménye szerint mi a gyógypedagógus szakemberhiány oka;
- álláspontja szerint kinek a kötelezettsége az integrált óvodai nevelésben résztvevő sajátos nevelési igényű gyermek számára a speciális szakképzettséggel rendelkező szakember utazó gyógypedagógusi hálózaton keresztül való biztosítása;
- milyen intézkedéseket tettek, illetve terveznek tenni a KLIK elnöke által jelzett jogértelmezési bizonytalanság feloldására, illetve a szakemberhiány megszüntetése, vagyis annak érdekében, hogy az érintett gyermekek a szükséges fejlesztő ellátásban részesüljenek.

*A köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatása szerint<sup>1</sup> a vélelmezett szakemberhiány abból fakadhat, hogy bár a gyógypedagógusi, gyógypedagógiai tanári, terapeuta szakképzettségre vonatkozó szabályok – változó megszövegezéssel ugyan, de – 22 éve hatályban vannak, az egységes fenntartói kontroll hiánya miatt a különböző és nagyszámú fenntartók nem tartották be azokat maradéktalanul, s olyan munkakörökben is nem gyógypedagógus végzettségű személyeket alkalmaztak, ahol csak gyógypedagógust lehetett volna. Mivel a terep így szakemberhiányt nem jelzett, a képző intézmények sem képeztek több szakembert, mi több nem képeztek ki önmaguk számára több habilitált oktatót sem, hiszen nem volt szükséges.*

---

<sup>1</sup> 2015. május 28-án kelt tájékoztató levél alapján.

A KLIK belépése, valamint az egységes és helyes jogértelmezés következtében így napvilágra kerültek a jelzett problémák. Az államtitkár hangsúlyozta továbbá, hogy az autizmus spektrum zavart illetően még csak néhány évvel ezelőtt indult meg a megfelelő gyógypedagógiai szakirány képzése, így a képzés a terep igényeit csak fokozatosan tudja kielégíteni.

Az Nkt. 47.§ (4) és (10) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált oktatásához szükséges személyi feltételeket biztosíthatják úgy, hogy az adott (integráló) intézmény maga alkalmazza a gyógypedagógusokat bármely jogviszonyban (akár közalkalmazottként, akár óraadói megbízási szerződéssel), vagy az utazó gyógypedagógusi hálózaton keresztül. *Tekintve, hogy az óvodai nevelés is köznevelési alapfeladat, valamint azt, hogy az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózatokat az állami intézményfenntartó központ tartja fenn és az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózatok feladata az integráltan oktatott, nevelt gyermekek ellátása;* ehhez kapcsolódóan a tárca álláspontja szerint a kölcsönös együttműködés miatt nem kérhető ellenszolgáltatás a gyermeket egyebekben ellátó óvodától, illetve az óvoda sem kérhet ellenszolgáltatást az infrastruktúra használatáért.

*Ugyanakkor ez nem vezethet a KLIK túlterhelődéséhez, a KLIK indokolatlan igénybevételéhez,* hiszen az óvodát fenntartó önkormányzatok egyebekben a Magyarország központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) rendelkezései alapján nagyobb összegű átlagbér alapú támogatást tudnak lehívni, ugyanis az óvodai nevelésben részesülő gyermekek számának meghatározásakor a gyermekek számát a Nkt. 47. § (7) bekezdésében meghatározottak szerint (azaz 1, 2 vagy 3 főként) kell figyelembe venni. Ebből következően tudják az önkormányzatok a szükséges speciális szakembereket alkalmazni.

Ha az intézmény óraadói – megbízási – szerződéssel alkalmazza a szakembereket, indifferens, hogy az adott szakember „főmunkahelye” egyebekben mely intézmény. A jogszabályok megszorító szabályokat nem tartalmaznak azzal kapcsolatban, hogy a megbízási szerződést természetes személlyel kössék meg. Megköthető egyéni vállalkozói igazolvánnyal rendelkező természetes személlyel is, illetve megjegyzendő, hogy elképzelhető a jogi személlyel (gazdasági társaság, alapítvány stb.) vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társasággal kötött megbízási szerződés is, ennek azonban az a feltétele, hogy a szerződésben rendelkeznek arról is, hogy a jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság képviselőjében konkrétan ki – milyen végzettséggel és szakképzettséggel, és személy szerint pontosan megnevezve – látja el az érintett feladatot.

A többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének megszervezésére az Nkt. 74. § (1) bekezdés alapján, a települési önkormányzatok kötelezettek. Az Nkt. 8. § (3) bekezdése értelmében az óvodai nevelés 6. melléklet szerinti finanszírozott időkerete (heti 61 óra) magában foglalja

– a gyermek napközbeni ellátásával összefüggő feladatokhoz, a teljes óvodai életet magában foglaló foglalkozásokra fordítható heti ötven óra időkeretet,

– továbbá a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek fejlesztő, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek egészségügyi, pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs foglalkoztatásának heti tizenegy óra időkeretét.

Amennyiben adott településen egy óvoda működik, úgy abban az óvodában meg kell szervezni a jelzett ellátást, több óvoda esetében a fenntartó települési önkormányzat nem köteles valamennyi óvodában megteremteni a feltételeket. Azt azonban *mindvégig szem előtt kell tartani, hogy az ellátás nem sérülhet, s a gyermekekre, szülőkre ez esetben sem hárulhat aránytalan teher.* (AJB-234/2015. ügy)

Ismételt megkeresésemre *a köznevelésért felelős államtitkár* arról tájékoztattott,<sup>2</sup> hogy a vélelmezett szakemberhiány mértékének feltérképezése és szükség esetén enyhítése végett

---

<sup>2</sup> 2015. július 21-én kelt tájékoztató levél alapján.

– főosztályvezetői szintű egyeztetést kezdeményez a KLIK és a Köznevelésért Felelős Államtitkárság között egyes forrásigények felülvizsgálata és a Klebelsberg Ösztöndíj kiterjesztése érdekében;

– a gyógypedagógusokat és konduktorokat képző felsőoktatási intézményektől tájékoztatást kér az intézmények képzési kapacitásai feltérképezése érdekében;

– a fentiek függvényében egyeztetést kezdeményez az Emberi Erőforrások Minisztériuma Felsőoktatásért Felelős Államtitkárságával az érintett képzések képzési keretszámainak megemlése érdekében.

**5.** Panaszos 2004-ben született gyermekét a szakértői bizottság sajátos nevelési igényűnek minősítette enyhe értelmi fogyatékosága miatt. Az édesanya beadványában azt sérelmezte, hogy gyermeke a szakértői bizottság által kijelölt iskolában nem részesül a szakértői véleményben megállapított szükséges fejlesztésben (logopédiai ellátás, mozgásfejlesztés és pszichológiai gondozás).

*Megkeresésemre a KLIK elnöke arról tájékoztatott, hogy az ügyben érintett tankerület tankerületi igazgatójának 2014. decemberben adott tájékoztatása alapján a logopédia, az autizmus specifikus terápia, a mozgásfejlesztés és a pszichológia azok a területek, ahol ellátatlan órák mutatkoztak. Mindkét intézményben, ahol autista gyermek ellátásának hiányát jelezték, egy-egy gyógypedagógus fenntartói finanszírozás alapján elvégezte az Autizmus Alapítvány 30 órás inkluzív autista tanfolyamát; ők már foglalkoznak az érintett tanulókkal. A szigethalmi és a tököli iskolában heti 45 percben egy gyógypedagógus mozgásfejlesztést tart, amelyre 2015 januárja óta panaszos gyermeke is jár.*

A tájékoztatás kitért arra is, hogy a második évfolyam decemberéig a tanuló logopédiai ellátását is biztosították, azóta azonban a tankerület összes erőfeszítése ellenére nincs logopédus a feladat ellátására. Az intézményvezető-helyettes tájékoztatása szerint a gyermek a heti három óra előírt rehabilitációs többlet-órakeretet iskolai tanulmányai alatt mindig megkapta, amennyiben nem volt más lehetőség, komplex gyógypedagógiai ellátásban részesült, 2015 januárjától pedig a mozgásfejlesztést heti egy órában biztosították. A logopédiai ellátás biztosítható lesz, amint az üres álláshelyet megfelelő szakemberrel be tudják tölteni.

*A logopédiai ellátatlanság az országos szakemberhiány miatt komoly problémát jelent a KLIK Szigetszentmiklósi Tankerületében is. Több meghirdetett logopédus álláshely is van az iskolákban és az utazó gyógypedagógus hálózatban is, amelyekre nincs jelentkező szakember, a foglalkoztatott logopédusok pedig annyira túlterheltek, hogy több túlmunkát nem tudnak vállalni. A pszichológiai gondozást is csak a már megkezdett esetekben tudják végezni, új foglalkozásokat nem tudnak indítani. Az EGYMI vezetője folyamatosan dolgozik azon, hogy az üres álláshelyekre fel tudjanak venni pszichológus végzettségű szakembereket.*

A szülőt 2015. februárban tájékoztatta a tankerület arról, hogy gyermeke a gyógypedagógiai ellátást és a mozgásfejlesztést folyamatosan kapja, az elmaradt fejlesztések pótlásának lehetőségén pedig dolgoznak. (AJB 409/2015. számú ügy)

**6.** Panaszos 2005-ben született gyermekét a szakértői bizottság sajátos nevelési igényűnek minősítette diszlexia, diszgráfia miatt. Az édesanya beadványában azt sérelmezte, hogy gyermeke a szakértői bizottság által kijelölt iskolában nem részesül a szakértői véleményben megállapított szükséges fejlesztésben.

*A KLIK elnöke megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a szakértői bizottság a gyermeket 2014. november 7-én vizsgálta meg, és megállapította sajátos nevelési igényét. 2014. december 16-án a szakértői vélemény hivatalos postai kézbesítését megelőzve a szülő saját példányát mutatta be az iskolában, annak alapján 2014. december 17-én az intézményvezető határozatot hozott a szükséges felmentésekről. 2015. január 14-én kezdeményezte az iskola a szakértői véleményben meghatározott fejlesztések az ügyben érintett település intézményei ellátását végző utazó gyógypedagógiai ellátást biztosító intézménynél. Ezen intézmény szakember és órakeret hiányában a fejlesztést azonban nem tudta megkezdeni.*

A megfelelő végzettségű szakember megtalálása után, a KLIK illetékes tankerületével való egyeztetést követően 2015. március 2-án kérelmet nyújtottak be a személyi juttatások terhére történő kötelezettségvállalás – álláshely betöltés – jóváhagyására. Szóbeli engedélyezés alapján 2015. március első hetében egyeztettek az iskolával, és kialakították az órarendet is. A fejlesztés a gyermek betegsége miatt 2015. március 10-én kezdődött el, heti 3 órában.

Megkerestem a *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Pedagógiai Képzési és Közművelődési Intézet 1. sz. Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság*, mint az ügyben illetékes szakértői bizottság vezetőjét is, akitől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- egy vizsgálat iránti kérelem beérkezésétől számítva átlagosan mennyi idő alatt tudják kiállítani a szakértői véleményt;
- jellemző-e a Bizottságnál a túlterheltség és az eljárás elhúzódása; amennyiben igen, akkor véleménye szerint milyen okokra vezethető vissza a túlterheltség és az elhúzódás;
- az elmúlt 3 évben évente összesen hány vizsgálati, illetve felülvizsgálati eljárást folytattak le.

A kapott tájékoztatás alapján a vizsgálat iránti kérelem beérkezésétől számítva jelenleg másfél hónap a várakozási idő a vizsgálat elvégzéséig. A várakozási idő jelentősen csökkent az óraadó munkatársak alkalmazásával. 2015. április 13-tól általános irodai adminisztrátor segíti munkájukat, így azóta a szakértői véleményeket rövidebb határidővel tudják postázni, amely jelenleg 40 nap.

Jellemző a bizottságnál a túlterheltség a beérkezett kérelmek nagy száma miatt; nehezíti munkájukat azoknak a tanulóknak a nagy száma, akik nem jelennek meg a vizsgálaton, ez a szám 2013/2014-es tanévben 185 tanuló volt; ők többszöri értesítés után sem jelentek meg a vizsgálaton és ellenük eljárást kellett indítaniuk a járási hivataloknál.

Az elmúlt 3 év statisztikai adatai:

- 2012-ben 1306 tanulót vizsgáltak meg, ebből 512 első vizsgálat, 804 felülvizsgálat volt.
- 2013-ban 1259 tanulót vizsgáltak meg, ebből 590 első vizsgálat, 669 felülvizsgálat volt.
- 2014-ben 1257 tanulót vizsgáltak meg, ebből 980 első vizsgálat, 486 felülvizsgálat volt.
- főállású munkatársaik száma 7 fő, ebből 1 fő vezetői feladatokat lát el és heti 4 óra a kötelező óra száma, 1 munkatárs folyamatosan figyelemmel kíséri a gyermekek látogatását. A vizsgálatok nagy részét 5 munkatárs folytatja le. (AJB-1152/2015. ügy)

7. Panaszos 2001-ben született gyermeke autista, nem beszél; jelenleg nem részesül fejlesztésben, és iskolába sem jár. A gyermek édesanyja levelében azt sérelmezte, hogy telefonon, illetve elektronikus levélben többször kért gyermeke vizsgálatára időpontot a Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Budapesti Tagintézménye 1. sz. Szakértői Bizottságától, érdemleges választ azonban nem kapott.

Az ügyben megkerestem a *Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatóját*, aki arról tájékoztatót, hogy az érintett tagintézmény vezetője a mulasztást pótolta, és a gyermek vizsgálatát 2015. június 26-ra előjegyezték.

Arra a kérdésemre, hogy egy vizsgálat iránti kérelem beérkezésétől számítva átlagosan mennyi idő alatt tudják kiállítani a szakértői véleményt, a szakszolgálat főigazgatója elmondta, hogy a szakértői bizottságok tevékenységüket a 15/2013. EMMIr. szakértői bizottságra vonatkozó előírásai szerint végzik. A 15/2013. EMMIr. a szakértői tevékenység tekintetében kétfajta eljárásrendet határoz meg: az új vizsgálati kérelmek eljárásrendjét 14. §-a szabályozza, ezen határidők nagyon kötöttek. A kontroll vizsgálati kérelmek eljárásrendjét a 15/2013. EMMIr. 22. §-a szabályozza, amelyek esetében a határidők nem szorosan kötöttek, a kontroll vizsgálatokat a felülvizsgálati tanév augusztus 31-éig kell elvégezni.

A szakértői bizottságok működésük során törekednek a határidők rendeletben előírt betartására. Az elmúlt három évben a szakértői bizottságok az összes tervezett vizsgálatot elvégezték.



Nehézséget szokott időnként jelenteni, hogy a kontroll vizsgálatok esedékességének tanévében a szülők előbb szeretnék hozni gyermeküket a felülvizsgálatra, mint ahogy azt a szakértői bizottság ütemezte. Ez bizonyos félreértéseket, illetve türelmetlenséget okozhat a szülőkben. Nem mindenki előtt ismert, hogy a felülvizsgálatokat a bizottság a tanév augusztus 31-ig végezheti el, vagyis hiába adják be korábban a szakértői kontroll vizsgálat iránti kérelmüket. Kivételt képezhetnek azonban a rendkívüli, illetve soron kívül indított felülvizsgálatok a gyermek állapotváltozása miatt.

A főigazgató kitért arra is, hogy az elmúlt években nemcsak a Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálatnál, hanem *országosan is jellemző volt és jelenleg is nagymértékű a szakemberhiány, különösen a pszichológusok, gyógypedagógusok vonatkozásában.*

A szakértői tevékenység szakmailag megterhelő és kihívást jelentő feladat, így pályamódosítások, pályaelhagyások időnként előfordulnak. Amennyiben ez a fent említett két probléma együttesen lép fel, előidézhetik a határidők pár hetes csúszását. A vezetők részéről a feladatok ellátása szakemberhiány esetén komoly munkaszervezést igényel.

Az elmúlt 3 évben a Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat ceglédi székhelyintézményében a következőképpen alakult a vizsgálatok száma – a 2012/2013-as tanévben: 1976; a 2013/2014-es tanévben: 2085; a 2014/2015-ös tanévben (2015. május 31-ig) 1716. A Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat Budapesti Tagintézményénél a 2012/2013-as tanévben 2374; a 2013/2014-es tanévben 2349; a 2014/2015-ös tanévben (2015. május 31-ig) 1523 vizsgálatot folytattak le. (AJB 2044/2015. számú ügy)

**8.** Panaszos sérelmezte a Budapesti VIII. kerületi Losonci Téri Általános Iskola eljárását. A panaszban megfogalmazottak szerint 3. osztályos gyermeke az iskolában nem kapta meg a szükséges fejlesztéseket, illetve az osztályfőnök nem vette fel a kapcsolatot a nevelési tanácsadó fejlesztő pedagógusával, gyermeke tanulmányi eredménye leromlott, ezért kénytelenek voltak iskolát váltani. Mikor az iskolaváltás tényét közölték az osztályfőnök a gyermekkel az osztály előtt megalázó módon járt el. Az édesanya sérelmét írásban jelezte mind az iskola igazgatójának, mind az illetékes tankerület vezetőjének, azonban panaszának hozzám történő benyújtásáig kérelmeire írásos választ nem kapott.

A panaszbeadványban foglalt kifogások kivizsgálása érdekében vizsgálat lefolytatására kértem a KLIK elnökét, aki válaszában az alábbiakról tájékoztatott: a szakértői véleményben foglaltak szerint a tanuló tanulmányi eredményeit nagymértékben befolyásolja a figyelem-koncentráció súlyos gyengesége, emiatt az Nkt. 4. § (1) bekezdés ab) pontja alapján kiemelt figyelmet igénylő tanuló. *A szakértői vélemény szerint a tanuló a nevelési tanácsadás keretében pedagógiai fejlesztésre (csoportos mozgásfejlesztésre), valamint oktatási intézményében fejlesztő foglalkozásra jogosult. A fejlesztő foglalkozással összefüggésben előírta, hogy az iskola fejlesztőpedagógusa (lehetőleg gyógypedagógus) a tanulót heti kettő alkalommal egyéni fejlesztő foglalkozásban részesítse a szakvéleményben rögzített területek kiemelt fejlesztésével egyéni fejlesztési terv alapján. Továbbá a tanuló számára biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, a pontos instrukcióadást, valamint differenciált bánásmódot mind a számonkérésnél, mind minősítésnél.*

A Budapesti VIII. kerületi Losonci Téri Általános Iskola *fejlesztő pedagógusának* nyilatkozata szerint a tanuló fejlesztő foglalkozáson heti egy alkalommal, 2014. december 15-éig összesen 10 alkalommal vett részt, ekkor másodmagával foglalkozott a gyermekkel, míg 3 alkalommal hiányzott a foglalkozásról.

Az iskola *intézményvezetőjének* nyilatkozata – amely a szakvéleményben rögzített fejlesztő foglalkozásokhoz való hozzájutáson kívül számos, de jelentésemben nem értékelhető az ügygel össze nem függő körülményeket is részletesen bemutatott – szerint *„az iskola fejlesztőpedagógusa heti kettő alkalommal egyéni fejlesztő foglalkozásban részesítette a tanulót egyéni fejlesztési terv alapján. Az iskola humánerőforrással kapcsolatos korlátai miatt heti egy alkalommal fejlesztő pedagógus egyéni fejlesztés keretében, másik alkalommal osztályfőnöke általi korrepetálással tettek eleget.”*

Az intézményvezető ugyanakkor válaszában a szakértői véleményben foglaltakkal összefüggésben arra nem tért ki, hogy a gyermeket tanító pedagógusok, biztosították-e és miként a hosszabb felkészülési időt, a pontos instrukcióadást, valamint differenciált bánásmódot a számonkérésnél, minősítésnél. Az intézményvezető utalt arra is, hogy a tanuló keddenként 14 órától a nevelési tanácsadás keretében részt vett a foglalkozásokon, amikor is az ötödik tanítási órákon nem vett részt, illetve csütörtökönként tanítási időben, reggel 8 és 9 óra között járt a Józsefvárosi Gyermekjóléti Szolgálat pszichológusához terápiára. Tudomása szerint a nevelőapa nehezményezte, hogy ezekről az alkalmakról az osztályfőnök hivatalos igazolást kért. Az intézményvezető tájékoztatásában utalt a gyermek tanulmányi eredményeire is, miszerint az a harmadik osztály megkezdésekor hanyatlásnak indult, félévkor várhatóan magyar nyelv és irodalom tantárgyból elégtelen osztályzatot kapott volna.

Az intézményvezető jelezte, hogy a tanuló 2014. december 15-étől már nem jár iskolájukba. Az osztályfőnök az iskolaváltásról a gyermektől értesült, törvényes képviselői azt az iskola felé nem jelezték. Az osztályfőnököt a hír váratlanul érte, de a szülő állításával szemben a gyermeket semmiféle megalázó helyzet elé nem állította az osztályban.

A KLIK VIII. Tankerületének *igazgatója* a KLIK elnökének adott válaszában először arra hivatkozott, hogy a tanuló ügyében a gyermek törvényes képviselője nem a fejlesztő foglalkozásokkal összefüggésben adott be „panaszt” sem az iskolához, sem a tankerülethez. Majd pár nappal később alábbi tájékoztatást adta irányító szervének: „*A KLIK honlapján lévő központi e-mail címre érkezett a szülő „panasza”. Ezt az e-mail címet a mai napon<sup>3</sup> vettük használatba, ekkor észleltük, hogy 2015. március 19-én erre az e-mail címre ([budapest8tk@klik.gov.hu](mailto:budapest8tk@klik.gov.hu)) küldte az ügyfél a „panaszát”.*

Az igazgató a fejlesztő foglalkozáshoz való hozzáférése túl a szülői kérelemmel össze nem függő körülményekről a gyermek családi körülményeiről tájékoztatott. Továbbá csatolta a tanuló szakértői véleményének felülvizsgálatának megtörténtéről szóló iratot, amely már a tanulónál egyéb pszichés fejlődési zavart állapított meg, amely alapján a gyermek sajátos nevelési igényűvé vált. A megyei szintű szakértői vélemény alapján „a tanuló a vonatkozó jogszabályokban meghatározott módon egészségügyi, pedagógia célú, habilitációs, rehabilitációs foglalkozásra jogosult, valamint számára a fejlődését szolgáló tanórákon kívüli egyéni vagy csoportos pedagógiai tartalmú egyéb foglalkozás szervezhető. A tanuló foglalkoztatására jogosult: jogszabályban meghatározott végzettségű szakember.” A szakvélemény meghatározta továbbá az ajánlott fejlesztések egyes területeit, valamint javasolta a tanuló pszichológiai megsegítését. A felzárkóztatását egyéni haladási tempóban és egyéni foglalkozás keretében egyéni fejlesztési terv alapján javasolta, továbbá kérte a pedagógusokat, hogy a többi tantárgy számonkérésénél is vegyék figyelembe a tanuló tanulási zavarát, valamint sajátos nevelési igényei miatt részesítsék különleges bánásmódban, kiemelt figyelemben.

Az iskolaváltást követően a tanuló továbbra is járt nevelési tanácsadásra, de óráját – az osztályfőnök kezdeményezésére, annak érdekében, hogy ne a főtantárgyakról hiányozzon az iskolából – pénteken reggelre áthelyezték, mikor órarend szerint rajz órája lenne. A gyermek rendszeresen járt iskolapszichológushoz. A tankerület vizsgálata a szakértői véleményben foglaltak további végrehajtásával összefüggésben nem tartalmazott tájékoztatást.

(AJB 776/2015. számú ügy)

#### **4.2. A megkeresett szervek válaszai**

Az *Autisták Országos Szövetségének* (a továbbiakban: AOSZ) elnöke arról tájékoztatott,<sup>4</sup> hogy számos olyan panasz érkezik a Szövetséghez, amelyben az autizmussal élő gyermekek fejlesztése tárgyi és személyi feltételei hiányát sérelmezik az érintettek.

<sup>3</sup> 2015. június 15. A tankerületek 2013. január 1-től látják el az iskolákkal kapcsolatos jogosítványukat.

<sup>4</sup> 2015. április 14-én kelt tájékoztató levél alapján.

Az elnök álláspontja szerint a tárgyi és személyi feltételek hiánya a következő okokra vezethető vissza. Az ELTE Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karán néhány éve elindult az autizmus szakirányú gyógypedagógusok képzése. A szakirányon végzős hallgatók mostanában kerülnek ki az oktatásból, eddig ilyen szakmai tudás csak továbbképzés keretében volt megszerezhető. Megfigyelhető emellett az is, hogy ha akad autizmushoz értő szakember, akkor ő túlterhelt, ugyanis akit csak lehet, hozzá irányítanak.

További probléma, hogy bár *az utazó gyógypedagógusi és konduktori hálózat működtetésével a szakember hiány bizonyos mértékig megoldható lenne, a hálózat azonban nem működik, és az anyagi források sem biztosítottak.* Az utazó gyógypedagógusi és konduktori hálózat felállítása és működtetése az Nkt. 47.§ (10) bekezdése szerint az állami intézményfenntartó központ feladata, az erre vonatkozó rendelet megalkotása azonban még csak most van folyamatban, gyakorlatban a hálózat tehát szabályozatlanul működik.

Szintén problémás lehet, hogy míg korábban az iskolák saját hatáskörben dönthették el, hogy a tanulók szükségleteinek megfelelően milyen szakembereket alkalmaznak – így a rendszer a szükségletek változásaira viszonylag rugalmasan tudott reagálni, és legfeljebb csak az adott önkormányzatnak, mint az intézmény fenntartójának a szándékán és az anyagi lehetőségein múlt, hogy megoldják-e a sajátos nevelési igényű tanulók ellátását. Tekintettel azonban arra, hogy az SNI tanulók után emelt összegű normatíva járt az intézménynek, ezért inkább csak a szándék határozta meg, hogy ellátták-e megfelelően az SNI gyermekeket.

Mióta az oktatási rendszert központosították és a KLIK megkezdte működését, fokozódtak a problémák, hiszen az SNI gyerekek ellátásának megszervezése a központ feladatává vált, és a *KLIK mint fenntartó határoz arról, hogy az iskolában további szakembereket alkalmazzanak-e; ez utóbbi valamilyen oknál fogva a korábbihoz képest nehezebb eljárás, ugyanis a gyakorlati tapasztalatok szerint a központi irányítású rendszer már nem tud olyan rugalmasan reagálni a helyi igényekre. Sajnálatos módon az anyagi források hiányára való hivatkozás – mint az ellátatlanság indoka – megmaradt, annak ellenére, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság e tárgykörben és konkrét esetekben hozott döntései is arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az SNI gyermekek ellátását nem lehet anyagi okokra hivatkozással megtagadni.*

Aggályos az is, hogy bár az Nkt. 6. számú melléklete magas heti óraszámokban állapítja meg az autista gyermekek számára biztosítandó fejlesztéseket, valójában ez nem egy gyermekre értendő szám, hanem az iskolában/óvodában osztályban/csoportban integráltan oktatott autista gyermekek létszámától függően változó. Ha például egy negyedik osztályos autista gyermek vonatkozásában heti 11 óra egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozást írnak elő, akkor a 20/2012. EMMIr. 138.§-a alapján kell biztosítani számára ezt a 11 órát.

Mivel a 11 óra egy osztályon belül, hetente és 9 főre számítandó, ezért ha 3 autista gyermek van az osztályban, akkor a következő számítás érvényesül:  $3 \text{ (osztályban tanuló autista gyermekek száma)} / 19 = 0,3333$ . A 20/2012. EMMIr. értelmében, ha az osztás eredménye a 4 főt nem éri el, akkor a heti 11 óra 50%-át kell csak biztosítani, így esetünkben hetente három gyermekre összesen 5,5 óra jut, vagyis ha csoportosan lehet a gyermekeknek fejlesztést adni, akkor a gyermekek együttesen kapják az 5,5 óra fejlesztést, míg ha egyénileg, akkor egy gyermek hetente 1,83 óra (kerekítve 2 óra) fejlesztésre jogosult, ami általában nagyon kevés, még akkor is, ha egyébként a jogszabályok ezen kívül némi mozgásteret hagynak az intézményeknek az óraszámok tanulók közti átcsoportosítására. További probléma, hogy ezen óraszámok számítására vonatkozó szabályozás nagyon bonyolult és a gyakorlatban rengeteg bizonytalanságot szül. Fentiek alapján megállapítható tehát, hogy a korábbi 8 fő helyett a jelenlegi szabályozás szerint 9 fővel kell elosztani a rendelkezésre álló rehabilitációs-rehabilitációs órakeretet, amely *az autizmussal élő gyermekek, tanulók sérülés-specifikus ellátásának időkeretét csökkenti, miközben az most sem közelíti meg a nemzetközi tanulmányok szerint igazoltan hatékony és kívánatos heti 20-25 órás intenzív egyéni fejlesztést.*

Mindez azt is jelenti, hogy az autizmus jellegzetességeivel éppen hogy ellentétes homogén nagyobb létszámban történő foglalkoztatást preferálja a jogszabály, s nem a szakmai szempontokból adekvát, minél kisebb csoportban történő foglalkoztatást. Ebből következően az integrációs folyamat kiszélesedése is kontraindikált az intézmények szintjén, hiszen a gyógypedagógiai nevelésben, oktatásban részt vevő intézmény csak akkor jut a teljes finanszírozáshoz, ha 5-9 fős autista létszámot tud „produkálni”, az ennél kisebb létszámú autista tanuló csak 50%-os finanszírozáshoz juttatja az intézményt. *Ez tipikusan a gyermek jogai és az SNI tanulók köznevelési integrációja ellen ható gazdálkodási, racionalizálási eredetű szabály.* A szakértői bizottságok szakvéleményei pedig sokszor sablonosan csak annyit határoznak meg, hogy a köznevelési törvényben meghatározott órakeret szerinti óraszámban jogosult a gyermek fejlesztésre. A szabályozás végső soron azt eredményezi, hogy *valójában nem a gyermek egyéni szükségletei határozzák meg a szükséges fejlesztések óraszámát, hanem az, hogy az adott intézményben vagy osztályban hány másik ellátandó SNI autista gyermek van és az, hogy van-e megfelelő szakember, aki a fejlesztéseket tudja is biztosítani.* Kifogásolható szintén, hogy számos esetben logopédiai fejlesztést írnak elő a szakértői véleményben, vagy az iskolában logopédus foglalkozik a gyermekkel, holott az autista gyermekek beszédcsúszása, vagy hiánya az autizmusukból fakad, ezért nekik nem logopédiai fejlesztésre van szükségük. Mindemellett a szakértői vélemények sokszor pontatlanok, nemcsak a felsoroltak tekintetében, hanem általában a fejlesztések meghatározását tekintve is, aminek következtében az oktatási intézmény kerül nehéz helyzetbe, mert nem tudja pontosan milyen fejlesztésre jogosult a gyermek, mit kell biztosítani számára. Előfordul, hogy a szakértői bizottság a szakértői véleményében azt írja elő, hogy a gyermek például heti plusz 2 óra fejlesztésre jogosult. Ezt azonban az oktatási intézményben azért nem tudják biztosítani, mert a jogszabályi keretek között ez nem lehetséges, vagy a plusz erőforrás teljesen hiányzik és az óraszámok átcsoportosításával sem megoldható a fejlesztés a szakértői véleményben foglaltak alapján.

A jogszabályok szerint csak azok az intézmények jelölhetők ki autizmussal élő gyermekek ellátására a szakértői bizottságok által, amelyek alapidokumentuma ellátandó feladatként tartalmazza az SNI autista gyermekek ellátását; újabb problémák forrása azonban, hogy az autizmust viszonylag jól kompenzáló gyermekek, ha esetleg egy olyan iskolában is megállnák a helyüket, amely sajátos nevelési igényű autista gyermekeket egyébként nem fogad, akkor az nem jelölhető ki számukra abban az esetben sem, ha egyébként az a lakóhelyéhez közeli, vagy az intézményben a gyermeket szívesen látnák.

Ilyenkor megoldási lehetőségként felmerül, hogy az iskola azért, hogy a gyermeket fogadni tudja, felveszi feladatként az autista gyermekek integrált ellátását, amelyre az alapidokumentum módosításával, illetve az intézmény fenntartójának bevonásával kerülhet sor. Korábban ezt az önkormányzat fenntartásába tartozó iskolák a legtöbb esetben megtették, ám jelenleg erre a KLIK-től kell engedélyt kérni, akinek azonban látszólag kialakult koncepciója van arra, hogy az adott intézmény – figyelembe véve az adott működési területet – biztosíthatja-e ezt a feladatot vagy sem. Ennek következtében a Szövetség munkatársainak tapasztalatai szerint szinte példa nélküli, hogy az alapidokumentum módosítását a KLIK az utóbbi időben jóváhagyta volna. Szintén *a gyakorlatban tapasztalható, hogy ez az eljárás csak formalitás, az integráció feladatát vállaló intézmények sem valósítanak meg minden esetben tényleges integrációt, és előfordul, hogy az egyébként alapidokumentuma szerint nem integráló intézmény sokkal toleránsabb hozzáállást tanúsít, mint az integráló.*

E helyzet megoldására korábban kialakult az a gyakorlat is, hogy olyan intézményeket is kijelöltek egyes szakértői bizottságok, amelyek nem voltak alapidokumentumuk szerint alkalmasak az autista gyermekek ellátására, ám kifejezetten vállalták az adott gyermek felvételét, és a szülő a szakértői véleményben nyilatkozott, hogy a gyermeke számára szükséges fejlesztéseket magán úton biztosítja. Ez a megoldás nem volt tilalmazott, viszont teljesen jogszerű sem, néhány esetben azonban a felek számára elfogadható áthidaló megoldásnak bizonyult, és a gyermek sokkal minőségibb ellátásban részesülhetett ezáltal.

Újabban azonban a szakértői bizottságok (főként a fővárosban) kizárólag olyan intézményt jelölnek ki, amelynek alapidokumentuma tartalmazza a szükséges feladatot, és ez alól semmilyen körülmények között nem tesznek kivételt. A Szövetség kifejezetten nem támogatja ezt a megoldást – hiszen az ideális az lenne, ha a szükséges fejlesztéseket államilag biztosítanák –, de néhány esetben azonban indokolt lehet alkalmazni, mert például egy kivételesen tehetséges gyermek esetleg a magas követelményeket támaztó intézményekben azért nem maradhat vagy nem nyerhet azokba felvételt, mert ott nem biztosítják számára a különleges bánásmódot, illetve az alapidokumentum nem tartalmazza a megkívánt feltételt.

A Szövetség munkatársainak tapasztalata, *hogy a gyermekekkel foglalkozó pedagógusok, vagy maga az iskola nem hajlandó érdemi kommunikációt folytatni a szülőkkel annak érdekében, hogy az integráció sikeres legyen.* Sokszor találkoznak azzal a pedagógusi attitűddel, amely szerint az óvodai, vagy iskolai nevelés és oktatás tekintetében kizárólag a pedagógus rendelkezik kompetenciával, és nem hajlandó megfogadni vagy legalább megfontolni a szülő azon felvetéseit és javaslatait, amelyek az autista gyermekével való bánásmódra vonatkoznak; sok esetben még a gyógypedagógus, fejlesztő pedagógus kéréseit sem teljesítik, nem kommunikálnak vele. Ez a magatartás olyan eredményhez vezet, hogy a gyermek nem tud a közösségbe megfelelően beilleszkedni, vagy nem tud képességeinek megfelelő tanulmányi eredményt elérni, terápiája nem lesz eredményes. Az autista gyermekek sikeres integrációjához azonban szükséges volna a különböző vele foglalkozó szakemberek, pedagógusok és a család együttműködése.

Olyan esettel is gyakran találkoznak, hogy a súlyos magatartás problémákkal küzdő gyermekeket az intézmények nem tudják sikeresen integrálni, ellátni, ezért „megbeszélik” a szülővel, hogy a gyermek legyen inkább magántanuló. Az autista gyermek képességei mellett az állapota jelentős mértékben attól függ, hogy milyen speciális segítséget biztosítanak számára, illetve, hogy a neki járó, a sajátos nevelési igényének megfelelően jelen van-e az autizmus specifikus környezet, szaktudás és az autizmus szempontú fejlesztés az ő oktatás-nevelése során. *(Autista gyermek integrációja esetén nem a tanulási képességek sérültek, hanem a kommunikáció minősége, a társas kapcsolatok, az önmagára vonatkoztatás csoportos helyzetben, s nehézséget okoz a szünetek eltöltése, a napi tevékenységek megszervezése, stb. Mindezeket a többi gyerektől eltérő, problémás viselkedésben nyilvánulnak meg, amelyet legtöbbször nem tud jól értelmezni egy olyan pedagógus, aki nem ismeri az autizmust, ezért magatartásproblémának értelmezi az iskola, és ez eleve megronthatja a szülőkkel való együttműködést.)* Ezek hiányában a gyermek egyre súlyosbodó viselkedésproblémákat jelez, amely az előbb leírt folyamatot indítja be, így biztosan állítható, hogy a magántanulóság a problémák elkerülésének, az azoktól való „megszabadulásnak” egyik módja, de az esetek döntő többségében a gyermek és a család számára a legrosszabb megoldás, hiszen magukra maradnak segítség nélkül.

Az elmúlt évben a Szövetséghez Összesen 75 esetben fordultak oktatási problémával, amely a megkeresések 14 százalékát teszi ki. Általában azt tudják javasolni, hogy a problémákat az oktatási intézmény felé írásban jelezzék. Ha nem kapnak érdemi választ vagy azzal nincsenek megelégedve, akkor forduljanak az intézmény fenntartójához. Egyes esetekben az AOSZ közvetítői szerepet is vállalt és igyekezett kompromisszumos vagy átmeneti megoldást találni a problémára. Néhány esetben a szakértői vélemény pontosítása is megoldotta a helyzetet. Volt olyan eset, hogy azt javasolták, több érintett szülő közösen forduljon a kérésével az intézményvezető vagy a fenntartó felé, és kérjék a közös egyeztetés lehetőségét.

Szélsőséges esetekben javasolták, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóságot keressék meg arra hivatkozással, hogy az iskola az autista gyermeket a fogyatéksága kapcsán hátrányosan megkülönbözteti, hiszen nem biztosítja számára az előírt fejlesztéseket, így sérül a gyermek egyenlő bánásmóddhoz való joga, továbbá javasolták az oktatási jogok miniszteri biztosának, valamint Hivatalom megkeresését is.

Sajnos azonban akadtak olyan krízis helyzetek is, amelyekre kizárólag az intézményváltás jelentett megoldást, akár a fenti eljárások megindítása mellett is. *Több mint egy éve folytat az AOSZ egyeztetéseket az EMMI Köznevelési Államtitkárságával, valamint a KLIK-kel. Az AOSZ felajánlotta a KLIK-nek egy országos szemléletformáló kampány megvalósítását, integrációt segítő kiadvány előállítását, valamint integrációs aloldal működtetését. A KLIK adatgyűjtésbe kezdett, hogy felmérje a saját rendszerében az autista gyermekek létszámát, az őket integráló iskolákat és az autizmusban valamilyen képzettséggel rendelkező pedagógusok számát és elhelyezkedését, vagyis egy szolgáltatástérkép készül.*

*Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH) elnöke megkeresésemre arról tájékoztatót,<sup>5</sup> hogy az elmúlt években számos megkeresés, panasz érkezett a hatósághoz sajátos nevelési igényű (fogyatékos, autista, tanulási nehézséggel élő) gyermekek, tanulók problémáival kapcsolatban. Az ilyen megkeresések nagyobb része nem is a hatósági eljárás lefolytatására irányult, inkább tájékoztatást, tanácsot kértek a tanulók, illetve a szülők ilyen jellegű élethelyzeteikre. Az EBH munkatársai minden esetben tájékoztatták az oda forduló ügyfeleket az ügy jogszabályi háttéréről, szükség esetén a jogorvoslati lehetőségekről, kiemelten a hatósági eljárás lehetőségéről és feltételeiről. Az ilyen jellegű megkeresések száma többszörösen meghaladta a ténylegesen megindított eljárások számát.*

A ténylegesen megindított *eljárások számát* tekintve az EBH nyilvántartása szerint fogyatékoság és sajátos nevelési igény (mint egészségi állapot, vagy egyéb helyzet) védett tulajdonságra hivatkozva, a nevelés, oktatás területét érintő panasz alapján 2013. évben 30 eljárás, 2014-ben 10 eljárás, 2015-ben pedig eddig 7 eljárás indult. Az elnök megjegyezte, hogy az EBH-hoz a korábbi években, már a 2013-as fenntartóváltást megelőzően is számos hasonló jellegű panasz érkezett, illetve a 2013-tól érkező panaszoknak egy jelentős hányada óvodák, illetve az azokat fenntartó önkormányzatok ellen irányult, vagyis a fenntartóváltásban ilyen értelemben közvetlenül nem érintett intézmények ellen.

Az EBH jellemzően magánszemélyek panaszai alapján indított eljárást, de esetenként hivatalból is eljár (civilszervezet kérelme alapján indult eljárás kivételszámba ment). Az eljárás alá vont személyek, szervezetek jellemzően az érintett oktatási, nevelési intézmények, esetenként azok fenntartói voltak. Ugyanakkor olyan esetek is előfordultak, ahol a hatóság akár kérelemre, akár az eljárás során tudomására jutott információk alapján hivatalból a pedagógiai szakszolgálattal szemben indított eljárást, illetve önkormányzati fenntartású óvoda esetén is előfordult, hogy az EBH hivatalból az állami intézményfenntartó (KLIK) ellen is megindította az eljárást.

*Az ügyek jellegét* tekintve az elnök kiemelt néhány jellegzetes ügycsoportot – megjegyezve, hogy azok között jelentős átfedések is vannak –, amelyek alapján a következők körvonalazódnak. Előfordul néhány akadálymentesítésre vonatkozó panasz, tehát amikor a fogyatékos gyermek nem tud akadálymentesen bejutni az iskolába, osztályterembe, esetleg az intézmény erre hivatkozva utasítja el a gyermek felvételét. Előfordulnak olyan panaszok, amikor biztosított lenne a megfelelő ellátás (a gyermek lakóhelyétől távolabb), csak a gyermeknek a megfelelő ellátást biztosító intézménybe való eljutása, kísérete nem megoldott.

Vannak olyan ügyek, amikor a gyermek megfelelő intézménybe jár, a fejlesztést is megkapja, ugyanakkor azt panaszolják, hogy a gyermekkel nem megfelelően bánnak, fogyatékosága miatt társai, esetleg tanárai zaklatják, megalázó, ellenséges környezet alakul ki körülötte. Van egy olyan ügycsoport, amikor az intézmény (iskola, óvoda) a szakértői kijelölés ellenére nem akarja fogadni a gyermeket, különféle akadályokra hivatkozva, vagy fogadja, de nem biztosítja a gyermek számára a szakértő által előírt fejlesztést. Előfordulnak olyan ügyek is, ahol a szakértő ugyan megállapítja a gyermek sajátos nevelési igényét, meghatározza a szükséges fejlesztést, ugyanakkor nem jelöl ki intézményt – esetleg azért, mert szerinte nincs megfelelő intézmény, vagy az intézmény helyhiány miatt nem fogad több gyermeket, esetleg a szülő eleve nem fogadja el a kijelölhető intézményt.

---

<sup>5</sup> 2015. április 20-án kelt tájékoztató levél alapján.

A fentiekén kívül előfordulnak olyan ügyek is, ahol a szülő az intézmény, a pedagógus szakmai munkáját kifogásolja, a szakember által előírt vagy nyújtott fejlesztés szakmaiságát vitatja, vagy más olyan igénnyel lép fel, amelynek vizsgálatára, orvoslására az EBH nem rendelkezik hatáskörrel. A fentiek közül *a legjellemzőbb ügyek, a legnagyobb számú ügycsoport az volt, amelyben azért indult az eljárás, mert az oktatási, nevelési feladatot ellátó intézmény (illetve a fenntartó) nem teljesítette a tanulási nehézséggel küzdő, sajátos nevelési igényű vagy fogyatékos gyermekek számára a szakértői bizottság véleményében meghatározott fejlesztést.* Ezen ügyek kapcsán az EBH tapasztalatai szerint felvetődő jellemző problémák a következők voltak:

*A szakértői vélemények nem világosak, hiányosak, pontatlanok, sokszor nem egyértelmű sem a szülő, sem az intézmény, illetve a hatóság számára sem, hogy milyen intézményben, pontosan milyen fejlesztést, milyen szakembernek, milyen időtartamban kell biztosítani.* A szakértők gyakran csak olyan intézményt jelölnek ki, amivel a szülő már előre egyetért, és ha a szülő nem ért egyet a kijelölhető intézménnyel, akkor késlekednek a kijelöléssel, nem jelölnek ki intézményt, a szülő feladatává teszik, hogy találjon megfelelő intézményt, esetleg csak olyan intézményt jelölnek ki, ahonnan a szülő befogadó nyilatkozatot hoz stb. A szakértő rendelkezésére álló intézményjegyzék (az SNI-s gyermekek ellátását biztosító intézmények, és felvételi körzetük jegyzéke) sok esetben nem megfelelő, nem teljes körű, illetve nem tartalmazza az intézmény által ellátott sajátos nevelési igény megjelölését.

*Gyakori problémaként merült fel, hogy a kijelölt intézmény helyhiányra, vagy szakemberhiányra hivatkozva nem biztosítja az ellátást.*

AZ EBH munkatársainak tapasztalata szerint problémaként jelentkezik az óvodai ellátás területén, hogy az önkormányzatok nincsenek tisztában azzal, hogy az óvodai ellátásba – mint kötelezően ellátandó önkormányzati feladat körébe – beletartozik-e a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai ellátása, illetve az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek szakértő által előírt fejlesztésének megszervezése, biztosítása. *Több ügyben is felmerült, hogy a települési önkormányzat úgy gondolta, hogy azzal, hogy fenntart egy óvodát, eleget tesz a jogszabályban foglalt feladat-ellátási kötelezettségének, a fogyatékos, autista gyermekek ellátásának, fejlesztésének biztosítása pedig nem feladata.*

Álláspontjuk szerint ebben a bizonytalanságban a jogszabályi háttérnek is része van. A Nkt.4. § 1. pont a) alpontja az alapfeladatok közé sorolja az óvodai ellátást, és az r) alpontban a többi gyerekkel együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók óvodai nevelését, és iskolai nevelés-oktatását is. Az Nkt.74. § (1) bekezdése szerint az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyerekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az Nkt. kiveszi az állami feladatok közül a többi gyerekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelését; míg az Möt. 13. § (1) bekezdés 6. pontja az óvodai ellátást a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közé sorolja, azonban nem tesz külön említést a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai ellátásáról. Problémát jelentett továbbá a megfelelő utazó gyógypedagógusi hálózat hiánya is, amelynek működtetése a Nkt.47. § (10) bekezdése szerint az állami intézményfenntartó központ feladata. A települési önkormányzatok az utazó gyógypedagógusi hálózat igénybevételével viszonylag egyszerűen megoldhatnák a települési óvodákban az integráltan nevelhető, heti egy-két órás fejlesztést igénylő gyermekek ellátását, azonban, ha nem működtet ilyen hálózatot, akkor ez, mint megoldási lehetőség nem jöhet számításba, ami egyúttal felveti a települési önkormányzat, és az állami intézményfenntartó központ közötti felelősség megosztásának kérdését is. Az EBH egy konkrét ügy kapcsán 2014. év elején – jelezve az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai ellátásával, fejlesztésével kapcsolatos, több akkor folyamatban lévő eljárást is érintő problémát – tájékoztatást kért az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkártól.

A tájékoztatás tartalmilag megegyezik az AJB 234/2015. számú ügyben kapott EMMI tájékoztatással (Lásd. 6. oldal).

Arra a kérdésemre, hogy a panaszok alapján *milyen eljárási cselekményeket, milyen intézkedéseket tett a hatóság*, az EBH elnöke a következő tájékoztatást adta. Az EBH – mint minden más ügyben – ezekben az ügyekben is, ha a panaszos megfelelően valószínűsítette védett tulajdonságát (fogyatékoságát, egészségi állapotát), és az őt ért hátrányt, akkor megindította az eljárást, amelyben azt vizsgálta, hogy az eljárás alá vont intézmény, szerv betartotta-e az egyenlő bánásmód követelményét, ennek körében eleget tett-e jogszabályi kötelezettségeinek. Esetenként a hatóság hivatalból is indított eljárást. Az EBH eljárásai során iratokat, nyilatkozatokat kért be a felektől, jellemzően tárgyalást tartott az ügyekben, ahol – az adott ügy természetétől függően – tanúkat is meghallgatott, illetve ha az ügy elbírálásához olyan adat vagy irat volt szükséges, amellyel más szerv rendelkezett, akkor jogsegélyt kért ezekről a szervektől. Az EBH ezekben az ügyekben minden esetben különösen nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy a felek között egyezség jöjjön létre, amelynek legalkalmasabb módja a tárgyalás tartása, amelyen a felek személyesen elmondhatják egymásnak problémáikat, igényeiket, és lehetőségük nyílik arra, hogy a hatóság koordinálásával a jogszabályokat szem előtt tartva mindkét fél számára elfogadható megoldás szülessen.

Az ügyek kimenetelét tekintve egy részük érdemi döntés nélkül zárult – vagy azért mert a kérelmező nem tett eleget a hiánypótlási felhívásnak, esetleg visszavonta kérelmét, vagy a felek között az eljárás keretében egyezség jött létre, amelyet a hatóság határozatával jóváhagyott. Az ügyek másik része a hatóság érdemi döntésével zárult, amelyben a hatóság vagy elutasította a kérelmet, vagy annak helyt adva megállapította a jogsértést, és szankciót alkalmazott. Az alkalmazott jogkövetkezmények tekintetében egységes és következetes gyakorlat rajzolódott ki az előző években – a hangsúlyt a prevencióra és a jogsértéstől való eltiltásra, a mulasztásos helyzet korrigálására helyezve. A határozatok nyilvánossá tétele (a jogsértő adatainak kivételével anonimizált formában) hatékony tájékoztatást biztosított az ilyen mulasztások jogellenes voltáról az oktatás, nevelés területének valamennyi szereplője számára.

2014-ben a hatóság ezen a területen 5 jogsértést megállapító és 15 elutasító határozatot hozott, 7 ügy zárult egyezséggel, és 11 eljárást megszüntető végzés született. Az eljárás megszüntetése körében azonban olyan esetek is előfordulhatnak, amikor a kérelmező azért vonta vissza kérelmét az ügy érdemi elbírálását megelőzően, mert már az eljárás megindítása, a hatóság jogszabályi tájékoztatása hatására az eljárás alá vont intézmény, szerv a kérelmező problémájára megfelelő megoldást nyújtott, így a kérelmező számára az eljárás okafogyottá vált.

*Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karának (BGGYK) dékánja*<sup>6</sup> megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy az országban jelenleg négy felsőoktatási intézmény képez gyógypedagógusokat. A Kaposvári Egyetem, a Nyugat-Magyarországi Egyetem és a Szegedi Tudományegyetem alapképzést folytat, de a nyolc lehetséges, az egyes fogyatékosági populációkat leképező szakirány közül csak két-két szakirányon. A BGGYK az országban egyedülállóan széles képzési kínálattal rendelkezik. Alapképzésben, gyógypedagógia szakon az első, átfogó, pedagógiai, gyógypedagógiai, pszichológiai ismereteket nyújtó képzési évet követően a nyolc szakirány közül kettőt választhatnak a hallgatók. Ismereteiket további 6 szemeszterben bővítik, választott szakterületüknek megfelelően. A gyógypedagógus végzettséggel rendelkezők mesterképzéseiken is továbbtanulhatnak. Mindezek mellett nagyon bőséges a kínálat diplomát adó, posztgraduális, szakirányú továbbképzésekből és akkreditált továbbképzésekből, továbbá gyógypedagógiai doktori programjuk is elérhető.

*Kitért azokra a tényekre is, amelyek a szülői beadványokban jelzett szakemberhiányt alátámaszthatják.*

---

<sup>6</sup> 2015. április 17-én kelt tájékoztató levél alapján.



Az ELTE Diplomás Pályakövető Rendszer 2012-es felmérési adatai alapján az ELTE karait tekintve a BGGYK-on végzett hallgatók azok, akik a legnagyobb arányban rendelkeztek már munkaviszonnyal tanulmányaik során, illetve a legnagyobb arányban sikerült munkát találniuk rögtön a tanulmányaik befejezését követően. Míg összegytemi szinten a végzetek 17,4%-a egészen más szakterületen dolgozik, mint amire képezték (pályaelhagyó), addig ez az arány a BGGYK volt hallgatói körében a legalacsonyabb, alig 1,8%. Az országos felvételi jelentkezésekre vonatkozó adatok azt mutatják, hogy folyamatosan növekszik a gyógypedagógia alapszakra jelentkezők száma, ugyanakkor a keretszámok csökkennek. A BGGYK-n több mint négyszeres a túljelentkezés, és a rendelkezésükre bocsátott keretszámokat a lehető legmagasabb mértékben kitöltik (2014-ben például 4,76-szoros túljelentkezés mellett, 99%-ban sikerült a keretszámokat kihasználni).

Felmérési adatok is igazolják, hogy a gyógypedagógusi pálya iránti érdeklődés valódi szükségletekből fakad. Egy jelenleg futó kutatás első adatai azt mutatják, hogy 2014. január 1. és 2015. március 29. között a [www.kozigallas.hu](http://www.kozigallas.hu) portálon összesen 2874 olyan álláshirdetés jelent meg, amelyben gyógypedagógust keresnek (összesen 3425 főt).

*Az igényekhez igazodó képzési szerkezet kapcsán* kifejtette, hogy a BGGYK-n a gyógypedagógus képzés valamennyi szakirányát oktatják: értelmileg akadályozottak pedagógiája, tanulásban akadályozottak pedagógiája, pszichopedagógia, logopédia, hallássérültek pedagógiája, látássérültek pedagógiája, szomatopedagógia és autizmus spektrum pedagógiája.

Fontos célkitűzésük, hogy képzési portfóliójuk igazodjon a szükségletekhez, mind szervezési, mind tartalmi kérdésekben. Minden szakirányuk elérhető posztgraduális, szakirányú továbbképzés formájában is, hiszen a már végzett gyógypedagógusok munkaköre gyakran megköveteli, hogy bővítsék kompetenciáikat. A már diplomával (de nem gyógypedagógusi végzettséggel) rendelkező hallgatóknak lehetővé teszik, hogy korábbi tanulmányaik beszámításával csak egy szakirányt hallgassanak, így képzési idejük 2 félévvel megrövidülhet. Folyamatosan, a gyakorlatból érkező igényeknek megfelelően bővítik szakirányú továbbképzéseik és akkreditált továbbképzéseik kínálatát is.

*Az autizmussal élő gyermekek ellátásához szükséges szakember háttér* vonatkozásában a dékán elmondta, hogy Európában a BGGYK-n kínáltak lehetőséget elsőként alapképzésben az autizmus spektrum zavarok pedagógiájában való elmélyülésre. 2009-ben indult el gyógypedagógusok számára „Autizmus spektrum zavarok pedagógiája”, diplomát adó, szakirányú továbbképzésük, majd 2012 szeptemberében gyógypedagógus alapképzésben az „Autizmus spektrum pedagógiája” szakirány. 2014-ben az alapképzés tantervének megfelelően módosították szakirányú továbbképzésüket is. A szakirány a teljes autizmus spektrumra készíti fel a hallgatókat, azaz nagy figyelmet fordítanak a megfelelő ellátásból gyakran kiszoruló szegmensekre, azaz a jó képességű, integrálható, illetve a súlyos viselkedésproblémákkal küzdő, halmozottan sérült autizmussal élő gyermekeknek és felnőtteknek is.

	Autizmus spektrum zavarok pedagógiája szakirányú továbbképzésben végzetek száma
2010	28
2012	33
2013	24
2014	14
2015	14
Összesen	113

	Autizmus spektrum pedagógiája szakirányon tanuló hallgatók létszáma	
	alapképzésben	szakirányú továbbképzésben
2015	55	
2016	47	60
2017	69	
2018	66	
Összesen	237	60

A dékán hangsúlyozta, hogy az autizmus/autizmus spektrum zavar korántsem ritka állapot – előfordulási gyakorisága meghaladja az 1%-ot –, és a jelenleg elérhető, szakirányos végzettséggel rendelkező kollégák nem képesek minden érintettet megfelelő színvonalon támogatni. A nagyobb létszámú szakemberképzés több akadályba is ütközik: 1) a Kar gyógypedagógus szakra vonatkozó keretszámai meglehetősen korlátozottak a felmerülő igényekhez képest; 2) nagyobb hallgatói létszámhoz személyi és infrastrukturális bővítésekre volna szükség; 3) a képzések anyagi és időbeli feltételei gyakran nem biztosítottak hallgatóik számára (pl. saját költséjükre, szabadságuk terhére vesznek azokon részt).

*Az autizmussal élő gyermekek integrált nevelésének feltételei* kapcsán megírta, hogy a Nkt. egyrészt a 47.§-ban rendelkezik az autizmus spektrum zavarral küzdő gyermekek ellátásának személyi feltételeiről, másrészt a Nkt. 2. számú mellékletében található intézménytípusonként a minimális, átlagos és maximális csoport és osztálylétszámok. E kereteken belül meglehetősen sokféle helyi megoldás látható, de elmondható, hogy *jelentős minőségi és mennyiségi problémák jellemzik a szakterületet.*

Együttnevelésben az autizmussal élő gyermeket, tanulót három gyermekként kell figyelembe venni az óvodai csoport, iskolai osztály, kollégiumi csoport létszámának számításánál, és biztosítani szükséges a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógust, gyógypedagógiai tanárt vagy terapeutát. A szakember utazó gyógypedagógussal is biztosítható. Az utazó gyógypedagógusok ugyanakkor nem minden esetben rendelkeznek autizmus szakirányú képzettséggel és *rendkívül változó az is, hogy milyen időkeretben, hány gyermeket és milyen kontextusban látnak el.*

*A jogi szabályozás ugyan nem tiltja, de nem is finanszírozza az esetenként a sikeres integrációhoz szükséges asszisztentst, pedig ez autizmussal élő gyermek, tanuló esetében gyakran szakmailag indokolt lenne. Nem jelennek meg a jogszabályi háttérben a nemzetközi vizsgálatok alapján hatékonyabb integrációs megközelítések (mint amilyen például a többségi iskolákban, autizmus szakértelem mellett létrehozott ún. „autizmus egységek”), illetve az ezekhez szükséges személyi és tárgyi feltételek. Komoly probléma, hogy sok esetben a jelenlegi jogszabályokban foglaltak sem érvényesülnek (pl. sajátos nevelési igényekhez igazított számonkérés, tananyag-adaptáció).* Alapvető feltétel volna, hogy az integrációban résztvevő szereplők (az autizmussal élő gyermek, a szülők, pedagógusok, kortársak, autizmus-szakemberek, fenntartók) valódi együttműködésben alakítsák ki a nevelés, fejlesztés, támogatás individualizált kereteit, ám ez a szempont is csak igen ritkán érvényesül. Kiemelte továbbá, hogy ugyan a szakirányú végzettséggel rendelkező gyógypedagógus kulcsszereplője az ellátásnak, fontos lenne megfelelően kalibrált képzéseket biztosítani más, az ellátásban résztvevő szakemberek számára is (pl. óvodapedagógus, tanító, tanár, pszichológus).

Összefoglalva, a Kar munkatársainak adatai és tapasztalatai arra utalnak, hogy valóban mutatkozik hiány a gyógypedagógusok számában, miközben jogszabályi előírás, hogy egy adott fogyatékos gyermek ellátását a fogyatékoságának megfelelő szakirányon végzett gyógypedagógus biztosítsa. Az autizmus spektrum pedagógiája szakirányos gyógypedagógus-ellátottság relatíve még a többi területnél is gyengébb, hiszen új, innovatív képzésük csak néhány éve indult. A szaktudás, színvonalas képzési lehetőség rendelkezésre áll, ám szükség volna keretszámaik bővítésére, illetve az ezzel járó személyi és infrastrukturális feltételek megteremtésére, valamint arra, hogy költségtérítéses, szakirányú továbbképzéseiket állami támogatással vehessék igénybe a hallgatók.

A KLIK elnökétől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

- mi az oka annak, hogy az érintett gyermekek nem részesülnek a megfelelő fejlesztésben;
- milyen egyedi, illetve átfogó intézkedéseket tettek, illetve terveznek tenni annak érdekében, hogy az érintettek mihamarabb az állapotuk által indokolt fejlesztésben részesüljenek;

- korábban kezdeményezett-e a szaktárcánál olyan irányú intézkedéseket, amely az országos szinten megjelenő probléma rövid időn belüli és eredményes megoldását eredményezné;
- miként és milyen ütemben kívánják biztosítani az autista gyermekek integrált oktatásának és nevelésének személyi feltételeit.

*A KLIK elnöke válaszelevelében megírta,*<sup>7</sup> hogy a dokumentumokra épülő tapasztalataik szerint az önkormányzati intézményfenntartás idején számtalan esetben az intézmény alapító okiratában ugyan szerepelt, hogy az óvoda, vagy iskola köteles a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók ellátására, azonban ehhez sem a tárgyi, sem a személyi feltételeket nem biztosította az akkori fenntartó. Ezek a problémák a KLIK-et jogutódként terhelik jelenleg is.

Az autizmussal kapcsolatos problémák feltárására irányuló diagnosztika fejlődésével a korábbi évekhez viszonyítva *jelentősen megnövekedett a kiszűrt gyermekek, tanulók száma, ellátásukra jelenleg sem az oktatási, sem a szociális, sem az egészségügyi ágazat nem eléggé felkészült.* A Nkt. 47. § (1) bekezdése szerint a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. Az Nkt. 47. § (4) bekezdés a) és b) pontjaiban meghatározott SNI gyermekek, tanulók neveléséhez és oktatásához a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, gyógypedagógiai tanár vagy terapeuta, konduktor, konduktor-tanító, konduktor-óvodapedagógus, konduktor (tanító) vagy konduktor(óvodapedagógus) foglalkoztatása szükséges. Autizmus esetében ez „autizmus spektrum pedagógiája alapszak” szakirányú végzettségű szakembert jelent. Ilyen végzettségű diplomát a felsőoktatási intézmények első alkalommal a 2014/2015. tanév végén bocsátottak ki. *A végzettség tekintetében eddig nem volt teljes koherencia a jogszabályi előírás és a gyakorlatban rendelkezésre álló gyógypedagógusok között.*

A KLIK egyeztetést folytatott az AOSZ-szal abban a kérdésben, hogy milyen végzettségű szakemberek alkalmazásával tartják megvalósíthatónak az autista gyermekek, tanulók nevelését, oktatását, fejlesztését. A KLIK megalakulásától, 2013. január 1-jétől kezdődően törekszik arra, hogy megfelelő végzettségű szakembereket foglalkoztasson.

Nehezíti a teljes feladatellátás megszervezését, hogy míg az integrált SNI óvodai ellátás az önkormányzati feladatellátási kötelezettség körében maradt, az Nkt. 47. § (10) bekezdése értelmében a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez, oktatásához szükséges speciális szakképzettséggel rendelkező szakember utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat útján is biztosítható. Az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat megszervezése és működtetése az állami intézményfenntartó központ feladata. *Az óvodai SNI ellátás többletfeladatot ró a KLIK utazó gyógypedagógusi hálózatára mind a humánerő kapacitás tervezésénél, mind a költségek viselése során. A szabályozásból adódó bizonytalanság miatt nem egy esetben a fenntartók közötti vita hátráltató körülmény.*

Az önkormányzati intézményfenntartás idejéből származó hiányosságok megszüntetése érdekében 2013. január 1-jétől az igényeket figyelembe véve többször módosították a szakmai alapdokumentumokat, és törekedtek arra, hogy a megfelelő tárgyi feltételekkel rendelkező intézmények alapdokumentumában szerepeljen az SNI ellátási kötelezettség. Az intézmények profilbővítése folyamatos, mind a szegregált, mind az integrált ellátás megteremtésének vonatkozásában. A KLIK elnöke kiemelte, hogy a KLIK intézményrendszerében minden tanuló megkapja a képességeinek megfelelő fejlesztést, nevelést, oktatást. Ennek érdekében Budapesten már feltérképezték az SNI gyermekek, tanulók ellátási lehetőségeit, megkezdődött ennek több szakaszban országos szintre történő kiterjesztése.

<sup>7</sup> 2015. július 30-án kelt tájékoztató levél alapján.

Amennyiben az intézmény nem rendelkezett megfelelő szakemberrel, úgy a tankerületeknek lehetőségük volt és van arra, hogy a rendszerben dolgozó munkatársaik átképzéséről gondoskodjanak (igaz szűk költségvetési keretek között), illetve megbízási szerződés keretében lássák el a feladatot. Több civil szervezet is együttműködik a KLIK-kel a gyermekek, tanulók megfelelő ellátásának biztosítása érdekében tett intézkedések során.

A KLIK kiemelt figyelmet fordít az autizmus spektrumzavarral élő gyermekek, tanulók nevelésére, oktatására. Fontosnak tartják mind az érdekvédelemmel, mind a szaktárcákkal való szoros együttműködést a minél hatékonyabb, egymásra épülő és egymást támogató szakmai munka megszervezése érdekében.

Az irányító szervnél háromoldalú (EMMI, Belügyminisztérium, KLIK) megbeszélést kezdeményeztek annak érdekében, hogy az óvodáskorú SNI gyermekek ellátásának feladatköre pontosan körülhatárolt legyen. A KLIK elsősorban az iskolai, kollégiumi feladatellátásra összpontosítja a forrásait, s csak szabad kapacitásának függvényében tud segíteni az önkormányzati intézményfenntartónak az utazópedagógusi hálózat útján.

*Szoros együttműködésben az AOSZ-al jelenleg is folyik egy országos felmérés, amelynek célja a teljes köznevelési ellátórendszer autizmus specifikus feltérképezése, a hiányterületek felkutatása, a kialakult magas szakmai színvonalú jó gyakorlatok összegyűjtése és adaptálása.* A KLIK megkezdte az igényhez igazított alapellátás megszervezését, a meglévő lehetőségek bővítését. Az új feladatellátási helyek hatékony munkájának elősegítése érdekében az AOSZ közreműködésével érzékenyítő tréningek megtartását tervezik az érintett intézményvezetői körnek, a többségi pedagógusoknak, a tanulóknak és a szülőknek. Az AOSZ-szal közösen az alábbi kérdések vizsgálatát tartják szükségesnek:

- Mely iskolák szakmai alapdokumentumában szerepel, hogy fogad autista tanulót?
- Mely általános- és középiskolában tanul autista gyermek?
- Melyik iskolában van speciális autista csoport?
- Közülük hányan tanulnak integráltan, és hányan szegregált csoportban?
- Az iskola összes tanulói létszámához viszonyítottn hány százalék az autista tanuló?
- Mely iskolákban van valamilyen autizmus területén szerzett képességgel rendelkező pedagógus?

Az EMMI kezdeményezésére több szakmai munkacsoport működik, amelyeknek kiemelt feladata megoldást találni az SNI ellátásban jelentkező problémákra (utazó gyógypedagógusi/konduktív pedagógusi hálózat-, logopédiai ellátás, súlyosan, halmozottan fogyatékos gyermekek, tanulók ellátása).

A KLIK 2013. január 1-jétől fokozatosan megkezdte a szegregált autista csoportok számának növelését, de a rendelkezésre álló szakemberhiány határokat szab törekvéseinek. *A KLIK több alkalommal kifejezte az irányító szervnek, hogy elengedhetetlen a szakemberhiányból adódó átképzés, továbbképzés, és jelezte az ezekhez szükséges feltételek biztosításának igényét.* Mind az irányító szervnél, mind a KLIK költségvetésének tervezése során *a Nemzetgazdasági Minisztériumnál jelezték, hogy az SNI ellátásban jelentkező problémák megoldására nem áll rendelkezésre elég forrás a KLIK költségvetésében.*

A szakemberek továbbképzésének lehetséges ütemében, az alapképzésből kikerülő szakemberek számának növekedésével, illetve a rendelkezésre álló költségvetési források függvényében tudja a KLIK növelni az autista gyermekek, tanulók neveléséhez, oktatásához szükséges személyi feltételeket. A KLIK elnöke leszögezte, hogy mindent elkövetnek annak érdekében, hogy a szakemberek a KLIK intézményrendszerén belül kamatoztassák tudásukat.

## **5. A vizsgálat megállapításai**

### **5.1. 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 Ajb. 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.

## **5.2. Az alapvető jogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a 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) bekezdésében, valamint a XV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/F. § (1) és (2) bekezdésének szövegével, akkor abból az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az egyenlő bánásmód követelménye, valamint a művelődéshez és ezen belül az oktatáshoz való jog 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 az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. Kiemelendő, hogy az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tartalmazza, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

### **5.2.1. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való joga**

A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,<sup>8</sup> nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.<sup>9</sup> 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.

### **5.2.2. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme**

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján 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.

<sup>8</sup> a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

<sup>9</sup> Vö. 21/19996. (V. 17. ) AB határozat

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosja számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása ugyancsak kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosja minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

### **5.2.3. Az oktatáshoz való jog**

Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, 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.

Az Nkt. rögzíti a kiemelt figyelmet igénylő gyermekek, tanulók körét és jogait. A kiemelt figyelem *azt jelenti, hogy az e körbe tartozók sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek*.

*E csoport alcsoportjába tartoznak azok a gyermekek és tanulók, akik számára egyben különleges bánásmódot is szükséges biztosítani.* Ide tartoznak a sajátos nevelési igényű gyermekek és tanulók, akik a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

#### **5.2.4. A tisztességes eljárás követelménye**

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.

*A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.* A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

### **5.3. Az ügy érdeme tekintetében**

Az Alaptörvényből következik, miszerint a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* alapján a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Figyelemmel voltam arra is, hogy a fogyatékos személyek esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében született meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.), amelynek alapelvei a teljes jogrendszer tekintetében érvényes, így a köznevelés rendszerében is.

Fontos kiemelni azt is, hogy a fogyatékosokkal élő tanulók egyedi igényeinek és szükségleteinek feltérképezése kiemelt fontossággal bír különösen egy az életüket – mind a tanulóra, mind a szülőre nézve – meghatározó döntésre kihatással lévő jogszabály módosítása esetében. Az érintett tanulók tanuláshoz való jogának gyakorlását, az iskolaválasztással kapcsolatos döntés meghozatalát ugyanis jelentős mértékben meghatározza az iskola hozzáférhetősége, elérhetősége, az iskolának az egyes fogyatékosági csoportokhoz igazadó személyi és tárgyi feltételeinek megléte, továbbá a személyiséghez kapcsolódó képzés jellege és minősége.

A Fot. 2. §-ának (5) bekezdése kimondja, hogy az állam köteles gondoskodni a *fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről*, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban. Továbbá a 3. §-a rögzíti azt is, hogy a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy *minden lehetséges módon előnyben részesüljenek.*



Az egyenlő bánásmód követelménye pedig nemcsak azt kívánja meg, hogy az érintettek, így jelen esetben az oktatás feladatainak végrehajtásában közreműködők tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely bizonyos tulajdonságok alapján egyes személyeket hátrányos helyzetbe hoz, hanem olyan pozitív intézkedéseket is, amelyek lehetővé teszik az egyén helyzetéből adódó hátrányok csökkentését, így a köznevelés rendszerében is hangsúlyozottan érvényesülni kell a fogyatékossgal élő gyermekek és tanulók jogainak.

### **5.3.1. A szakértői bizottságok eljárása és működési feltételei**

Az Nkt. 47. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulónak joga, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították. A különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani. A sajátos nevelési igényű tanulók oktatásánál a szakértői bizottságnak kiemelkedő szerepe van, hiszen az általa kiadott szakvélemény alapján van mód a sajátos nevelési igényű tanulók számára a megfelelő, speciális szakértelemmel és felszerelésekkel rendelkező iskola igénybevitelére, továbbá ez határozza meg a tanuló számára biztosítandó speciális pedagógiai ellátást.

A szakértői bizottság a *szakértői véleményében* tesz javaslatot a 15/2013. EMMIr. 17. § (1) bekezdése alapján a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló ellátására, az ellátás módjára, formájára és helyére, az ellátáshoz kapcsolódó pedagógiai szakszolgálatok típusaira, a szükséges szakemberre és annak feladataira. A szakértői véleménynek tartalmaznia kell – többek között – annak megállapítását, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló az e célra létrehozott, a fogyatékossg típusának megfelelő nevelési-oktatási intézményben, osztályban, csoportban, tagozaton vagy a többi gyermekkel, tanulóval közösen is részt vehet az óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban, kollégiumi nevelésben, valamint annak megállapítását, hogy a sajátos nevelési igényű tanuló a tankötelezettségét kizárólagosan iskolába járással, illetve kizárólagosan magántanulóként teljesítheti, illetve ez utóbbi esetben a heti foglalkoztatás idejét és a felkészüléshez szükséges szakembereket. Továbbá annak megállapítását, hogy a tanuló a tankötelezettségét fejlesztő nevelés-oktatás, illetőleg a fejlesztő nevelés-oktatást nyújtó iskola által szervezett egyéni fejlesztés keretében teljesíti. Javaslatot tesz a gyermek, tanuló sajátos nevelési igényének megfelelő óvodára, csoportra, általános iskolára, csoportra, osztályra, tagozatra (a továbbiakban: kijelölt iskola), illetve megjelöli a kijelölt nevelési-oktatási intézményt, valamint megfogalmazza a gyermek, tanuló nevelésével, oktatásával kapcsolatos sajátos követelményeket, fejlesztési feladatokat, a fejlesztési feladatok ellátásának javasolt időkeretét. Javaslatot tesz még az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és minősítés alóli mentesítésre, valamint a szükséges szakemberre. Az AOSZ elnöke utalt arra, hogy a szakértői bizottságok szakvéleményei sokszor sablonosak, és csak azt jelölik meg, hogy a köznevelési törvényben meghatározott órakeret szerinti óraszámban jogosult a gyermek fejlesztésre, amely nem a gyermek egyéni szükségleteihez igazodik. Az EBH elnöke az AOSZ elnökéhez hasonlóan foglalta össze véleményét, a szakértői vélemények szerinte sem világosak, pontatlanok és sokszor sem a szülő, sem az intézmény, illetve a hatóság számára nem egyértelmű, hogy milyen intézményben, pontosan milyen fejlesztést, milyen szakembernek, milyen időtartamban kell biztosítani. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a szakértői vélemények a jogszabályban foglalt tartalmi követelményeknek nem felelnek meg és a gyakorlat a tisztességes eljárással összefüggésben visszáságot okoz.*

A szakértői bizottság eljárására a jogszabályok *határidőket* állapítanak meg. Az 15/2013. EMMIr. 14. § (1) bekezdése alapján a szakértői vizsgálat időpontjáról szóló értesítést a vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem megérkezését követő naptól számított tizenöt napon belül, a vizsgálat időpontja előtt legalább tíz nappal meg kell küldeni a szülőnek.

A szakértői vizsgálat időpontját – *első vizsgálat esetében* – a vizsgálat kezdeményezésére irányuló kérelem megérkezését követő naptól számított harminc napon belüli időpontra kell kitűzni.

A szakértői véleményt az Nkt. 47. § (5) bekezdésében foglaltak szerint – *a vizsgálat lezárását követő huszonegy napon belül* – kézbesíteni kell a szülőnek. Figyelemmel az előző rendelkezésekre a szakértői bizottság eljárása a legoptimálisabb esetben a postázás időtartamán túl minimum 51 napot, azaz majdnem két hónapot tesz ki.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Pedagógiai Képzési és Közművelődési Intézet 1. sz. Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság vezetőjének tájékoztatása szerint eljárásuk időtartamából a kérelem beérkezésétől számítva másfél hónap várakozási idő telt el a vizsgálat elvégzéséig. Az eljárás időtartamát jelentősen csökkentette az óraadó munkatárs és adminisztrátor alkalmazása, így a szakértői véleményeket rövidebb határidővel 40 nap alatt tudják postázni.

A Pest Megyei Pedagógiai Szakszolgálat főigazgatója is beszámolt az *országosan jellemző nagymértékű szakemberhiányról, különösen a pszichológusok, gyógypedagógusok vonatkozásában, amely* előidézheti a határidők pár hetes csúszását. A vezetők részéről a feladatok ellátása szakemberhiány esetén komoly munkaszervezést igényel.

A 15/2013. EMMIr. 7. melléklete a szakértői bizottságok és a nevelési tanácsadás tekintetében foglalkoztatottak minimális létszámát 2591 főben határozza meg. Hivatalos tudomásom szerint a tényleges létszám 2014 végén e tekintetben 2457 fő volt, vagyis 134 fő szakember hiányzott a minimális létszámból.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a szakértői eljárásban a jogszabályi határidők betartása esetén a szakértői bizottság eljárása hosszadalmas, legkevesebb közel két hónapot tesz ki, amely hátráltathatja azt, hogy a gyermekek mielőbb az állapotuknak megfelelő különleges bánásmódban részesüljenek. Az egyébként is hosszadalmas eljárási határidők elhúzódását okozza a pedagógiai szakszolgálatok állományából hiányzó szakemberhiány, amely a tisztességes eljárás követelményébe ütköző visszasságot okoz.*

A szakértői bizottságok személyi feltételeivel szorosan összefüggő problémákat is felvetettek. Így a BGGYK dékánja rámutatott arra, hogy a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs bizottságok autizmus spektrum zavarra vonatkozó pszichodiagnosztikai és pedagógiai diagnosztikai felkészültsége nem minden esetben kielégítő. Az AOSZ elnöke továbbá azt is megfogalmazta, hogy a szakértői bizottságok számos esetben logopédiai fejlesztést írnak elő a szakértői véleményben, vagy az iskolában logopédus foglalkozik a gyermekkel, holott az autista gyermekek beszédserülése, vagy hiánya az autizmusukból fakad, ezért nekik nem logopédiai fejlesztésre van szükségük. Rögzítenem kell ugyanakkor, hogy ez utóbbi kérdéskör olyan szakmai kérdés, amelyekben ombudsmanként nem foglalhatok állást, de fontosnak tartom a kérdés rögzítését és jelzését.

### **5.3.2. Az integráltan nevelhető és oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek oktatáshoz, neveléshez való hozzáférése**

Az Nkt. 47. § (2) bekezdése értelmében a szülő választja ki a sajátos nevelési igényű tanuló számára megfelelő ellátást nyújtó nevelési-oktatási intézményt az illetékes szakértői bizottság szakértői véleménye alapján, a szülő és a gyermek igényeinek és lehetőségeinek figyelembevételével. Ebből következően a szülő iskolaválasztási joga is korlátozott, mert csak azon intézmények közül választhat, amelyek rendelkeznek a sajátos nevelési igényhez szükséges szakmai, személyi és tárgyi feltételekkel.

*A fentiekből az is következik, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek szülője számára az átlagosnál nagyobb a jelentősége annak, hogy gyermeke számára a legmegfelelőbb feltételekkel rendelkező nevelési-oktatási intézményt választhassa meg. A sajátos nevelési igényű és beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók neveléséről, oktatásáról főszabályként az Nkt. rendelkezik.*

A törvény 47. § (3) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelés-oktatása az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban történhet.

Az Nkt. 47. § (4) bekezdése részletesen meghatározza a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez és oktatásához szükséges alábbi feltételeket, így a b) pont alapján egyéni előrehaladású képzéshez, integrált óvodai neveléshez, iskolai nevelés-oktatáshoz, fejlesztő neveléshez, fejlesztő nevelés-oktatáshoz, az illetékes szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, gyógypedagógiai tanár vagy terapeuta, konduktor, konduktor-tanító, konduktor-óvodapedagógus, konduktor(tanító) vagy konduktor(óvodapedagógus), a foglalkozásokhoz speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök.

A feltárt tényállás alapján az AJB-776/2015. és az AJB-4554/2014. számú egyedi ügyben a tanulók a fejlesztések nagy részén tanítási órákon vesznek részt, az első ügyben a heti 8 fejlesztő foglalkozás időpontjából 7 tanítási órát – így: 1-1 alkalom testnevelés, ének, környezet és 4 alkalom magyar óra – vettek igénybe. A másik esetben az iskola a fejlesztés időpontját elcserélte, hogy a tanuló ne főtárgy óráról hiányozzon, hanem az órarend szerinti rajz óráról.

*Álláspontom szerint az a gyakorlat, amellyel a tanulók fejlesztését órarendszerinti iskolai tanítási órákon szervezik meg, a tanterv szerinti tananyag elsajátításában hátrányt okoz, a kihagyott tananyag pótlása a gyermekre további terheket ró, és a gyermek különleges bánásmódban való részesítése helyett hátrányos helyzete tovább romlik, a tanulmányokban való lemaradása hatványozódik és ez a gyermek mindenek felett álló érdekével összefüggésben visszásságot okoz.*

Az AJB-776/2015. számú ügyben a szakértői véleményben előírtakkal szemben miszerint az iskola fejlesztőpedagógusa heti kettő alkalommal egyéni fejlesztő foglalkozásban részesítse a tanulót, helyette az iskola humánerőforrással kapcsolatos korlátai miatt heti egy alkalommal a fejlesztő pedagógus egyéni fejlesztés keretében, másik alkalommal osztályfőnöke általi korrepetálással tettek eleget.

A feltárt tényállás szerint a fenntartók nem fektetnek kellő hangsúlyt arra, hogy szakirányú végzettséggel rendelkező gyógypedagógust alkalmazzanak, illetve nem adnak megfelelő támogatást ahhoz, hogy az általuk foglalkoztatott, más szakirányokon végzett gyógypedagógusok tovább képeződjenek autizmus spektrum pedagógiája szakirányon; ennek következtében az akár a tantestület tagjaként, akár utazó gyógypedagógusként dolgozó munkatársak kevésbé tudják segíteni a többségi iskolák pedagógusainak munkáját.

A megkeresett szervek utaltak arra is, hogy a sikeres integráció érdekében szükség lenne asszisztensek alkalmazására és szakmailag különösen indokolt lenne ez az autizmussal élő gyermek, tanuló esetében. A nemzetközi vizsgálatok alapján hatékonyabb integrációs megközelítések hazai gyakorlatba való átültetését (mint amilyen például a többségi iskolákban, autizmus szakértelem mellett létrehozott ún. „autizmus egységek”), illetve az ezekhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket a jogszabályok nem biztosítják.

Problémaként hozták fel, hogy sok esetben a jelenlegi jogszabályokban foglaltak sem érvényesülnek (pl. sajátos nevelési igényekhez igazított számonkérés, tananyag-adaptáció). Alapvető feltétel volna, hogy az integrációban résztvevő szereplők (az autizmussal élő gyermek, a szülők, pedagógusok, kortársak, autizmus-szakemberek, fenntartók) valódi együttműködésben alakítsák ki a nevelés, fejlesztés, támogatás individualizált kereteit.

A válaszadók jelezték, *hogy a szakértői bizottság által kijelölt intézmények sok esetben helyhiányra, vagy szakemberhiányra hivatkozva nem vagy nem szakvéleményben foglaltak szerint biztosítja az ellátást.*

*Ezért megállapítom, hogy az AJB-4554/2014. számú ügyben a tanuló nem a szakvéleményben javasolt fejlesztést kapja, az AJB-5433/2014. számú ügyben a tanuló nem kapta meg a szükséges mozgásfejlesztést, az AJB-409/2015. számú ügyben a tanuló szintén nem a szakvélemény szerinti fejlesztésben részesült, az AJB-234/2015. számú ügy óvodásának a szükséges fejlesztését pedig egyáltalán nem tudták biztosítani, míg az AJB-776/2015. számú ügy tanulója csak részleges fejlesztéshez jutott hozzá. Mindezen hiányosságok a tisztességes eljárás követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

Ha az óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a többi gyermekkel, tanulóval közös óvodai csoportban, iskolai osztályban azért nem szervezhető meg, mert az intézményi jegyzékben nincsen megfelelő óvoda, iskola erre az esetre a 15/2013. EMMIr. 20. § (1) bekezdése rögzíti az eljárásrendet. Ekkor a szakértői bizottság a szakértői véleményét megküldi – óvoda vonatkozásában – a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőnek, – iskola vonatkozásában – a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes tankerületi igazgatónak. A jegyző, illetve a tankerületi igazgató intézkedik arról, hogy a gyermek, tanuló kötelező felvételét ellátó nevelési-oktatási intézmény kijelölésre kerüljön. A jegyző, illetve a tankerületi igazgató harminc napon belül tájékoztatja az intézkedéséről a szakértői bizottságot. *Az előzőekre tekintettel megállapítom, hogy az AJB-5433/2014. ügyben a tankerület igazgatója nem tett maradéktalanul eleget a 15/2013. EMMIr. 20. § (1) bekezdésében foglalt intézkedési kötelezettségének, amellyel a tisztességes eljárás követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.*

A válaszadók ugyanakkor utaltak arra is, hogy a szakértői bizottság rendelkezésére álló intézményjegyzék (az SNI-s gyermekek ellátását biztosító intézmények és felvételi körzetük jegyzéke) sok esetben nem megfelelő, nem teljes körű, illetve nem tartalmazza az intézmény által ellátott sajátos nevelési igény megjelölését. Ha a szülő nem ért egyet a kijelölhető intézménnyel, akkor a szülő feladatává teszik, hogy találjon megfelelő intézményt, vagy csak olyan intézményt jelölnek ki, ahonnan a szülő befogadó nyilatkozatot hoz. A rendelkezésekre bocsátott válaszok alapján a fentiek visszavezethetőek az oktatási rendszer átalakítására, hiszen az SNI gyerekek ellátásának megszervezése időközben az önkormányzat helyett az állam feladatává vált, és az állami fenntartó határoz arról, hogy az egyes iskolák milyen alapfeladatokat látnak el és ahhoz milyen szakembereket alkalmaz.

Külön problémaként jelentkezik a sajátos nevelési igényű gyermekek integrált óvodai ellátása, miszerint az önkormányzatok nincsenek tisztában azzal, hogy az óvodai ellátásba – mint kötelezően ellátandó önkormányzati feladat körébe – beletartozik a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai ellátása, illetve az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek szakértő által előírt fejlesztésének megszervezése, biztosítása. Az előző probléma mindannak ellenére létezett/létezik, hogy az Nkt. 74. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy 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. Ebből pedig egyértelműen kitűnik, hogy *a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének biztosítása önkormányzati feladat.* Az Nkt. 47. § (10) bekezdése értelmében *a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez, oktatásához szükséges speciális szakképzettséggel rendelkező szakember utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat útján is biztosítható. Az utazó gyógypedagógusi, utazó konduktori hálózat megszervezése és működtetése az állami intézményfenntartó központ feladata.* Álláspontom szerint, míg e feladat az önkormányzatot terheli, amennyiben azonban az önkormányzat a feladatát maradéktalanul nem látja el, azt az állam (KLIK) az amúgy is működési gondokkal küzdő utazó gyógypedagógusi hálózat útján biztosíthatja, amely fokozza a szakemberhiánnyal küzdő pedagógiai szakszolgálati rendszer leterheltségét így továbbra sem biztosítható maradéktalanul valamennyi ellátására jogosult gyermek fejlesztése.

A kötelező egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozás megszervezésére meghatározott heti foglalkoztatási időkeret a 20/2012. EMMIr. 138. § (1) bekezdése értelmében, abban az esetben, ha a tanulót külön osztályban tanítják, osztályonként kell biztosítani. Továbbá e szakasz (2) bekezdésében foglaltak szerint, ha a sajátos nevelési igényű tanuló nevelés-oktatása a többi tanulóval együtt történik, az Nkt. 6. mellékletében a kötelező egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozások megszervezésére meghatározott heti időkeretet kilenc főre kell meghatározni és biztosítani oly módon, hogy az Nkt. 6. mellékletének E oszlopában meghatározottak szerint az azonos heti óraszámokban foglalkozásra jogosult tanulók számát elosztják kilencel. Ha az osztás alapján az azonos heti időtartamú foglalkozásra jogosult tanulók száma a négy főt meghaladja, akkor az Nkt. 6. mellékletének E oszlopában meghatározott heti óraszámot, négy vagy kevesebb fő esetén az Nkt. 6. mellékletének E oszlopában meghatározott heti óraszám ötven százalékát kell biztosítani. Problémákat vet fel, hogy az óraszámok számítására vonatkozó szabályozás nagyon bonyolult és a gyakorlatban rengeteg bizonytalansághoz vezet. Az óraszám számítása a gyermekek osztályban való oktatásától és a fogyatékossgal élők gyermekek létszámától függően változó<sup>10</sup>, amely egyben az AOSZ elnökének álláspontja szerint nem elégséges, még akkor sem, ha a jogszabályok ezen kívül némi mozgásteret adnak az intézményeknek az óraszámok tanulók közti átcsoportosítására. Az autizmussal élő gyermekek, tanulók sérülés-specifikus ellátásakor a számítási mód alkalmazásával kiszámolt órakeret pedig meg sem közelíti a nemzetközi tanulmányok szerint igazoltan hatékony heti 20-25 órás intenzív egyéni fejlesztést.

### **5.3.3. A szakemberképzés**

Az autizmussal élő tanulóknak joga van az állapotuknak megfelelő gyógypedagógiai ellátáshoz, amely részben autizmus spektrum pedagógiája szakirányon végzett gyógypedagógussal, részben az iskolai környezet, a tananyag, a követelmények, illetve a számonkérés módjának individualizált, autizmus-specifikus adaptációjával valósulhat meg. Ez utóbbihoz megfelelő háttérrel nyújt a sajátos nevelési igényű tanulók iskolai oktatásának irányelvéről szóló 32/2012 (X.8.) EMMI rendelet. 2009 óta a gyógypedagógusi végzettséggel rendelkező szakemberek számára három féléves, posztgraduális, diplomát adó, szakirányú továbbképzésen sajátíthatják el az autizmus spektrum pedagógiájával kapcsolatos ismereteket, illetve 2012 szeptemberében gyógypedagógus alapképzésben is elindult az „Autizmus spektrum pedagógiája” szakirány.

A tanítók és tanárok képzésében nem jelenik meg jelentős mértékben az autizmussal élő tanulók integrációjával és inkluzív nevelésével kapcsolatos ismeretanyag. A sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók integrált nevelése, oktatása személyi feltételeinek biztosítását tekintve megoldást jelentene, ha a gyermekekkel foglalkozó valamennyi szakember (pl. óvodapedagógus, tanító, tanár, pszichológus) számára biztosított lenne a szakmai szupervízió, valamint akkreditált továbbképzések elvégzése. *A BGGYK dékánjának véleménye szerint* mindezek megoldhatóak lennének, ha a Kar keretszámait bővíthetnék, illetve az ezzel járó személyi és infrastrukturális feltételeket megteremthetnék, valamint, ha költségtérítéses, szakirányú továbbképzéseiket állami támogatással vehetnék igénybe a hallgatók.

---

<sup>10</sup> Ha például egy negyedik osztályos autista gyermek vonatkozásában heti 11 óra egészségügyi és pedagógiai célú rehabilitációs, rehabilitációs tanórai foglalkozást írnak elő, akkor biztosítani kell számára a heti 27 tanítási órán a 11 órát. Ha egy osztályban több SNI-s tanuló van a 11 óra egy osztályon belül, hetente és 9 főre számítandó, így pl. ha 3 autista gyermek van az osztályban, akkor a következő számítás érvényesül:  $3 \text{ (osztályban tanuló autista gyermekek száma)} / 19 = 0,3333$ . A 20/2012. EMMIr. értelmében, ha az osztás eredménye a 4 főt nem éri el, akkor a heti 11 óra 50%-át kell csak biztosítani, így esetünkben három gyermekre hetente összesen 5,5 óra jut, vagyis ha csoportosan lehet a gyermekeknek fejlesztést adni, akkor a gyermekek együttesen kapják az 5,5 óra fejlesztést, míg ha egyénileg, akkor egy gyermek hetente 1,83 óra (kerekítve 2 óra) fejlesztésre jogosult

#### **5.3.4. A logopédiai és a pszichológiai ellátás hiánya**

A Szigetszentmiklósi Tankerület az AJB-409/2015. számú ügyben jelezte, hogy az országos szakemberhiány miatt komoly problémát jelent a tankerületben is a logopédiai ellátás megszervezése. Több meghirdetett logopédus álláshely van iskoláikban és az utazó gyógypedagógus hálózatban is, amelyekre nincs jelentkező szakember, a foglalkoztatott logopédusok pedig annyira túlterheltek, hogy több túlmunkát nem tudnak vállalni. A pszichológiai gondozást is csak a már megkezdett esetekben tudják végezni, új foglalkozásokat nem tudnak indítani.

A 15/2013. EMMIr. 7. melléklete a logopédiai ellátás tekintetében foglalkoztatottak minimális létszámát 1.740 főben határozza meg. Hivatalos tudomásom szerint a tényleges létszám 2014 végén e tekintetben 1.475 fő volt (amelyből 148 fő óraadóként dolgozik, míg 69 fő részmunkaidőben látja el feladatát) vagyis 265 fő szakember hiányzott a minimális létszámból. A pszichológiai ellátás jogszabályban rögzített minimális létszáma 198 fő, amelyből ténylegesen rendelkezésre állt 57 fő, vagyis az előírt létszám kétharmada, összesen 141 fő hiányzik. *Mindebből következően a feltárt szakemberhiány a logopédiai valamint az óvodai és iskolai pszichológiai ellátás területén a tisztességes eljárás követelményével, valamint kiemelten a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben súlyos visszásságot okoz, amely közvetve az egész köznevelés rendszerére hátrányos következményeket idézhet elő.*

#### **5.3.5. A tankerületek elérhetősége**

Az óvoda, az iskola, a kollégium döntése ellen a tanuló, a szülő az Nkt. 37. § (2) bekezdése alapján eljárást indíthat. Az állami iskolák esetében a fenntartó jogait tulajdonképpen a tankerületek gyakorolják, így szükség van arra, hogy a tanulók és szülők számára elérhetőek legyenek, amely nemcsak a személyes, vagy a postai elérhetőséget kívánja meg, hanem az elektronikus lehetőséget is jelenti, különösen, ha ezt a tankerület hivatalos honlapján feltüntették. A feltárt tényállás alapján megállapítom, hogy a KLIK VIII. Tankerületének *igazgatója* korábban arra hivatkozott, hogy a tanuló ügyében a gyermek törvényes képviselője nem adott be „panaszt” sem az iskolához, sem a tankerülethez. Majd pár nappal később irányító szervét arról tájékoztatta, hogy a KLIK honlapján lévő központi e-mail címre érkezett a szülő „panasza”, amely e-mail címet 2015. június 15-én vettek használatba. *Álláspontom szerint az a helyzet, hogy a tankerület, megalakulása óta, azaz 2013. január 1-jétől elektronikus úton a szülők számára nem volt elérhető, noha az elérhetőségét nyilvánosan közétették, a tisztességes eljáráshoz való jog követelményébe ütközik.*

### **6. Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy
  - tegye meg a szükséges intézkedéseket, amelyek biztosítják az integráltan nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók fejlesztéséhez szükséges személyi feltételeket,
  - hívja fel a jogalkalmazók figyelmét az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű óvodások fejlesztésével kapcsolatos önkormányzati feladatellátás jogszabályoknak megfelelő teljesítésére;
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét,
  - a) tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy
    - a szakértői bizottságok a szakvélemény elkészítésekor a jövőben különös gondot fordítsanak jogszabályban foglalt tartalmi követelmények betartására,
    - valamennyi sajátos nevelési igényű gyermek, különösen a jelentésben vizsgált

- egyedi ügyekben a szakértői véleményben rögzített fejlesztésben részesüljön;
- b) vizsgálja felül a tankerületek elérhetőségeit;
- 3) az Ajb. 37. §-a alapján kezdeményezem az emberi erőforrások miniszterénél a szakértői bizottság eljárására vonatkozó eljárási határidők rövidebb időtartamú meghatározását.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**  
– mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus –  
**Jelentése**  
**az AJB-366/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Haraszti Katalin  
dr. Fliegauf Gergely  
dr. Rostás Rita  
dr. Sárközy István  
Magyarné dr. Vuk Katalin

## **Az eljárás megindulása**

A 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (a továbbiakban: jegyzőkönyv) 1. cikke értelmében, annak „*célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól*”.

A jegyzőkönyv 3. cikke szerint – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi „*részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében*”.

A jegyzőkönyv 4. cikke értelmében az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogva tartási helyek).

Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: NMM) az alapvető jogok biztosja jár el, aki az említett feladatainak teljesítése során a fogva tartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és alapvető joggal összefüggő visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja.<sup>1</sup>

## **A látogatás helyszínének kiválasztása**

A menekültügyi őrizet intézményét az Európai Parlament és a Tanács nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2013/33/EU irányelve (a továbbiakban: átdolgozott befogadási irányelv) alapján a 2013. évi XCIII. törvény vezette be Magyarországon. Bár tagállamok az átdolgozott befogadási irányelv rendelkezéseit 2015. július 20-ig kötelesek a nemzeti jogukba beépíteni, Magyarország a menekültügyi őrizet intézményét már 2013. július 1-jétől alkalmazza.

Az átdolgozott befogadási irányelv 10. cikk (1) bekezdése értelmében a menekültként elismerést kérők „*őrizetben tartását főszabályként az e célra kialakított idegenrendészeti létesítményekben lehet foganatosítani*.” Magyarországon a menekültügyi őrizet végrehajtására szolgáló, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által fenntartott intézmény a menekültügyi őrzött befogadó központ.<sup>2</sup> A látogatás idején három ilyen intézmény (Békéscsabán, Debrecenben és Nyírbátorban) működött az országban, amelyekben összesen 381 férőhely volt.

<sup>1</sup> Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. §-át, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.

<sup>2</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 1. § a) pontját.



Mérlegelve, hogy a menekültügyi őrizet végrehajtására szolgáló hazai férőhelyek fele a Debreceni Menekültügyi Őrzött Befogadó Központban (a továbbiakban: MÖBEK) található, továbbá a kisgyermekes családok menekültügyi őrizetét is ebben az intézményben kell fogantatni, a jegyzőkönyv 20. cikk e) pontjában biztosított jogkörömben eljárva, a nemzeti megelőző mechanizmus első látogatásának színhelyeként az említett intézményt választottam.

### **A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre**

A jegyzőkönyv 4. cikk 2. pontja értelmében, annak „*alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el*”.

A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 31/A. § (1) bekezdése alapján a menekültügyi hatóság a törvényben megjelölt okokból, az ott felsorolt célok megvalósulása érdekében – a törvényben meghatározott korlátozások figyelembevételével – menekültügyi őrizetbe veheti azt a kérelmezőt, akinek tartózkodási jogcíme kizárólag az elismerés iránti kérelem benyújtásán alapul. A menekültügyi őrizetet legfeljebb hetvenkét órára lehet elrendelni. A menekültügyi hatóság a menekültügyi őrizet hetvenkét órán túli meghosszabbítását az elrendeléstől számított huszonnégy órán belül az őrizet helye szerint illetékes járásbírósnál indítványozhatja. A bíróság az őrizet időtartamát legfeljebb hatvan nappal meghosszabbíthatja, amely időtartam a menekültügyi hatóság kezdeményezésére legfeljebb két alkalommal, újabb hatvan nappal úgy hosszabbítható meg, hogy annak végső időtartama nem haladhatja meg a hat hónapot.<sup>3</sup>A menekültügyi őrizet hat hónapnál – a kiskorú gyermekkel rendelkező család esetében harminc napnál – nem tarthat tovább.<sup>4</sup>

*A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény idézett rendelkezései alapján megállapítom, hogy a menekültügyi őrizetben lévő személy legfeljebb hetvenkét óra időtartamig a menekültügyi hatóság, majd az őrizet helye szerint illetékes járásbírósnak döntése alapján – a jegyzőkönyv 4. cikk 2. pontjában szereplő ismérveknek megfelelő – szabadságelvonás alatt áll. A menekültügyi őrizet alatt álló személyek számára, szabadságelvonásuk időtartamára elhelyezést biztosító intézmény a jegyzőkönyv 4. cikk 1. pontja szerinti fogva tartási hely.*

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére törekvés, a szabadságelvonás formájára való tekintet nélkül, a fogvatartott személy alapvető jogainak tiszteletben tartására és védelmére irányuló állami kötelezettség központi eleme.<sup>5</sup> A Magyar Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint az államnak az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettsége nem merül ki abban, hogy azok megsértésétől tartózkodnia kell, hanem magában foglalja azt is, hogy alapvető jogok érvényesüléséhez szükséges feltételekről is gondoskodnia kell.<sup>6</sup> A jegyzőkönyv 3. cikkében szereplő „*kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása*” szempontjából különösen fontos a megelőzés. A megelőző tevékenység a szabadságától megfosztott személlyel szembeni tanúsított bármely fajta, olyan bánásmódra kiterjed, amely – ellenőrzés hiányában – kínzáshoz vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetéshez vezethet.<sup>7</sup>

<sup>3</sup>Lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 31. § (6) bekezdését.

<sup>4</sup>Lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény 31. § (7) bekezdését.

<sup>5</sup>Lásd az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdését.

<sup>6</sup>Lásd az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 10.) AB határozatát.

<sup>7</sup>Lásd: Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to The Maldives (26 February 2009), 4. pont.

A nemzeti megelőző mechanizmus látogatásainak elsődleges célja annak megállapítása, hogy az alkalmazott bánásmód mely elemei vezethetnek kínzáshoz, vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódhoz vagy büntetéshez, azokat miként lehet megakadályozni, és ezek megvalósulása vagy újbóli előfordulásának megelőzése érdekében ajánlásokat tegyen. A nemzeti megelőző mechanizmus látogatásainak végső célja, hogy az érintett hatóságokat és intézményeket a rossz bánásmód megelőzését szolgáló intézkedéseik hatékonyságának javítására ösztönözze.<sup>8</sup>

### **Az érintett alapvető jogok**

- *Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani”. /Alaptörvény III. 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) /;
- *A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges 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 Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény.
- A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény.
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény.
- A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény.
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet.
- A menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet.
- A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírás helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet

### **A látogatás módszere**

A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében személyesen és munkatársaim útján is eljárhatok. Az említett feladatok teljesítésére – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala köztisztviselői közül, állandó jelleggel – legalább tizenegy munkatársamat kell felhatalmaznom. Köztisztviselő munkatársaim mellett, a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében történő közreműködésre – eseti vagy állandó jelleggel – más szakértőket is felhatalmazhatok.<sup>9</sup> Felhatalmazott munkatársaim a MÖBEK-et előzetes bejelentés nélkül meglátogatták.

<sup>8</sup> Lásd: Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to The Maldives (26 February 2009), 5. pont.

<sup>9</sup> Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/D. § (3) bekezdését.

A látogatócsoport tagjai végigjárták a MÖBEK helyiségeit, megtekintették azok berendezését és felszerelését, a szabadságuktól megfosztott személyek számára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó iratokba betekintettek, egyes iratokról fénymásolatot készítettek, továbbá az intézményben fogvatartott kiskorúak foglalkoztatását is megfigyelték. Munkatársaim mind a MÖBEK területén szolgálatot teljesítő személyek, mind a fogva tartott külföldiek meghallgatását bizalmas körülmények között, előzetesen összeállított kérdéssorok alapján végezték. Az angol, francia vagy német nyelvet nem beszélő külföldiek meghallgatása – az érintett személy igényétől függően – szerb, horvát, vagy albán nyelven történt.

**A látogatás időpontja:** 2015. január 26-27.

A látogatás vezetője: dr. Haraszi Katalin jogász

Résztevők: dr. Fliegauf Gergely pszichológus  
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus  
dr. Sárközy István jogász  
Magyarné dr. Vuk Katalin jogász, szerb, horvát-magyar tolmács  
Ymaj Alban albán-magyar tolmács

### **Tényállás és megállapítások**

A **182** személy elhelyezésére és ellátására kialakított MÖBEK a menekültként elismerést kérő külföldiek számára elhelyezést és ellátást nyújtó nyitott intézmény, a Debreceni Befogadó Állomás területén található.<sup>10</sup> A MÖBEK első lakói – 6 bangladesi, 3 pakisztáni, 1-1 ghánai, nigériai, tunéziai, gaboni állampolgár – **2013. szeptember 19-én** érkeztek az intézménybe. Az első lakók érkezése, illetve 2013. december 31. között 40 ország 354 állampolgára – főként egyedülálló szenegáli, bangladesi, nigériai és pakisztáni férfiak – töltött hosszabb rövidebb időt az épületben. **2014-ben** már 40 ország **2038** állampolgára fordult meg az intézményben. Az érkezők közel háromnegyede – összesen **1489** személy – koszovói állampolgár volt.

A háromszintes épület korábban a befogadó állomás egyik szállásépületként működött. A menekültügyi őrizet feltételeinek megteremtése során az épület külső és belső burkolatait kicserélték, a helyiségeket kifestették, a külső és belső falakra térfügylő kamerákat szereltek, továbbá egy körülbelül 3 méter magas, a tetején két sor NATO drótban végződő drótkerítéssel is körülvették. A befogadó állomás valamint a MÖBEK lakói közötti vizuális érzékelés, illetve kapcsolattartás megakadályozása céljából a kerítés oszlopaihoz, valamint dróthálóhoz úgynevezett OSB lapokat rögzítettek. A kerítés belső oldalára hat darab, körülbelül 1,5 méter magas talpazaton álló őrbódét emeltek, ahonnan az őrszemélyzet 1-1 tagja mind a MÖBEK sétálóudvarán, mind kerítés befogadó állomás felőli oldalán tartózkodó személyek mozgását napi 24 órában figyelemmel kíséri.

A MÖBEK **2014. szeptember 8-tól** kizárólag kisgyermekes családokat és házaspárokat fogad. Az említett időpont, illetve a látogatás időpontja között a fogvatartott külföldiek létszáma egyetlen alkalommal sem érte el, vagy haladta meg a befogadó képesség felső határát. Ez alatt az idő alatt engedély nélküli távozást nem kísérelt meg senki, és sem rendbontás, sem más rendkívüli esemény nem történt. A látogatáskor mindössze **65** fogva tartott – **33** férfi és **32** nő – kizárólag koszovói állampolgárságú családok, illetve egy gyermektelen házaspár tartózkodott az épületben. A fogvatartottak csekély számára tekintettel a második emelet nem volt használatban.

---

<sup>10</sup>A befogadó állomáson nyújtott elhelyezés és ellátás részleteiről lásd a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet, valamint a menekültügyi szervezeti rendszeréről szóló 52/2007. (XII. 11.) IRM rendelet vonatkozó rendelkezéseit.

A MÖBEK legrégebbi lakói – 11 személy – 2015. január 13-án érkeztek. Közülük a legidősebb egy 1975-ben született férfi, a legfiatalabb egy 2013. február 23-án született kisfiú volt. Az intézmény legidősebb lakója egy 1967-ben született férfi volt, aki 2015. január 18-án a feleségével érkezett. A fogvatartottak között egyedülálló nő nem volt.

Az épület földszintjén orvosi rendelő, egészségügyi elkülönítő, a rendbontás miatt átmenetileg elkülönített fogva tartottak elhelyezésére, a látogatók fogadására szolgáló helyiségek, a menekültügyi hatóság munkatársainak valamint az őrszemélyzet parancsnokának irodái, a személyzet öltözője, közösségi – és pihenőhelyiségei, a bírósági meghallgató helyiség, továbbá a raktárak találhatóak. A fogvatartottak szabadlevegőn tartózkodásának helyszínéül szolgáló sétálóudvarra nem csak a földszintről, hanem az első emeletről is ki lehetett jutni.

A fogvatartottak elszállásolására, étkeztetésére, tisztálkodására, valamint foglalkoztatására szolgáló helyiségek az épület első és második emeletén voltak. A lakószinteken 13 db azonos méretű, 36 négyzetméter alapterületű, 3,2 méter belmagasságú, 7 ágyas lakóhelyiség található. Annak ellenére, hogy a lakóhelyiségek ablakain védőrács nem volt, azokat az ablakkeretekhez erősített fém rudak miatt csak résnyire lehetett kinyitni. A nemek szerint elkülönített vizesblokkok a folyosóról nyíltak. Az első emeleten található három közösségi helyiségek egyike társalgóként működött. Ebben, a 41 négyzetméter alapterületű helyiségben volt a televízió. A másik a gyermekek számára rendszeresített játszószoza, a harmadik az étkező volt.

A rendbontás miatt elkülönített fogva tartottak legfeljebb 24 óra időtartamú elhelyezésére szolgáló, 36 négyzetméter alapterületű helyiségben két, a mennyezetig érő rácsokkal leválasztott, kalitkászerű építmény található. A látogatáskor a bútorzat nélküli elkülönítőkben nem tartózkodott senki. Az egyik elkülönítőben üres papírdobozok voltak, a másikban a használaton kívüli párnákat tárolták. A helyiségnek az ablak és az elkülönítők közötti részén egy pingpongasztal állt.

Az intézmény vezetője és helyettese, valamint a **18** szociális munkás – 15 nő és 3 férfi – a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal alkalmazottjai voltak. Közülük 7 pedagógus, 2 óvónő (óvodapedagógus), 2 művelődésszervező, 7 szociális munkás és 1 gyógypedagógus szakképzettséggel rendelkezett. A szociális munkások – a magyaron kívül – a következő nyelveket, az alábbi szinteken ismerték:

angol középfok	5 személy
francia középfok	1 személy
német középfok	2 személy
német felsőfok	3 személy
oroszfelsőfok	3 személy
jelnyelvi tanfolyamat végzett	1 személy

A szociális munkásokon kívül **5** közfoglalkoztatottként alkalmazott személy – 2 karbantartó és 3 szociális munkás asszisztens – munkabérét szintén a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal fedezte. A szociális munkás asszisztensek feladata a vízfornálás, a tápszerkészítés, a tisztálkodási szereket tartalmazó egységcsomagok összeállítása és az ágyneműcsere volt.

A rendőrség a menekültügyi őrizetben lévő külföldiek őrzését a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójának (a továbbiakban: főigazgató) felkérése alapján, a két szervezet vezetője által aláírt megállapodás alapján végzi. A MÖBEK őrszemélyzetének tagjai a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság alkalmazásában álltak. A **24** rendőrből és **155** fegyveres biztonsági őrből álló őrszemélyzetben mindössze **8** nő – 1 rendőrnő és 7 női fegyveres biztonsági őrnő – volt. A formálisan kísérői beosztásban dolgozó rendőrnő az őrszemélyzet tisztai beosztású, felsőfokú végzettséggel rendelkező rendőrpáncsnoka mellett, adminisztrátorként dolgozott.

A fegyveres biztonsági őrseget az idegenrendészeti hatóság, illetve a menekültügyi hatóság szervezetében olyan objektum-, illetve személyőrzési vagy kíséresi feladatok ellátására lehet létrehozni, amelyekhez a törvényben meghatározott képesítési követelmények, intézkedési és kényszerítőeszköz-használati jogosultságok elegendők.<sup>11</sup>A 155 fegyveres biztonsági őr közül 1 felsőfokú, 82 középfokú végzettséggel, 61 szakmunkás bizonyítvánnyal, 11 általános iskolai végzettséggel rendelkezett. A fegyveres biztonsági őrök a munkába állásukat megelőzően az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatósága által kidolgozott – az elméleti és gyakorlati vizsgákra fordítható 32 tanórával együtt – 210 óra időtartamú képzési programban vettek részt. Az öt modulból álló program keretében a jogi és szakmai előírások elsajátítását követően, idegenrendészeti és menekültügyi, majd önvédelmi és fegyverismereti képzést kaptak. A képzési program végén írásbeli és gyakorlati vizsgát kellett tenniük. A vizsga írásbeli részén a jelöltek jogi és szakmai ismereteit kérték számon, a gyakorlati vizsgán az önvédelmi ismeretek bemutatásán túl, pisztoly lögyakorlatot kellett végrehajtaniuk.

A MÖBEK területén szolgálatot teljesítő rendőrök és fegyveres biztonsági őrök formaruhát és szolgálati jelvényt viseltek,<sup>12</sup> kézbilincsel, könnygáz spray-vel és rendőrbottal felszerelve látták el a feladataikat. A fegyveres biztonsági őrök a rendőrök felügyelete alatt végezték a munkájukat, amelynek során objektum-, illetve személyőrzési, kíséresi, csomag-, valamint ruházatátvizsgálási feladatokat végeztek. Rendőri intézkedés<sup>13</sup>foganatosítására, valamint személyes szabadság korlátozására<sup>14</sup> kizárólag a fegyveres biztonsági őrök felügyeletét ellátó rendőrök voltak jogosultak.

A MÖBEK lakóinak egészségügyi ellátását 2 orvosnő – 1 házi orvos és 1 gyermekgyógyász – és a 4 egészségügyi szakasszisztens végzi. Mindannyian egy egészségügyi szolgáltatást végző vállalkozás alkalmazottjai. Angolul és németül középfokon beszélnek. A gyermekgyógyász öt évig élt Líbiában, így ő a saját bevallása szerint arabul is beszél. A házi orvos munkanapokon 8.30 és 10.30 között, a gyermekorvos hétfőn és szerdán 13 óra és 14 óra között rendel. Amennyiben az intézménybe hétfőn, vagy ünnepnap érkező külföldit kell befogadni, a házi orvos az ehhez szükséges vizsgálatokat rendelési időn kívül is elvégzi. Az egészségügyi szakasszisztensek folyamatos munkarendben, 24 órás váltásban dolgoznak, így éjjel-nappal a külföldiek rendelkezésére állnak. A szakorvosi vizsgálatra vagy gyógykezelésre szoruló fogva tartottak ellátása a Debreceni Egyetem Klinikai Központjában, a fertőző betegek ellátása a Kenézy Gyula Kórházban történt. A külföldiek járóbeteg-szakellátás keretében történő vizsgálatra, gyógykezelésre, továbbá fekvőbeteg-intézetbe szállítását a rendőrség, sürgősségi ellátás céljából történő szállítását a MÖBEK kérésére, az Országos Mentőszolgálat végzi. A külföldieket a szállítás, valamint, az egészségügyi ellátás időtartama alatt – a rendőrök felügyelete mellett – a fegyveres biztonsági őrök őrzik. A menekültügyi őrizet időtartama alatt az orvosi rendelésen közreműködő tolmácsot – az orvos kérelmére – a MÖBEK biztosítja. A fogvatartottak egészségügyi ellátásának költségeit a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal fedezi.

### **A MÖBEK lakóinak befogadása**

A MÖBEK-ben fogvatartott koszovói állampolgárok között voltak olyanok, akiket a határrendészet az országhatár illegális átlépését követően előállított, menedékkérelmüket a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regisztrálta, majd annak elbírálásáig, kötelező tartózkodási helyként, valamelyik befogadó állomást jelölte ki számukra.

<sup>11</sup> Lásd a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. tv. 1. § (6) bek-t.

<sup>12</sup> Lásd a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. tv. 8. § (2) bek-t.

<sup>13</sup> Lásd a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 29.§-46.§.

<sup>14</sup> Lásd a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33.§ és 38.§.

A menekültügyi hatóság a menedékkérőket a szálláshely kijelölésről szóló határozat, valamint a közösségi közlekedési eszközök ingyenes használatát biztosító okmányok birtokában útnak indította, azonban a befogadó állomás helyett valamilyen nyugat-európai célállomás felé vették az útjukat. Munkatársaim olyan koszovói állampolgárokkal is találkoztak, akik a kötelező tartózkodási helyként kijelölt befogadó állomásra megérkeztek, ott néhány napot eltöltöttek, azonban a menedékkérelmük elbírálása előtt Nyugat-Európa felé indultak. A külföldieket rendőrök valamelyik nyugat-magyarországi településen igazoltatták, és érvényes úti okmányok, illetve a továbbutazáshoz szükséges iratok hiányában előállították, majd a menekültügyi hatóságnak átadták őket. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal a rendőrségtől átvett menedékkérőkkel szemben – a szökésük veszélyére hivatkozva – menekültügyi őrizetet rendelt el és annak helyszínéül a MÖBEK-et jelölte ki. A fogvatartott menedékkérőket a rendőrség szállította az intézménybe. Külföldit csak a menekültügyi hatóság őrizetet elrendelő vagy a bíróságnak a menekültügyi őrizet meghosszabbítását elrendelő végzésének birtokában lehet az intézménybe befogadni. A menekültügyi hatóság őrizetet elrendelő határozatában, illetve a bíróság őrizetet meghosszabbító végzésében megjelölt időpont leteltét, vagy az őrizet megszüntetésének elrendelését követően, a külföldit haladéktalanul szabadlábra kell helyezni.

*A látogatáskor a MÖBEK valamennyi lakója a menekültügyi hatóság, illetve a bíróság jogerős határozata alapján, az ott megjelölt időtartamon belül tartózkodott az intézményben.*

A MÖBEK bejáratánál 2 fegyveres biztonsági őr teljesít szolgálatot. Egyikük folyosóbiztosítóként, a másik kapunyitóként dolgozik. Érkezéskor a külföldit szállító rendőrök a menekültügyi őrizet elrendeléséről, illetve meghosszabbításáról szóló határozatok mellett, az érintett személy értéktárgyait, készpénzét, valamint az ezekről készített jegyzék másolatát; továbbá amennyiben külsérelmi nyom volt látható rajta, az annak megállapításáról szolgáló orvosi látleletet is átadják MÖBEK ügyeletesének. Befogadáskor a szolgálatban lévő fegyveres biztonsági őr – a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett – külföldi csomagjain túlmenően, a ruházatát is átvizsgálja. A meghallgatott külföldiek közül többen sérelmezték, hogy befogadáskor a női fogvatartottak ruházatának átvizsgálását is férfi fegyveres biztonsági őrök végzik. Az egyik fogvatartott hölgy szakorvosi vizsgálat miatt volt kénytelen a MÖBEK területét elhagyni, és visszaérkezésekor a ruházata átvizsgálását, a befogadáshoz hasonlóan, ismét egy férfi fegyveres biztonsági őr végezte.

A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT)<sup>15</sup> határozott álláspontja szerint a fogvatartott személyek átvizsgálását az őrsemélyzet vele azonos nemű tagjának kell végeznie.<sup>16</sup> A MÖBEK őrsemélyzetében szolgálatot teljesítő rendőrök tevékenységére a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: rendőrségi törvény), míg a többiekre a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: fegyveres biztonsági őrsegről szóló törvény) irányadó. A rendőrségi törvény 31. § (2) bekezdésével szemben, amely szerint a „*ruházat átvizsgálását – halaszthatatlan eset kivételével – az intézkedés alá vonttal azonos nemű személy végezheti,*” a fegyveres biztonsági őrsegről szóló törvény ilyen rendelkezést nem tartalmaz. Miközben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója a 17/2013. számú intézkedésének 23. pontjában elrendeli, hogy a menekültügyi őrizetben lévő személy befogadáskor a „*ruházat átvizsgálását fegyveres biztonsági őr végzi*” annak végrehajtását illetően mindössze annyit írt elő, hogy a „*ruházat átvizsgálásakor más, őrizetben lévő külföldi nem lehet jelen.*”

<sup>15</sup> Lásd az 1995. évi III. törvénnyel kihirdetett, Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény 1. cikkét.

<sup>16</sup> Lásd a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) 10. általános jelentésének 23. pontját.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz, hogy a MÖBEK területére érkező fogvatartottak ruházatának átvizsgálását – megfelelő eljárási szabályok hiányában – a fegyveres biztonsági őrök nem vele azonos nemű tagja végzi.*

A menekültügyi őrzött befogadó központ újonnan érkező lakói csak előzetes orvosi vizsgálatot követően, a vizsgálatot végző orvos egyetértése esetén helyezhetők el a közösségben.<sup>17</sup> A rendelési időn kívül érkező külföldieket először a szolgálatban lévő szakasszisztens, később az orvos is megvizsgálja. Az egyik nő arra panaszkodott, hogy befogadáskor egy férfi őr előtt kellett meztelenre vetkőznie. A fogvatartottak egybehangzó állítása szerint befogadáskor az őrök a családtagokat együtt kísérte orvosi vizsgálatra, akiknek egyszerre kellett meztelenre vetkőzniük. Az egyik férfi beszámolója szerint „soha nem érezte magát annyira megalázva”, mint amikor a kislánya előtt meztelenül kellett mutatkoznia. A családfők közül többen is állították, hogy az orvosi vizsgálat alatt az őket kísérő két fegyveres biztonsági őr is a helyiségben tartózkodott. A rendelő erre a célra kialakított, függönnyel elkerített részébe csak egyikük fért be, így a másik zavartalanul szemlélte őket. Ezeket a panaszokat a látogatócsoport tagjainak megfigyelései is alátámasztják, akik maguk is szemtanúi voltak annak, hogy a férfi fegyveres biztonsági őrök a fogvatartott nőket az orvosi rendelőbe is követték. Munkatársaim maguk is meggyőződtek arról, a rendelő függönnyel elkerített része túlságosan szűk ahhoz, hogy ott két, átlagos testalkatú férfi kényelmesen elférjen.

A CPT útmutatása szerint a ruházatától megfosztott fogvatartott bármilyen vizsgálatát az őrsemélyzet ellenkező nemű tagjának tekintetétől távol kell végrehajtani.<sup>18</sup> Ezzel szemben, sem a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet, sem a főigazgató 17/2013. számú intézkedése nem rendelkezik arról, hogy a fogvatartott külföldiek orvosi vizsgálatát hogyan, milyen körülmények között kell elvégezni. Kifejezett jogszabályi előírás hiányában is elvárható lenne, hogy a MÖBEK őrsemélyzete a fogva tartottakkal történő bánásmód során az emberi méltóság, így különösen a szeméremérzetük tiszteletben tartásával járjon el. *Az a tény, hogy a női fogva tartott egy férfi fegyveres biztonsági őr, illetve a felnőtt fogvatartott az ellenkező nemű kiskorú gyermekei előtt kénytelen meztelenül mutatkozni, továbbá az őrsemélyzet ellenkező nemű tagjának jelenlétét az orvosi vizsgálat alatt eltűnni köteles alkalmas arra, hogy az érintett személyben szégyenérzetet keltsen, ezért az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.*

A MÖBEK egészségügyi szolgálatánál dolgozó mindkét orvos, valamint a négy egészségügyi szakasszisztens is nő, így a férfiak orvosi vizsgálatát, illetve ellátását is kizárólag nők végzik. A vizsgálat során megméri a külföldi testsúlyát, majd megvizsgálják, hogy külsérelmi nyomok találhatók-e rajta, nem szenved-e fertőző betegségben. A külföldi testsúlyát, továbbá azt, hogy rajta külsérelmi nyom található volt-e vagy sem, az orvosi vizsgálatról szóló iratban rögzítik. Az egészségügyi szolgálat munkatársainak állítása szerint a 2014. január 1-jét követően érkező külföldieken egyetlen alkalommal sem észleltek külsérelmi nyomokat. Amennyiben az orvosi vizsgálat megállapítja, hogy az érkező fertőző betegségben szenved vagy kórokozó-hordozó, akkor őt az egészségügyi szolgálat elkülöníti és haladéktalanul értesíti az illetékes járási hivatal népegészségügyi intézetét. Ha a külföldi az egészségi állapota miatt nem helyezhető el a közösségben, őt haladéktalanul egészségügyi intézménybe kell szállítani.

<sup>17</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM r. 3. § (1) bekezdését.

<sup>18</sup> Lásd a CPT 10. általános jelentésének 23. pontját.

A látogatáskor a MÖBEK lakói között sem fertőző beteg, sem kórokozó hordozó, sem kórházi kezelés alatt álló személy nem volt, és az egészségügyi elkülönítő helyiségben sem tartózkodott senki. *A MÖBEK személyzetének azon állításával szemben, mely szerint az orvosi vizsgálatra várakozók által használt helyiségeket, illetve azok berendezését naponta takarítják, a látogatáskor az egészségügyi elkülönítő egyik helyiségében néhány, sötétkék színű, vízhatlan bevonatú matrac felületén száraz, nyákos szennyeződés volt látható.*

Az orvosi ellátásra három fogvatartott panaszkodott. Állításuk szerint, tolmácsolás hiányában, panaszukat az orvossal nem tudták megfelelően kommunikálni. Az egyik hölgy a szívproblémája kezeltetése céljából, azért kelt útra, mert a család csak Németországban talált szakorvost. A házaspár 2015. január 18-án érkezett a MÖBEK-be, azonban a hölgy befogadásról szóló orvosi dokumentációban mindössze annyi szerepelt, hogy „gyomorpanaszai szoktak lenni”. A lakóhelyiségben történő elhelyezését megelőzően, tetvesség elleni profilaxist végeztek rajta. A másik hölgy beszámolója szerint Koszovóban két abortusza is volt. Sérelmezte, hogy bár az orvosnak jelezte, hogy nőgyógyászhoz szeretne menni, a szakorvosi vizsgálat helyett, Paracetamolt kapott. Az ő orvosi dokumentációjában az abortusz ténye mellett az szerepelt, hogy „jelenleg panaszmentes”. Az iratok szerint rajta is tetvesség elleni profilaxist végeztek. A harmadik hölgyet 2015. január 21-én fogadták be az intézménybe, azonban a látogatás második napján rosszul lett és kórházba szállították. A férjének beszámolója szerint vérzett az orra. A hölgy befogadásakor végzett orvosi vizsgálatáról szóló iratok szerint négy és fél hónapos terhes. Az orvosi dokumentációban szereplő utolsó bejegyzés szerint rendőri kísérettel a nőgyógyászati ambulanciára szállították. Az orrvérzésről nem történt említés. *A befogadásról szóló orvosi dokumentációkban szereplő adatok, valamint a fogvatartottak panaszai közötti ellentmondások okait utólag nem sikerült tisztázni. Miután a fogvatartottak elmondása szerint egészségi-, illetve lelkiállapotuk miatt – főként a szociális munkások részéről – több figyelemre és törődésre lenne szükségük, munkatársaim a panaszokra felhívták a MÖBEK vezetőjének figyelmét.*

### **A fogvatartottak elhelyezése és ellátása**

A MÖBEK újonnan érkező lakóinak regisztrációja a szociális munkások feladata. Amennyiben az orvosi véleménye szerint a külföldi a közösségben elhelyezhető, a szociális munkások az anyanyelvén vagy az általa értett más nyelven a MÖBEK napirendjéről, a jogairól és kötelezettségeiről, a vele szemben alkalmazható kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetőségéről, valamint a jogorvoslati jogáról tájékoztatják. Ezt követően a külföldinek átadják az őt megillető ellátások, illetve szolgáltatások igénybevételéhez szükséges, fényképes műanyag kártyát, ellátják őt evőeszközökkel, ágyneművel, tisztálkodási eszközökkel, a házirend általa értett nyelvű fordításával, és szükség esetén az évszaknak megfelelő ruházattal. A tisztálkodási eszközöket tartalmazó csomag szappant, sampont, fogkefét, fogkrémet, toalett-papírt és öblítőt tartalmaz. A csomagban sem borotvakrém, sem intimbetét nem található. A női fogvatartottak – kérésre – vattát kapnak. A befogadás során kiadott felszerelés, az írásbeli tájékoztató átvételéről, illetve a szóbeli tájékoztatásról jegyzőkönyv készül, amelynek egyik példányát a szociális munkás átadja a külföldinek, a másikat az intézmény a fogva tartott ügydossziéjában tárolja. A tájékoztatók az intézmény lakószintjeinek folyosóin kifüggesztve, több nyelven is olvashatók. A szociális munkások a jegyzőkönyv aláírását követően a külföldit a számára kijelölt lakóhelyiségbe kísérik és megmutatják az ágyát. A lakóhelyiségekben személyenként legalább 15 négyzetméter légtérrel és 5 négyzetméter mozgásteret, a házastársak és a kiskorú gyermekkel rendelkező családok részére különálló – a családtagok számára is figyelemmel – legalább 8 négyzetméter mozgásteret magában foglaló lakóteret kell biztosítani.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Lásd a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. r. 36/D. § (1) a) pontját.



*A menekültügyi őrizetben lévő személyek számára biztosítandó légtérre, illetve mozgástérre vonatkozó jogszabályi előírásoknak a MÖBEK valamennyi lakóhelyisége megfelelt. A vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt. Annak ellenére, hogy a 182 személy befogadására alkalmas intézményben mindössze 65 fogvatartott élt, volt olyan lakóhelyiség, amelyben egy háromgyermekes család, illetve egy másik, gyermektelen házaspár volt elszállásolva. Arról, hogy a jogszabályi rendelkezés figyelmen kívül hagyását milyen körülmények indokolták, a MÖBEK munkatársai nem tudtak elfogadható magyarázatot adni.*

*A MÖBEK a kisgyermekes család, valamint a gyermektelen házaspár közös hálókörnyezetben történő elszállásolásával, figyelmen kívül hagyta a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 3. § (8) bekezdésének azon rendelkezését, amely szerint a „családok, illetve házastársak számára a családi együttélés alapvető feltételeinek megfelelő, elkülönített lakóteret kell biztosítani”.*

A fogvatartott menedékkérők számára naponta legalább 10900 joule energiatartalmú ételt kell biztosítani.<sup>20</sup> Miután a fogvatartottak túlnyomó többsége muszlim vallású, az intézmény lakói kizárólag sertéshús-mentes élelmiszert kapnak. A MÖBEK a fogvatartott felnőttek számára naponta háromszor, a várandós és a kisgyermekes anyáknak, valamint kiskorúaknak naponta egy liter tejet, gyümölcsöt, illetve, ha egészségügyi okból indokolt, azzal egyenértékű más élelmiszert biztosít. A külföldiek számára ebédre kizárólag főtt ételt osztanak. *A látogatócsoport tagjai a látogatás mindkét napján a fogvatartottak számára kiosztott ebédet fogyasztották, amelynek mennyiségét is minőségét is megfelelőnek találták. A vizsgálat a nagykorú fogvatartottak ételmezése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

A MÖBEK helyiségeit, a lakóhelyiségek kivételével, egy, az intézménnyel szerződéses viszonyban álló vállalkozás takarítja. A lakóhelyiségek tisztántartása az ott élő külföldiek feladata. Az ehhez szükséges takarítóeszközöket, valamint a tisztítószereket a MÖBEK biztosítja. Az ágyneműt a szociális munkások kéthetente cserélik, azok mosatása központilag történik. Ruházatuk tisztántartásáról a fogvatartottak gondoskodtak. A külföldiek mosószert, valamint lavórt a szolgálatban lévő szociális munkásoktól kérhettek. Mosni a zuhanyzó előterében található mosdókagylóknál lehetett, de igény esetén, a szociális munkásoktól mosdótálat is kérhettek. Annak ellenére, hogy az intézményben 3-4 gyermekes családok is tartózkodtak, a külföldieknek a lakószinten lévő mosókonyháról nem is hallottak. Állításukat megerősíti, hogy munkatársaimnak a MÖBEK helyiségeinek megtekintésekor közel negyed óra hosszat kellett várakozniuk arra, hogy a személyzet a helyiség kulcsát előkerítse. A takarítatlan, szemmel láthatóan hosszú ideje használaton kívül lévő mosókonyhában egy forgótárcsás mosógép és egy centrifuga állt.

*A családok a frissen mosott ruhát, a lakóhelyiségek bútorzatán, a fűtőtesteken, illetve az ablakok kinyitását korlátozó fém rudakon voltak kénytelenek szárítani. A csak résznyire nyitható ablakok miatt a lakószobákat nem lehetett megfelelően szellőztetni. A száradó ruhákból távozó nedvesség hatására a lakószobák oxigénhiányos levegője erősen párás is volt. Az említett helyzetben a mosókonyha, különösen a centrifuga használata, jelentősen javíthatná a kisgyermekes családok fogva tartásának körülményeit.*

A férfi fogvatartottak naponta egyszer – 21 órától kezdődően – egy óra időtartamban, a fegyveres biztonsági őrök felügyelete alatt borotválkozhattak. A meghallgatott férfiak szinte kivétel nélkül kifogásolták, hogy a befogadaskor átvett, tisztálkodási eszközöket tartalmazó csomagban sem borotvahab, sem borotvakrém nem volt.

---

<sup>20</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 9. § (1) bekezdését.

Borotvakrém hiányában, egyesek nem borotválkoztak, míg mások a társaiktól voltak kénytelenek kölcsönkérni. Többen sérelmezték, hogy befogadáskor az örök a borotváikat elvették, így esténként a szociális munkások által kiosztott, egyszer használatos, műanyag borotvákat kénytelenek használni. A szociális munkások a borotválkozást követően borotvákat összeszedik, majd a következő napon ismét kiosztják azokat. A külföldiek állítása szerint miután nincs lehetőségük arra, hogy az általuk használt borotvát magukhoz vegyék, vagy megjelöljék, fennáll az esélye, hogy következő alkalommal egy másvalaki által használt eszközzel lesznek kénytelenek borotválkozni.

*A MÖBEK őrszemélyzete a fogvatartottak borotvahasználattal kapcsolatos sérelmeire azt válaszolta, hogy befogadáskor a külföldiek borotváit biztonsági okokból veszik el. Az említett gyakorlat egyrészt meglepő, hiszen nem hajtógáz üzemű borotvahabot, eldobható fejű vagy egyszer használatos borotvát, illetve engedéllyel villanyborotvát, még az előzetes letartóztatásban lévő személyek, sőt a jogerős szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek is maguknál tarthatják.<sup>21</sup> Másrészt közegészségügyi szempontból is elfogadhatatlan, hogy a fogvatartottak nem a kizárólagos használatukban lévő eszközzel borotválkoznak.*

A MÖBEK lakói az éjszakai pihenő alatt – este 11 és másnap reggel 6 óra között – kötelesek a lakóhelyiségben tartózkodni, azonban az ivóvízhez és az illemhelyekhez ilyenkor is korlátozás nélkül hozzáférnek. A lakószint további részeit, így az étkezésre, tisztálkodására, valamint a foglalkoztatásukra szolgáló helyiségeket a napirendben foglaltak szerint használhatják. A szabadlevegőn tartózkodásukat biztosító sétálóudvarra – az éjszakai pihenőidőt kivéve – bármikor kimehetnek és ott, a szolgálatot teljesítő 2 fegyveres biztonsági őr felügyelete alatt, tetszőleges ideig tartózkodhatnak. A férfi fogvatartottak a nap legnagyobb részében az épületben tartózkodtak. Általában egymás közt beszélgettek, kártyázással, dohányzással töltötték az időt. A cigarettákat a fegyveres biztonsági őrök gyűjtötték meg számukra. Feszültséget okozott, hogy néhány férfinak elfogyott a cigarettája és a vásárlásokért felelős szociális munkás a látogatás első napján éppen szabadságon volt. Kellemetlenül érte őket, hogy a pénteken megrendelt árut csak kedden tudják majd átvenni. A külföldiek az általuk megrendelt és az intézmény dolgozói által beszerzett árukról részletes elszámolást kapnak. Néhányan sérelmezték, hogy a vásárlásokat a letétbe helyezett eurójuk terhére kell finanszírozniuk, azonban a visszajáró pénzt forintban kapják meg, így a számlát nem tudják értelmezni. A nők általában a lakószobákban maradtak, ahol takarítottak, mostak, esetleg a gyerekekkel foglalkoztak. Sokan panaszkodtak, hogy a MÖBEK szociális munkásai a felnőttek számára semmiféle programot nem szerveznek, így az egész napos tétlenség következtében az őrizetet nem csak fizikailag, hanem pszichésen is rosszul viselik. Többen is említették, hogy a nyírbátori fogva tartásuk idején az ottani szociális munkások nem csak női, vagy gyermekprogramokat, hanem szabadlevegős elfoglaltságot is szerveztek számukra, így a bezártság kevésbé megterhelő volt.

A MÖBEK közösségi helyiségben lévő televízió kizárólag arab nyelvű csatornákat lehetett fogni, így a külföldiek nem csak a hazai, hanem az európai hírekről sem értesültek. Érdemi elfoglaltságot a napi harminc perc internet használat jelentette, amelyre előzetesen egyeztetett időpontban, írásosbeli jelentkezés alapján, 2 fegyveres biztonsági őr jelenlétében volt lehetőség. A fogva tartottak állítása szerint a számítógépek nagyon lassúak és gyakran az internetkapcsolat is akadozik. A számítógép használati idő közel fele azzal telik, hogy a távol lévő családtagjaikkal kapcsolatba lépnek. Miután a MÖBEK területén található nyilvános telefonkészülék használatához szükséges telefonkártyát túlságosan drágának találták, a híváskezdeményezés helyett a hozzátartozóikat kéri arra, hogy hívják fel őket.

---

<sup>21</sup> Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 1. mellékletének 1.9. pontját.

A MÖBEK napirendje szerint a fogvatartottak az intézmény által biztosított közművelődési és szabadidős lehetőségeket reggel 6 és este 11 óra között jogosultak igénybe venni. A fogvatartottak szabadidejének hasznos eltöltését biztosító közösségi programok szervezése a szociális munkások feladata.<sup>22</sup>

*Sem a 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet, sem a főigazgató 17/2013. számú intézkedése, sem a MÖBEK napirendje nem rendelkeznek azonban arról, hogy a szociális munkások a felnőtt fogvatartottak számára milyen gyakran, milyen időtartamban, milyen foglalkoztatást kötelesek biztosítani. Az említett hiányosság lehet az oka annak, hogy a szociális munkások nem tudtak olyan dokumentációt mutatni, amelyből kiderült volna, hogy a felnőttek számára a hét melyik napjára, milyen programot terveznek és annak megszervezéséért, illetve lebonyolításért melyikük a felelős.*

A szociális munkások a külföldiek napi elfoglaltságát érintő kérdésekre azt válaszolták, hogy többnyire asztaliteniszeznek. Ezzel szemben, munkatársaim a MÖBEK területén mindössze két pingpongasztalt is láttak: az egyiket az udvaron letakarva, a másikat az elkülönítő helyiségben<sup>23</sup> elzárva. A látogatás két napja alatt egyiket sem használta senki.

### **Az őrizetben lévő kiskorúak ellátása és foglalkoztatása**

Az átdolgozott befogadási irányelv 21. cikkére figyelemmel, mely szerint a „tagállamok ezen irányelv végrehajtására hozott nemzeti jogukban figyelembe veszik az olyan kiszolgáltatott személyek helyzetét, mint a kiskorúak,” munkatársaim a MÖBEK területén fogva tartott gyermekek ellátásának és foglalkoztatásának körülményeit fokozott figyelemmel vizsgálták. A látogatáskor a fogva tartott 65 külföldi között **26 kiskorú** – köztük egy másfél éves Down-szindrómás gyermek – volt.

Az intézmény a gyermekek számára napi ötszöri étkezést<sup>24</sup> biztosít, amelynek szétosztása a szociális munkások feladata. A családok a csecsemők számára gyermektápszer, vagy bébiételt kaptak. A tápszer elkészítéséhez szükséges forró vizet is a szociális munkásoktól lehetett kérni. A többi gyermek, a napi háromszori főétkezéskor ugyanazt az ételmet kapja, amit a felnőttek. A családok a kiskorú gyermekeiknek járó tízórait a reggelivel, az uzsonnával az ebéddel együtt kapják meg. Ez a gyakorlat állhat a fogvatartottak azon sérelmének hátterében, mely szerint a folyosón kifüggesztett tájékoztatóval szemben naponta csak háromszor és nem ötször van étkezés. A szülők véleménye szerint gyermekeik sokkal kevesebb tejterméket és gyümölcsöt kapnak, mint amennyire az egészséges fejlődésük érdekében szükségük lenne.

Néhány külföldi sérelmezte, hogy szívesen vásárolna tejet a gyermekei számára, azonban a lakószobájukban nincs hűtőszekrény, így azt nem tudták megfelelően tárolni. Az egyik házaspár arra panaszkodott, hogy gyermekeik a közel kéthetes fogva tartás alatt jelentősen lefogytak.

Munkatársaim az orvosi rendelő mérlegén a család mindhárom gyermekét lemérték, majd az általuk megállapított súlyukat összehasonlították azokkal az értékekkel, amelyeket a szakasszisztensek a család befogadásakor mértek. A gyermekek befogadás kori súlya megegyezett azzal, amelyet munkatársaim a látogatáskor mértek.

*Munkatársaim a látogatás mindkét napján azt tapasztalták, hogy a szociális munkások a napi étlapon szereplő, a fogvatartott kiskorúakat megillető gyümölcsöt vagy tejterméket, tízórai vagy uzsonna formájában kiadják. A vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

<sup>22</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI.28.) BM r. 8. §-t.

<sup>23</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról sz. 29/2013.(VI.28.) BM r. 7.§ (3)-t.

<sup>24</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról sz. 29/2013.(VI.28.) BM r. 9.§ (1)-t.

A gyermek jogairól szóló ENSZ egyezmény értelmében, a részes államok hatóságainak alapvető kötelezettsége, hogy „a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak”.<sup>25</sup> Ezzel szemben a MÖBEK lakóhelyiségeiben nem csak hűtőszekrény nem volt, de az intézmény sem gyermekágygal, sem etetőszékkel, sem a kiskorúak magasságához igazodó mosdókagylóval és illemhellyel, de még éjjeli edénnyel sem rendelkezett. A kisgyermekes anyák jelezték, hogy a 2 évnél fiatalabb gyermekeiket megillető, napi három darab nadrágpelenka nem elegendő. Az egyik anya arra panaszkodott, hogy az említett életkornál idősebb, korábban szobatiszta gyermeke éjszakánként ágyba vizek, azonban neki már nem jár pelenka. A kifogásokra a szociális munkások azt válaszolták, hogy a külföldiek a gyermekeik után járó nadrágpelenkák mennyiségét – szükség esetén – a saját költségükre kiegészíthetik.

*Annak ellenére, hogy a MÖBEK 2014. szeptember 8-tól kezdődően főként kisgyermekes családok menekültügyi őrizetének végrehajtására szolgál, sem a vonatkozó jogszabályok, sem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatójának 17/2013. számú intézkedése nem rendelkeznek arról, hogy az intézménynek a fogvatartott kiskorúak „életkorának megfelelő szükségletei” figyelembe vétele érdekében, milyen felszereléssel kell rendelkeznie.<sup>26</sup> Az említett hiányosság az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot eredményez.*

A menekültügyi őrizetben lévő, tanköteles életkorú kiskorú fejlettségi szintjének megfelelő oktatás biztosítása érdekében a MÖBEK vezetője haladéktalanul értesíti a Klebelsberg Intézményfenntartó Központnak a menekültügyi őrzött befogadó központ helye szerint illetékes tankerületét.<sup>27</sup>

*A látogatás idején a tanköteles életkorban lévő kiskorúak oktatását a debreceni Csapókerti Általános Iskola pedagógusai végezték, akik heti 1-1 órában, a 6-11 éves és a 12-16 éves gyermekek számára tartottak foglalkozásokat. A program mind a gyermekek, mind a szülők körében népszerű volt. A vizsgálat az iskolaköteles életkorban lévő gyermekek közoktatáshoz való hozzáférése tekintetében alapvető joggal összefüggő visszasságot nem észlelt.*

Az átdolgozott befogadási irányelv 11. cikkének (2) bekezdése szerint a kiskorúak őrizetben tartása során „biztosítani kell számukra a szabadidős tevékenységekben történő részvétel lehetőségét, ideértve a koruknak megfelelő játékokat és szabadidős tevékenységeket.” Az említett tevékenységek körében a menekültügyi őrizetben lévő kiskorú számára biztosítani kell a korának és fejlettségének megfelelő „szabadidős tevékenységhez szükséges feltételeket, illetve eszközöket, így különösen játszószoba használatát, gyermekpedagógus vagy speciálisan képzett szociális gondozó által nyújtott foglalkoztatást”.<sup>28</sup>

A MÖBEK napirendje szerint az intézményben naponta kétszer, 9.30-tól 11.30-ig majd 14 órától 16 óráig vannak gyermekfoglalkoztató programok. A megkérdezett szociális munkások gyermekfoglalkoztató programként a játszószobában található – rajzolásra, színezésre, bábozásra alkalmas – eszközök használata mellett, a sorjátékokat, közös éneklést, verselést említették.

<sup>25</sup> Lásd a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 37. cikk c) pontját.

<sup>26</sup> A kisgyermekes családok fogva tartásának körülményei kapcsán lásd az Emberi Jogok Európai Bírósága Popov kontra Franciaország ügyben hozott ítéletének 93. pontját.

<sup>27</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 18. § (2) bekezdésének második mondatát.

<sup>28</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 18. § (2) bekezdésének első mondatát.

Mindössze egyetlen szociális munkás említette, hogy a foglalkozásait igyekszik tervszerűen felépíteni. Szabadlevegős programokról szó sem esett. Annak ellenére, hogy a 18 szociális munkás közül 10 kifejezetten kiskorúak foglalkozásra szóló szakképzettséggel – pedagógus, óvónő (óvodapedagógus), gyógypedagógus – rendelkezett, a látogatás első napján a délelőtti gyermekfoglalkoztatást az egyik, gyógypedagógiai asszisztens végzettséggel rendelkező, közfoglalkoztatott hölgy (a továbbiakban: gyógypedagógiai asszisztens) tartotta.

A szociális munkások a látogatás mindkét napján, kizárólag a gyermekfoglalkoztatások idejére nyitották ki a játszósobát. A téglalap alakú, lakószoba méretű, világos helyiségben négy-négy hosszú asztalon, illetve padon kívül, két műanyag szék volt. Ezek a sarokban álltak. A szoba egyik falán gyermekrajzok voltak. A játékokat, könyveket, színező füzeteket, írószereket, plüssállatokat, puzzle, illetve az egyéb készségfejlesztő játékokat, kártyajátékokat négy nagy papírdobozban tárolták. A játékok és a rajzeszközök Békéscsabáról érkeznek, de az intézmény adományokat is elfogad. A gyermekek a játszósobából nem vihetnek ki játékot. A lakóhelyiségbe csak valamely gyerekek betegsége esetén, valamely adományból származó, többnyire plüssállatot lehet bevinni, amelyet később nem kell visszaadni. Ezeket a gyermekek megtarthatják, illetve távozáskor magukkal vihetik.

A munkatársaim által a látogatás második napján megfigyelt, fél tízkor kezdődő gyermekfoglalkoztatás kezdetén 13 gyermek – 5 fiú és 8 lány – volt a játszósobában. A padlót szőnyeg fedte, ezért az érkezők belépés előtt levették a cipőjüket. A két órás program alatt volt, aki kiment majd kis idő múlva visszajött. A legtöbb, 18 gyermek, tíz és tizenegy óra között volt a teremben. A program legfiatalabb résztvevője egyéves, a legidősebb 15 éves volt, de többségükben az 5 és 10 év közötti korosztályba tartoztak. A foglalkozás végére 13 gyermek maradt. A gyermekfoglalkozás két férfi fegyveres biztonsági őr jelenlétében zajlott. A program elején egyikük a sarokban lévő műanyag széken ült. Ő nem vette le a cipőjét. A másik az ajtóból figyelt. Rövid idő elteltével a játszósobában tartózkodó fegyveres biztonsági őr is kiment a helyiségből, majd mindketten az ajtóból figyelték, hogy mi történik odabent.

Kezdetben a gyermekek többsége rajzolt, vagy előre nyomtatott ábrákat színezt. Később az elkészült műveket kitűzték a falra. Néhány gyermek keményfedeles képeskönyveket nézegetett, mások plüssállatokkal játszottak. Volt olyan gyermek, aki keményfedeles könyvekből várat épített. A könyvek, foglalkoztató füzetek, gyermekújságok magyar nyelven íródtak, csupán egyetlen, angol nyelvű mesekönyv volt köztük. Később a szociális munkás hat, körben ülő gyermekkel labdázott, miközben igyekeztek egymás keresztnevét megtanulni. Később néhány gyermek a gyógypedagógiai asszisztens vezetésével énekelt és verseket mondott. A résztvevők egymás után kiálltak és valamely, albán nyelvű éneket, verset adtak elő, amelyet a többiek tapssal jutalmaztak. Később a szociális munkás körjátékot kezdeményezett és elkezdett magyarul énekelni. A gyermekek a dalt nem ismerték, ezért albánul kezdtek énekelni. Szemmel láthatóan élvezték a foglalkozást. A program alatt néhány anya pár percre bejött a játszósobába megnézni a gyermekét, mások csak bekukkantottak, hogy lássák minden rendben zajlik-e. Egy óra elteltével, a szociális munkást egy másik szociális munkás váltotta, a gyógypedagógiai asszisztens maradt. A szociális munkások a foglalkozás során néhány szót németül és angolul szóltak a gyermekekhez, illetve gesztikulálva kommunikáltak velük. Albánul egyikük sem beszélt.

A MÖBEK udvarán sem játszótér, sem futballpálya nincsen, ráadásul a szülők állítása szerint a szociális munkások a gyermekeik számára semmiféle szabadterei programot, még sétát sem szerveznek. A látogatáskor a több napja tartó esős idő következtében a sétálóudvar erősen sáros volt. Miután a vizes talajon sem fű, sem másfajta borítás, például közúzalék sem volt, a terület még rövidebb sétára sem volt alkalmas. Munkatársaim a MÖBEK raktárában érintetlen csomagolásban lévő labdákat is láttak.

Remélhető, hogy a jó idő beköszöntével, a fogvatartottak majd azokat is használhatják.

A szociális munkások beszámolóí szerint mióta családok élnek az intézményben, nincsenek konfliktusok. A fogvatartottak sem a szociális munkások, sem az örök felé nem jelzik az elégedetlenségüket, és a családok egymás közötti vitái sem jellemzőek. A látogató csoport megfigyelései szerint szüleik fenyegetett helyzetét még az egészen kicsi gyermekek is átérezték, amelyet a rácsok, valamint a fegyveres biztonsági örök folyamatos jelenléte számukra is egyértelműen demonstrált. Megfontolandó, hogy a férfi fegyveres biztonsági örök folyamatos jelenlétét legalább a gyermekfoglalkoztatások idején mellőzni kellene. Amennyiben a játszószoza folyamatos felügyeletét őrszembiztonsági szempontok indokolják, akkor a feladatot kamerák segítségével, esetleg az őrszemélyzet női tagjainak bevonásával kellene ellátni. Valószínűsíthető, hogy ezeket a gyerekeket a fogva tartás okozta stresszen túlmenően, az utóbbi időben számos veszteség is érte, amelynek a következtében jó magaviseletükkel igyekeztek a szülők elvárásainak minél inkább megfelelni. A jól megtervezett gyermekfoglalkozások keretében biztosított, önfeledt játék varázsával a fogva tartás okozta rendkívüli helyzetből legalább átmenetileg meg kellene próbálni kiszakítani őket.

*Ezzel szemben, a szociális munkások a gyermekfoglalkoztatások kapcsán sem tudtak olyan dokumentációt mutatni, amelyből kiderült volna, hogy a hét napjain esedékes gyermekfoglalkoztatásokat melyikük tartja és arra milyen programot tervez. A szociális munkásoknak a gyermekekben lévő feszültség átmeneti oldása, különösen a fogva tartás okozta stresszhelyzettel való megküzdésük segítése érdekében, a kiskoriúak foglalkoztatásának tervezésére és lebonyolítására a tapasztaltaknál lényegesen nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk.*

### **A fogvatartottak elkülönítése**

A látogatócsoport a MÖBEK azon fogvatartottak elhelyezésére szolgáló helyiségeit is megtekintette, akiket a többiektől valamilyen okból elkülönítenek. A menekültügyi őrizetben lévő külföldiek intézményen belüli elkülönítésének legfontosabb következménye, hogy a fogva tartás miatt amúgy is korlátozott jogait tovább szűkíti. Tekintettel arra, hogy az elkülönítés lényegét jelentő, további korlátozások nem a fogva tartás tényéből erednek, azokat külön indokolni szükséges. A látogatás idején az intézményben tartózkodó külföldieket egészségügyi okból,<sup>29</sup> vagy rendbontás miatt<sup>30</sup> lehetett elkülöníteni.

A menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a menekültügyi őrizetben lévő személy „csak előzetes orvosi vizsgálat után, a vizsgálatot végző orvos írásbeli egyetértése alapján helyezhető el közösségben.” A látogatáskor a rendelési időn kívül érkező, menekültügyi őrizetben lévő külföldiek befogadásuk részét képező orvosi vizsgálatra általában az egészségügyi szolgálat két, az épület földszintjén található helyiségében várokoztak. Nagyobb számú érkező esetén megesik, hogy az őrség a látogatók fogadására, esetleg a rendbontást elkövető fogvatartottak elkülönítésére szolgáló helyiségekben is a befogadásra várokozó külföldieket volt kénytelen elhelyezni. Az őrszemélyzet a befogadásra várokozó külföldiek elhelyezésére szolgáló helyiségek ajtaját bezárja. Amennyiben a benntartózkodók közül valaki a folyosóról nyíló illemlhelyre szeretne kimenni, vagy más kérése lenne, azt kopogással jelzi. Szükség esetén, a fegyveres biztonsági ör a zárt ajtó mögött várokozó külföldit az illemlhelyre, majd onnan visszakíséri.

<sup>29</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 3. § (2) bekezdését.

<sup>30</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (3) bekezdését.

Annak ellenére, hogy az orvosi vizsgálatra várakozók nem csak az illemhelyekhez, hanem a MÖBEK által nyújtott további ellátásokhoz, illetve szolgáltatásokhoz sem tudnak maradéktalanul hozzáférni, jelenleg nincs jogszabályi rendelkezés arról, hogy az intézmény a menekültügyi őrizetben lévő álló külföldit az érkezésétől számított mennyi időn belül köteles befogadni. Jogszabályban előírt határidő hiányában a befogadást megelőző egészségügyi elkülönítés időtartama nem számon kérhető. Jelenleg semmiféle jogi garancia sincs arra, hogy a péntek délután érkező kisgyermekes család a befogadásuk feltételét jelentő orvosi vizsgálatra nem hétfő délelőttig lesz kénytelen az egészségügyi elkülönítőben várakozni. Eltérő rendelkezés hiányában a befogadásra várakozó külföldi valamennyi, a MÖBEK által nyújtott ellátásra és szolgáltatásra a már befogadott menedékkérőkkel azonos módon jogosult, ezért számára, a megfelelő higiénés állapotban lévő illemhelyhez való korlátozás mentes hozzáférést napszaktól függetlenül, vagyis az orvosi vizsgálatra várakozás ideje alatt is, biztosítani szükséges.<sup>31</sup>

*A menekültügyi őrizet végrehajtására kijelölt intézménybe történő befogadásra várakozó, valamint a már befogadott külföldiek számára hozzáférhető ellátások, illetve szolgáltatások közötti különbség az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében előírt, hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasságot eredményez.*

A menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (3) bekezdése alapján, ha a külföldi a „menekültügyi őrzött befogadó központ rendjének megszegésével saját és mások testi épségét veszélyezteti, az egészségügyi szakszemélyzet előzetes véleményének figyelembevételével – a szükséges ideig, de legfeljebb 24 óra időtartamra – a menekültügyi őrzött befogadó központ elkülönítő helyiségében helyezhető el.”

Miután az elkülönítő helyiségében tartózkodó külföldi a többi fogvatartottal nem érintkezhet, az intézkedés magánzárkászerű őrzési körülményeket eredményez. Annak ellenére, hogy a CPT a kiskorúak magánzárkára emlékeztető körülmények közötti elhelyezését kifejezetten aggályosnak ítélte,<sup>32</sup> semmiféle jogszabályi rendelkezés sincs arról, hogy a menekültügyi őrizetben lévő külföldi rendbontás miatti elkülönítését valamennyi fogvatartottal szemben, vagy csak meghatározott életkor felett lehet elrendelni. A hatályos jogszabály mindössze arról rendelkezik, hogy a fogvatartottat az elkülönítés indokáról az anyanyelvén vagy az általa értett nyelven haladéktalanul tájékoztatni kell.<sup>33</sup> Az elkülönítés időtartamát illetően a jogszabály úgy rendelkezik, hogy a rendbontást elkövető külföldit „a szükséges ideig, de legfeljebb 24 óra időtartamra” lehet a MÖBEK elkülönítő helyiségében elhelyezni. Amennyiben az „intézkedés alapjául szolgáló körülmény megszűnt,” az elkülönített külföldit, „orvosi vizsgálatot követően a közösségbe visszahelyezik”.<sup>34</sup>

A súlyos, magánzárkászerű őrzést eredményező jogkorlátozás ellenére, nincs jogszabályi rendelkezés arról, hogy a rendbontók elkülönítésének elrendelése, valamint a „szükséges idő” hosszáról ki jogosult dönteni és azt milyen módon kell dokumentálni. Annak ellenére, hogy a MÖBEK lakóinak ellátását végző házi orvos munkanapokon 8.30 és 10.30 között rendel, az őrség tagjai nem tudtak megmondani, hogy őt az elkülönítő helyiségben tartózkodó külföldi közösségbe történő visszahelyezéséhez szükséges vizsgálat céljából, más időpontban is behívják-e.

<sup>31</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (1) bekezdését.

<sup>32</sup> Lásd a CPT 9. általános jelentésének 35. pontját.

<sup>33</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (3) bekezdésének második mondatát.

<sup>34</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (3) bekezdésének negyedik mondatát.

Az elkülönítő helyiségben történő elhelyezés eljárási szabályain túlmenően, semmiféle jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a MÖBEK a rendbontók számára, az elkülönítés idejére milyen elhelyezési körülményeket köteles biztosítani. Nem tudni, hogy elkülönítő helyiséget hogyan kell kialakítani, milyen méretűnek kell lennie és azt milyen berendezéssel és felszereléssel kell ellátni. A látogatáskor a MÖBEK két elkülönítőt elválasztó, 1 cm átmérőjű, egymástól 7-8 cm távolságban lévő, gömbacél rácsok között egy felnőtt ember kézfeje, illetve akár alkarja átfért, így nem lehet kizárni annak lehetőségét, hogy az ott tartózkodó fogvatartottak akár önmagukban, akár egymásban kárt tegyenek. Az irányadó jogszabály szerint az elkülönítés időtartama alatt a fogva tartott egészségi állapotát a menekültügyi őrzött befogadó központ egészségügyi szakszemélyzete folyamatosan ellenőrzi.<sup>35</sup> Bár a CPT ajánlása szerint a magánzárkaszzerű őrzés esetén a fogvatartott számára biztosítani kell, hogy az őrszeméllyel kommunikálhasson,<sup>36</sup> a MÖBEK elkülönítő helyiségeiben nem csak bútorzat, hanem még egy pánikgomb sem volt. Azon túlmenően, hogy a látogatáskor a MÖBEK két, elkülönítője emberi tartózkodásra alkalmatlan állapotban volt, az őrség megkérdezett tagjai még abban a kérdésben is bizonytalanok voltak, hogy valamely fogvatartott elkülönítő helyiségben tartózkodása esetén kell-e folyamatos őrzést biztosítaniuk. Arról sem sikerült információt szereznünk, hogy mi történik olyankor, ha az elkülönítő helyiségben tartózkodó személy, éhes, szomjas, fázik, az illemhelyre kell mennie, esetleg rosszul érzi magát.

*A magánzárkaszzerű őrzést eredményező körülményekre figyelemmel, a MÖBEK rendjének megszegése miatt alkalmazott elkülönítés elrendelésére vonatkozó eljárási szabályok, valamint az elkülönített személy elhelyezési körülményeire vonatkozó előírások hiánya veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében szereplő, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését.*

## **Összefoglalás**

A látogatáskor a 182 férőhelyes MÖBEK-ben 65 fogvatartott élt. Munkatársaim a kétnapos látogatás során valamennyi, fogvatartott külföldivel találkoztak. Azon külföldiek esetében, akik életkoruknál fogva nem voltak képesek arra, hogy a fogva tartással kapcsolatos tapasztalataikról beszámoljanak, az elhelyezési körülményeket vizsgálták. A fogvatartottak beszámolóit szerint az őrszemélyzet jóindulattal, humánusan bánt velük. Annak ellenére, hogy a MÖBEK őrszemélyzetének formaruhás, kézbilincsel, rendőrbottal és könnygáz spray-vel felszerelt tagjai mindenhol, még a játszósobában szervezett gyermekfoglalkoztatáson is jelen voltak, sem bántalmazásra, sem sértő vagy udvariatlan megjegyzésekre nem panaszkodott senki. Ennek ellenére azok a munkatársaim által is tapasztalt körülmények, mely szerint egy-egy kisgyermekes családot négy-öt férfi fegyveres biztonsági őr kísért orvosi vizsgálatra, hogy a játszósoba vagy a sétálóudvar kijárata előtt az őrszemélyzet akár tíz tagja is összegyűlik, megfélemlíti a fogvatartottakat.

A MÖBEK a lakóhelyiségekben személyenként legalább 15 négyzetméter légteret és 5 négyzetméter mozgásteret, a házastársak és a kiskorú gyermekkel rendelkező családok részére különálló – a családtagok számára is figyelemmel – legalább 8 négyzetméter mozgásteret magában foglaló lakóteret a fogvatartottak többsége számára biztosította.<sup>37</sup> *A személyzet egyetlen esetben nem tudott elfogadható magyarázatot adni arra, hogy a félig üres intézményben egy kisgyermekes családot és egy gyermektelen házaspárt miért kellett közös lakószobában elhelyezni.*

<sup>35</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (3) bekezdésének harmadik mondatát.

<sup>36</sup> A magánzárkakkal kapcsolatos tárgyi feltételeket érintő elvárásokról lásd a CPT 21. általános jelentésének 58-60. pontjait.

<sup>37</sup> Lásd a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 36/D. § (1) bekezdésének a) pontját.



Elfogadhatatlan, hogy a MÖBEK területére belépő fogvatartott ruházatának átvizsgálását nem vele azonos nemű fegyveres biztonsági őr végzi. Ugyancsak elfogadhatatlan, hogy befogadás részét képező orvosi vizsgálatot megelőzően a női fogvatartott egy férfi fegyveres biztonsági őr, illetve a felnőtt fogvatartott az ellenkező nemű kiskorú gyermekei előtt legyen kénytelen meztelenre vetkőzni, és az is, hogy az őrszemélyzet ellenkező nemű tagjának jelenlétét az orvosi vizsgálat alatt kénytelen eltűníteni. *Miután valamennyi, felsorolt bánásmód alkalmas arra, hogy az érintett személyben szégyenérzetet keltsen, azok az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszasságot okoznak.*

A fogvatartottak emberi méltóságát figyelmen kívül hagyó gyakorlat egyik oka, hogy – a rendőrségről szóló törvénytől eltérően – a vonatkozó szabályozás, különösen a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény nem rendelkezik arról, hogy a kifogásolt intézkedéseket kizárólag a külföldivel azonos nemű fegyveres biztonsági őr végezheti. A másik ok, hogy miközben a menekültügyi őrizetben lévő családtagokat együtt kell fogva tartani, a vonatkozó jogszabályok nem rendelkeznek arról sem, hogy a fogvatartottak nemi összetételét akár az őrszemélyzet tagjainak kiválasztásakor, akár a szolgálati idejük megszervezésekor figyelembe kellene venni. Miközben a MÖBEK területén fogvatartott 65 külföldi csaknem fele nő volt, addig 179 fős őrszemélyzetben mindössze 8 nő teljesített szolgálatot, vagyis arányuk nem érte el az öt százalékot. Ebben a helyzetben képtelenség olyan szolgálati beosztást készíteni, amely biztosítaná, hogy a női fogvatartottakat érintő intézkedéseket, illetve a velük kapcsolatos kísérési feladatokat az őrszemélyzet azonos nemű tagjai végezzék. Az említett elvárás gyakorlati érvényesüléséhez az őrszemélyzetben a nők arányát legalább harminc százalékra kellene növelni.

A látogatás idején a MÖBEK-ben fogvatartott külföldieket egészségügyi okból,<sup>38</sup> vagy rendbontás<sup>39</sup> miatt lehetett elkülöníteni. A külföldiek intézményen belüli elkülönítésének alapjogi relevanciája, hogy az intézkedés a fogva tartás miatt amúgy is korlátozott jogait tovább szűkíti. Jelenleg nincs jogszabályi rendelkezés arról, hogy a MÖBEK a menekültügyi őrizetben lévő álló külföldit az érkezésétől számított mennyi időn belül köteles befogadni, így az egészségügyi elkülönítésből eredő jogkorlátozás időtartama nem számon kérhető. Miután a rendbontás miatt elkülönített külföldi a többi fogvatartottal nem érintkezhet, ez az intézkedés magánzárkászerű őrzési körülményeket eredményez.

A súlyos jogkorlátozás ellenére sincs jogszabályi rendelkezés arról, hogy a menekültügyi őrizetben lévő személy rendbontás miatti elkülönítését valamennyi fogva tartottal szemben, vagy csak meghatározott életkor felett lehet elrendelni. Nincs jogszabályi rendelkezés arról sem, hogy a rendbontók elkülönítését ki jogosult elrendelni, az elkülönítéshez „szükséges idő” hosszáról ki jogosult dönteni és az említett döntéseket milyen módon kell dokumentálni. Nem tudni, hogy a MÖBEK a rendbontók elkülönítésének idejére milyen elhelyezési körülményeket köteles biztosítani, így például az elkülönítő helyiséget hogyan kell kialakítani, milyen méretűnek kell lennie, azt milyen berendezéssel és felszereléssel kell ellátni, mi a teendő akkor, ha az elkülönített személy, éhes, szomjas, fázik, az illemhelyre kell mennie, esetleg rosszul érzi magát. A látogatáskor a MÖBEK elkülönítő helyisége emberi tartózkodásra alkalmatlan állapotban volt, amelyre nem jelenthet elfogadható magyarázatot, hogy ott már hónapok óta nem helyeztek el senkit.

---

<sup>38</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 3. § (2) bekezdését.

<sup>39</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 7. § (3) bekezdését.

*A menekültügyi őrizetben lévő, rendbontást elkövető külföldiek elkülönítése esetén alkalmazandó részletszabályok hiánya veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés érvényesülését.*

A látogatáskor a MÖBEK-ben **26 kiskorú** fogvatartott – köztük egy másfél éves Down-szindrómás gyermek – volt, ezért az ő ellátásuk és foglalkoztatásuk körülményeit fokozott figyelemmel vizsgáltam. A látogatócsoport tagjainak megfigyelése szerint a szociális munkások a napi étlapon szereplő, a fogvatartott kiskorúakat megillető gyümölcsöt vagy tejterméket, tízórait vagy uzsonna formájában mindkét napon kiadják.

A tanköteles életkorban lévő kiskorúak oktatását a debreceni Csapókerti Általános Iskola pedagógusai végezték, akik heti 1-1 órában, a 6-11 éves és a 12-16 éves gyermekek számára tartottak foglalkozásokat. A program mind a gyermekek, mind a szülők körében népszerű volt. *A vizsgálat a fogvatartott kiskorúak élelmezése, valamint az iskolaköteles életkorban lévő gyermekek közoktatáshoz való hozzáférése tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észlelt.*

Bár a látogatáskor az intézményben csecsemőkorú fogvatartottak is éltek, a MÖBEK sem gyermekágygal, sem etetőszékkel, sem a kiskorúak magasságához igazodó illemhellyel, de még éjjeli edénnyel sem rendelkezett, és a 2 évnél fiatalabb gyermekeket megillető, napi három darab nadrágpelenka sem volt elegendő. *A fogvatartott kiskorúak „életkorának megfelelő szükségletei”<sup>40</sup> kielégítéséhez szükséges felszerelés hiánya az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermeki jogokkal összefüggő visszásságot eredményez.*

A MÖBEK napirendje szerint a fogvatartottak az intézmény által biztosított közművelődési és szabadidős lehetőségeket reggel 6 és este 11 óra között jogosultak igénybe venni, amelyek szervezése a szociális munkások feladata.<sup>41</sup>

A MÖBEK 18 szociális munkása közül 7 pedagógus, 2 óvónő (óvodapedagógus), 2 művelődésszervező, 7 szociális munkás és 1 gyógypedagógus szakképzettséggel rendelkezett, vagyis mind létszámuk, mind szakképzettségük megfelelő volt ahhoz, hogy a 65 fogvatartott szakszerű foglalkoztatásáról gondoskodjanak.

Ezzel szemben sem a vonatkozó jogszabályok, sem a főigazgató 17/2013. számú intézkedése, sem a MÖBEK napirendje nem rendelkeznek arról, hogy a szociális munkások a felnőtt korú fogvatartottak számára milyen gyakran, milyen időtartamban, milyen foglalkoztatást kötelesek biztosítani.

A látogatáskor a férfi fogvatartottak a nap legnagyobb részében egymás közt beszélgettek, kártyázással, dohányzással töltötték az időt, míg a nők a lakószobákban maradtak, ahol takarítottak, mostak, esetleg a gyerekekkel foglalkoztak. Sokan panaszkodtak, hogy szervezett programok hiányában, illetve az egész napos tétlenség következtében az őrizetet nem csak fizikailag, hanem pszichésen is rosszul viselik. Többen is említették, hogy a nyírbátori fogva tartásuk idején az ottani szociális munkások nem csak férfi, női vagy gyermekprogramokat, hanem szabadlevegős elfoglaltságot is szerveztek számukra, így a bezártságot sokkal könnyebben viselték.

Annak ellenére, hogy a MÖBEK napirendje szerint az intézményben naponta kétszer 9.30-tól 11.30-ig, majd 14 órától 16 óráig vannak gyermekfoglalkoztató programok, a szociális munkások sem a felnőttek, sem a gyermekek kapcsán nem tudtak olyan dokumentációt mutatni, amelyből kiderült volna, hogy a hét melyik napjára milyen foglalkoztatást terveznek és annak megszervezéséért és lebonyolításáért melyikük a felelős.

---

<sup>40</sup> A kisgyermekes családok fogva tartásának körülményei kapcsán lásd az Emberi Jogok Európai Bírósága Popov kontra Franciaország ügyben hozott ítéletének 93. pontját.

<sup>41</sup> Lásd a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28.) BM rendelet 19. § c) pontját.

A látogatócsoport a fogvatartottak pszichés állapotát 7 nő és 7 férfi bevonásával vizsgálta. Az előzetesen összeállított kérdőív két alapvető forrása a poszt-traumatikus stressz szindróma DSM<sup>42</sup> szerinti meghatározása<sup>43</sup>, valamint I. A. Kira kumulatív stressz zavar (a továbbiakban: CTD) modellje<sup>44</sup> volt.

A pszichológiai állapot felmérésében résztvevő nők átlagban 28,7 évesek, a férfiak 33 évesek voltak. A személyek átlagéletkoruk 30,9 év volt. A vizsgálat adatai szerint a sorozatosan elszenvedett traumák a vizsgálatban részt vevő személyek életében már korábban is jelen voltak. Annak ellenére, hogy a MÖBEK legrégebbi lakója is legfeljebb két hete tartózkodott az intézményben, ennek az időszaknak is voltak pszichés nyomai. A nők CTD értékei magasabbak voltak, mint a férfiaké, ami arra utalhat, hogy a jelenlegi pszichés státuszukat sokkal nehezebbnek élik meg, illetve a megküzdési stratégiájuk is gyengébb. Mind a férfiak, mind a nők CTD értéke magas volt, ami azt jelzi, hogy a látogatás ideje alatt is szenvedést éltek meg. A vizsgált személyek döntő többsége rágta a körmét, néhányuknál a körömágyak is véresek voltak. Annak ellenére, hogy a felsorolt tünetek egyértelműen a pre-traumatikus jegyek erősödésére utalnak, az intézményben pszichológus nem dolgozik. A külföldiekben, különösen a gyermekekben felgyülemlett feszültség átmeneti oldása, az őrizetből eredő pszichés megterhelés elviselése érdekében a szociális munkásoknak a fogvatartottak jogszabályban előírt foglalkoztatásának tervezésére és lebonyolítására a látogatáskor tapasztaltaknál lényegesen nagyobb figyelmet kellene fordítaniuk.

### **Intézkedéseim**

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri az országos rendőrfőkapitányt, hogy a rendőrség őrzött szállásainak szolgálati szabályzatáról és a menekültügyi őrzött befogadó központokban végrehajtandó rendőrségi feladatokról szóló 21/2014. (VII. 4.) ORFK utasítás kiegészítésével intézkedjen annak érdekében, hogy

- a házaspárok, illetve kisgyermekes családok elhelyezésére kijelölt fogva tartási helyek őrszemélyzetében a nők aránya legalább a harminc százalékot elérje;
- a MÖBEK őrszemélyzete a rendbontás miatt elkülönített külföldiek folyamatosan őrizze;
- a fogvatartott külföldiek ruházatának átvizsgálását az őrszemélyzet azonos nemű tagja végezze;
- a befogadás részét képező orvosi vizsgálaton résztvevő, családtagok nemek szerint elkülönített helyiségekben vetkőzzenek;
- az őrszemélyzet az ellentétes nemű, meztelen családtagokat ne egymás jelenlétében kísérje orvosi az vizsgálatra,
- a fogvatartottak orvosi vizsgálatra kísérését, illetve a vizsgálat alatti őrzését az őrszemélyzet azonos nemű tagja végezze;
- a gyermekfoglalkozások felügyeletét az őrszemélyzet női tagjai végezzék.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját, hogy

- a 17/2013. számú intézkedésében rendelje el, hogy a MÖBEK területére érkező fogvatartott ruházatának átvizsgálását azonos nemű fegyveres biztonsági őr végezze;

---

<sup>42</sup> Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM) magyarul kb. Mentális rendellenességek körmeghatározó és statisztikai kézikönyve.

<sup>43</sup> American Psychiatric Association (1994). Diagnostic and statistical manual of mental disorders: DSM-IV. Washington, DC: American Psychiatric Association. *Wikipedia szócikk alapján*. Elérhető: [http://en.wikipedia.org/wiki/Posttraumatic\\_stress\\_disorder](http://en.wikipedia.org/wiki/Posttraumatic_stress_disorder) (letöltve: 2015. február 4.)

<sup>44</sup> KIRA, Ibrahim Aref (2002): Torture Assessment treatment: The Wraparound Approach, Traumatology, 8, 2, 54

- a 17/2013. számú intézkedésében szabályozza, hogy a MÖBEK egészségügyi szolgálatának munkatársai a fogvatartottak orvosi vizsgálatát kiknek a jelenlétében, milyen körülmények között kötelesek elvégezni;
- a 17/2013. számú intézkedésében szabályozza, hogy a MÖBEK szociális munkásai a kiskorú fogvatartottak számára milyen foglalkoztatást kötelesek biztosítani;
- a 17/2013. számú intézkedésében szabályozza, hogy a kisgyermekes családok fogva tartására kijelölt menekültügyi őrzött befogadó központ legalább gyermekágyat, etetőszéket, a kiskorúak méretéhez igazodó mosdókagylót, illemhelyet, és éjjeli edényt legyen köteles biztosítani;
- biztosítsa, hogy a kiskorú fogvatartottak a MÖBEK játszószojáját a foglalkoztatások idején kívül is használhassák;
- biztosítsa, hogy a férfi fogvatartottak borotvakrémet és kizárólagos használatú borotvát kapjanak;
- a MÖBEK napirendje a felnőtt fogvatartottak számára is biztosítson közösségi programokat;
- a MÖBEK pszichológust is alkalmazzon;
- a MÖBEK lakószobái megfelelően szellőztethetők legyenek;
- a jövőben a fogvatartottak a MÖBEK mosókonyhájához, illetve annak felszereléséhez hozzáférjenek;
- a MÖBEK a fogvatartott kiskorúaknak járó nadrágpelenkák mennyiségét az érintettek szükségleteihez igazítsa.

Az Ajbt. 37. § alapján az NMM javasolja, hogy a belügyminiszter

- kezdeményezze a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény kiegészítését, hogy az intézkedés alá volt személy ruházatának átvizsgálását vele azonos nemű személy végezze;
- kezdeményezze a menedékjogról szóló LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendeletnek a menekültügyi őrizetben lévő, rendbontó külföldiek elkülönítését szabályozó részletszabályokkal történő kiegészítését;
- a menekültügyi őrizet végrehajtásának szabályairól és a menekültügyi óvadékról szóló 29/2013. (VI. 28) BM rendelet kiegészítésével szabályozza, hogy a menekültügyi őrzött befogadó központ a fogvatartott külföldieket mennyi időn belül köteles befogadni.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának**  
– mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus –  
**Jelentése**  
**az AJB-372/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Gurbai Sándor  
dr. Fliegauf Gergely  
dr. Rostás Rita  
dr. Sárközy István  
dr. Zeller Judit

### **Az eljárás megindulása**

A 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) 1. cikke értelmében, annak *„célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól.”*

A Jegyzőkönyv 3. cikke alapján – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi *„részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében.”* A Jegyzőkönyv 4. cikk 1. bekezdése értelmében az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogva tartási helyek).

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (6) bekezdése értelmében, Magyarországon, 2015. január 1-től az alapvető jogok biztosa ellátja a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladatait, amelynek keretében a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti *fogva tartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és felmerült visszasság hiányában is rendszeresen vizsgálja.*<sup>1</sup>

A Jegyzőkönyv 20. cikk e) pontjában biztosított jogkörömben eljárva, amely szerint *az NMM feladatai teljesítése érdekében a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket szabadon kiválaszthatom,* látogatást tartottam a Debreceni Terápiás Ház pszichiátriai betegeket<sup>2</sup> és értelmi fogyatékosokat ápoló, gondozó bentlakásos szociális otthonban (a továbbiakban: Intézmény).

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény (a továbbiakban: CRPD) végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, *a látogatás során és a jelentésben megkülönböztetett figyelmet fordítottam a CRPD-ben foglalt rendelkezések implementációjának ellenőrzésére.*

---

<sup>1</sup> Ajbt. 39/B. § (1) bekezdés.

<sup>2</sup> A Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (CRPD) 1. cikke, valamint a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény 4. § a) pontja alapján a jelentésben a „pszichiátriai beteg” meghatározás helyett a továbbiakban a „pszichoszociális fogyatékosokkal élő személy” kifejezést használom, kivéve azon eseteket, ahol az Intézmény elnevezése ettől eltér.

## Hatáskör

Az Intézményben elhelyezett pszichoszociális fogyatékossgal és értelmi fogyatékossgal élő személyek (a továbbiakban: fogyatékossgal élő személyek) ápolást, gondozást nyújtó tartós bentlakásos intézményi ellátásban részesülnek. *Az ellátottak az Intézményt csak a házirendben szabályozott módon és időben – tehát önkéntesen, bármikor nem – hagyhatják el.* Az engedély nélkül való eltávozás esetén az Intézmény értesíti a rendőrséget és az ellátottat visszaviszik az Intézménybe.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szocvtv.) 94. § (1) bekezdése értelmében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését *a bíróság ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése, a bírói ítélet, [...]* és a személyes gondoskodás iránti kérelemről dönteni jogosult személy intézkedése is megalapozhatja. Utóbbi esetben a Szocvtv. 94/A. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv által fenntartott szociális intézmény esetén az intézményvezető dönt a személyes gondoskodás iránti kérelemről. Miután erre a döntésre az Intézmény fenntartói feladatait ellátó *Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság* (a továbbiakban: SZGYF) *hozzájárulásával vagy elfogadásával* kerül sor – még ha hallgatólagosan is –, ez kimeríti a Jegyzőkönyv 4. cikk 1. bekezdése szerinti – a fogva tartási helyekre vonatkozó – definíciót.

A hatáskörömet az által is megalapozottnak tartom, hogy az Intézményben nagy számban tartózkodnak gondnokság alá helyezett ellátottak. Azon fogyatékossgal élő személyek, akiket *jogerős bírósági határozat cselekvőképességet teljesen korlátozó (kizáró) gondnokság alá helyezett*, a gondnokuk jognyilatkozata alapján kerülnek elhelyezésre az Intézményben.<sup>3</sup> *A cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezett* fogyatékossgal élő személyek, bíróság által meghatározott ügycsoportokat érintő – így például a lakóhely/tartózkodási hely megválasztását érintően vagy bentlakásos szociális intézetben történő elhelyezéssel kapcsolatosan tett – jognyilatkozatának érvényességéhez az érintett személy gondnokának hozzájárulása szükséges.<sup>4</sup>

Ezen esetekben az illetékes *Gyámhivatalnak* – még ha hallgatólagosan is – hozzá kell járulnia, vagy el kell fogadnia a gondnok döntését, melynek alapja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:36. § (1) és (2) bekezdése, melyeknek értelmében: *„A gondnok tevékenységét a gyámhatóság felügyeli. A gondnok a működéséről és a gondnokolt állapotról a gyámhatóság felhívására bármikor, egyébként az éves számadással együtt köteles beszámolni a gyámhatóságnak.”*

Mindemellett, *„[h]a a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy érdekeinek védelme, károsodástól való megóvása azonnali intézkedést igényel, a gondnok a hozzájárulását igénylő ügyekben önállóan eljárhat,* az érintett személy helyett jognyilatkozatot tehet. Erről a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyt és a gyámhatóságot késedelem nélkül tájékoztatnia kell.”<sup>5</sup> Ez a felhatalmazás lehetőséget nyújt a gondnok számára, hogy fogyatékossgal élő, cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezett gondnokoltját szociális szolgáltatást nyújtó, tartós bentlakásos intézményben helyezze el, akár az érintett személy akarata ellenére is.

<sup>3</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:22 § (1) bekezdés. *„A cselekvőképtelen nagykorú jognyilatkozata semmis, nevében gondnoka jár el.”* Lásd még: Szocvtv. 93. § (2) bekezdés. *„Ha az ellátást igénylő személy [...] a cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt áll, a kérelmet vagy indítványt - az érintett személy véleményét lehetőség szerint figyelembe véve - a törvényes képviselője terjeszti elő.”*

<sup>4</sup> Uo. 2:20. § (1) bekezdés. Lásd még: Szocvtv. 93. § (2) bekezdés. *„A [...] cselekvőképességében a szociális ellátás igénybevételével összefüggő jognyilatkozatok tekintetében részlegesen korlátozott személy a kérelmét, indítványát a törvényes képviselőjének beleegyezésével terjesztheti elő.”*

<sup>5</sup> Uo. 2:20. § (4) bekezdés.

Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottság által 2008. január 24-én elfogadott „a 2. cikk Résztes államok általi végrehajtásáról szóló 2. számú Általános Kommentár”<sup>6</sup> 15. bekezdése hangsúlyozza, hogy a Résztes államoknak meg kell tiltaniuk, meg kell előzniük és orvosolniuk kell a kínzást és rossz bánásmódot többek között olyan intézményekben, amelyek gyermekek, idős, mentálisan beteg vagy fogyatékosokkal élő személyek számára nyújtanak ellátást. A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság) a Hatodik éves jelentésének<sup>7</sup> 67. bekezdésében úgy foglalt állást, hogy a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti „fogva tartási helyek” fogalmát tágan kell értelmezni, mely magában foglalja többek között a pszichiátriai intézményeket és a szociális ellátást nyújtó intézményeket is. Továbbá, Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004 – 2010) a 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentésének<sup>8</sup> 75. bekezdésében arra hívta fel a független emberi jogi megfigyelőket, ideértve a nemzeti emberi jogi intézményeket és a nemzeti kínzás-megelőző mechanizmusokat, hogy rendszeresen ellenőrizzék azokat az intézményeket, ahol fogyatékosokkal élő személyek tartózkodhatnak, mint például szociális ellátást nyújtó intézményeket.

Mindezek alapján a *Debreceni Terápiás Ház pszichiátriai betegeket és értelmi fogyatékosokat ápoló, gondozó bentlakásos szociális otthon* a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogva tartási hely, ahol szabadságuktól megfosztott személyek tartózkodnak.

#### **Az érintett alapvető jogok**

- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja:* „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3)];
- *Az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez való jog:* „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés];
- *Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog:* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk];
- *Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.” [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *Személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog:* „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” [Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés];
- *Szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog:* „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés].

<sup>6</sup> Az ENSZ Kínzás elleni Bizottságának a 2. számú Általános Kommentárja a 2. cikk Résztes államok általi végrehajtásáról (UN Committee against Torture: *General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties*, 24 January 2008, CAT/C/GC/2.).

<sup>7</sup> Az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottságának 6. éves jelentése (*Sixth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 23 April 2013, CAT/C/50/2.).

<sup>8</sup> Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentése (Manfred Nowak: *Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 28 July 2008, A/63/175.).

## **Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások**

### **A nemzeti jogforrások**

- A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény;
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény [Szoctv.];
- A Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény;
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény [a továbbiakban: Eütv.];
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény [a továbbiakban: Fot.];
- A Fogyatékos-sággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény [a továbbiakban: CRPD];
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény [a továbbiakban: Jegyzőkönyv];
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [a továbbiakban: Ptk.];
- Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet;
- az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet;
- A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet;
- A magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet;
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet [a továbbiakban: SzCsM Rendelet];
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII.6) ESzCsM rendelet [a továbbiakban: ESzCsM Rendelet];
- Az emberi erőforrások minisztere ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 37/2013. (V. 28.) EMMI rendelet;
- A fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat;
- DMJV Terápiás Házában intézményi férőhely kijelölés mellőzésének elrendeléséről szóló Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata a 126/2012. (V. 31.) közgyűlési határozata.

### **A nemzetközi források**

- Az ENSZ Kínzás elleni Bizottságának a 2. számú Általános Kommentárja a 2. cikk Résztes államok általi végrehajtásáról (UN Committee against Torture: *General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties*, 24 January 2008, CAT/C/GC/2.) [a továbbiakban: CAT/C/GC/2.];
- Az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottságának a Maldív-szigeteki látogatásról készült jelentése (UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: *Report on the visit to the Maldives*, 26 February 2009, CAT/OP/MDV/1.) [a továbbiakban: CAT/OP/MDV/1.];



- Az ENSZ Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottságának 6. éves jelentése (*Sixth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 23 April 2013, CAT/C/50/2.) [a továbbiakban: CAT/C/50/2.];
- Az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak bizottsága Záró észrevételei Magyarország első időszakos jelentésére vonatkozóan (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Concluding observations on the initial periodic report of Hungary*. Közzétéve: 2012. október 22. CRPD/C/HUN/CO/1.) [a továbbiakban: CRPD/C/HUN/CO/1.];
- Az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak bizottsága 1. számú Általános Kommentárja a CRPD 12. cikkéről – Törvény előtti egyenlőség (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*. Közzétéve: 2014. május 19. CRPD/C/GC/1) [a továbbiakban: CRPD/C/GC/1.];
- Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a 3. cikkről (a férfiak és nők egyenjogúsága) szóló 28. számú Általános Kommentárja (UN Human Rights Committee: *General Comment No. 28: Article 3 (The Equality of Rights Between Men and Women)*, 29 March 2000, CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.) [a továbbiakban: CCPR/C/21/Rev.1/Add.10.];
- Az ENSZ Nőkkel szemben alkalmazott megkülönböztetések kiküszöbölésének kérdéseivel foglalkozó bizottságának Záró észrevételei Magyarország 7. és 8. összevont időszakos jelentésére vonatkozóan (UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women: *Concluding Observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary*. Közzétéve: 2013. március 1. CEDAW/C/HUN/7-8.) [a továbbiakban: CEDAW/C/HUN/7-8.];
- Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság 1997. évi tevékenységéről szóló 8. számú Általános Jelentés (*8th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1997*. CPT/Inf (98) 12. 31 August 1998.) [a továbbiakban: CPT/Inf (98) 12.];
- Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője A/HRC/22/53. számú jelentése (Juan E. Méndez: *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 1 February 2013, A/HRC/22/53.) [a továbbiakban: A/HRC/22/53.];
- Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője A/HRC/7/3. számú jelentése (Manfred Nowak: *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development*. Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. 15 January 2008, A/HRC/7/3.) [a továbbiakban: A/HRC/7/3.];
- Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentése (Manfred Nowak: *Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 28 July 2008, A/63/175.) [a továbbiakban: A/63/175.];
- Nils Muižnieks, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának a 2014. júliusi magyarországi látogatását követően kiadott CommDH(2014)21. számú jelentése (Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe: *Report following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014*, CommDH(2014)21, Strasbourg, 16 December 2014.) [a továbbiakban: CommDH(2014)21.];

- Paul Hunt, az ENSZ elérhető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal foglalkozó különleges jelentéstevőjének (2002-2008) E/CN.4/2005/51. számú jelentése (Paul Hunt: *Report on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, 11 February 2005, E/CN.4/2005/51.) [a továbbiakban: E/CN.4/2005/51.].

### **A látogatás módszere**

Az NMM feladatainak teljesítése körében személyesen és munkatársaim útján is eljárhatok. Az említett feladatok teljesítésére – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala köztisztviselői közül, állandó jelleggel – legalább tizenegy munkatársamat kell felhatalmaznom.

Felhatalmazott munkatársaim a Debreceni Terápiás Ház pszichiátriai betegek és értelmi fogyatékosok ápoló, gondozó bentlakásos szociális otthonát 2015. január 28-án, előzetes bejelentés nélkül látogatták meg. Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a látogatás résztvevői megvizsgálták az Intézmény helyiségeit; az ellátottakkal kapcsolatos bánásmóddal összefüggő iratokba betekintettek és azokról kivonatot és másolatot kértek; meghallgatták az Intézmény munkatársait, és az ellátottakat; továbbá, részt vettek az ellátottak gondnokság alá helyezési eljárásával kapcsolatos – a látogatás napján, az Intézmény épületében megtartott – gyámhivatali eljárási cselekményen.

Munkatársaim mind az Intézményben dolgozó személyek, mind az ellátottak meghallgatását bizalmas körülmények között, előzetesen összeállított kérdéssorok alapján végezték oly módon, hogy a kommunikációnál figyeltek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeire.

*A látogatás során összesen 33 személlyel készült interjú az alábbiak szerint:*

- 2 személlyel az intézményvezetőséggel történt beszélgetés során (intézményvezető és intézményvezető ápoló)
- 7 személlyel az Intézmény személyzetéből (intézményi pszichiáter, ápolók, gondozók, szociális munkatárs, takarító)
- 24 személlyel az ellátottak közül (10 interjú nővel, 14 férfival készült. Az interjúkban részt vevő legfiatalabb ellátott 20-25 év közötti, míg a legidősebb 80 év feletti volt. Az interjúkban résztvevők között 1, az Intézményben házastársi szobában élő házaspár volt.)

**A látogatás időpontja** 2015. január 28.

### **A látogatás résztvevői**

A látogatás vezetője: dr. Gurbai Sándor jogász  
 A látogatás résztvevői: dr. Fliegauf Gergely pszichológus  
 dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus  
 dr. Sárközy István jogász  
 dr. Zeller Judit pszichológus, jogász.

## **Tényállás és megállapítások**

### **Elhelyezkedés**

A Debreceni Terápiás Ház lakóházak közelében, 6 hektárnyi területen, a város központjától mintegy 4 kilométer távolságban helyezkedik el. A bejáratnál 24 órás portaszolgálat működik. Az Intézmény több helyi buszjáratral is megközelíthető, a megálló az épület előtt található, vagyis *érvényesül* az SzCsM Rendelet 4. § a) pontjának azon rendelkezése, melynek értelmében *a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy az tömegközlekedési eszközzel megközelíthető legyen.*

### **Fenntartás**

Az Intézmény fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság; korábban Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzatának fenntartásában működött, a fenntartóváltásra az egyes szakosított és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi CXCV. törvény alapján került sor 2013. január 1-jével. Az SZGYF 120 millió forintos hiánnyal vette át az Intézmény fenntartását és ez a hiány – az Intézmény vezetőségének elmondása szerint – azóta is fennáll. Az Intézmény által nyújtott szociális szolgáltatások a „fogyatékos személyek otthona” és a „pszichiátriai betegek otthona” ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátásra terjed ki. Az Intézmény 2014. december 31-ig érvényes, ideiglenes működési engedéllyel rendelkező mindkét ellátás tekintetében. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet 2015. január 1-jétől hatályos 50. § (1) bekezdésben foglaltakra való tekintettel, a működést engedélyező szerv az ideiglenes bejegyzés hatályát 2016. december 31-ig meghosszabbította. A legutóbbi, 2014. február 19-i keltezésű – az Intézmény 2013. évi szakmai munkáját elemző – fenntartói értékelés megállapította, hogy „az intézmény az ellátottak számára a teljes körű ellátást megfelelően biztosította [a 2013. évben].” Az értékelés hiányosságokat nem állapított meg és a fenntartó javaslatai az (1) akadálymentes közlekedés, (2) a szociális foglalkoztatás bevezetése (3) pályázati lehetőségek folyamatos figyelemmel kísérése, és (4) az Intézmény életében az önkéntesek minél nagyobb számban történő bevonása területeket érintették. *E jelentésben megfogalmazott észrevételekre és ajánlásokra alapozva, megállapítható, hogy a fenntartói értékelés nem kellő körültekintéssel és részletességgel született meg, holott az ilyen jellegű értékelések jelentős szerepet játszanak a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése szempontjából. Továbbá, a fenntartói értékelés nem tartalmaz a CRPD-ben foglalt kötelezettségek teljesítésére vonatkozó értékelési szempontokat és megállapításokat.*

### **Ellátottak**

Az Intézményben az engedélyezett férőhelyek száma 280 fő, melyből 215 férőhelyen pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek, 65 férőhelyen értelmi fogyatékossgal élő személyek ápolása, gondozása végezhető. Az SZGYF előtti fenntartó, Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata a 126/2012. (V. 31.) közgyűlési határozatával elrendelte „az intézményi férőhely kijelölések ideiglenes – 250 férőhely eléréséig történő – mellőzését, a határozatlan idejű működési engedélyhez szükséges feltételek megteremtése érdekében.” A határozatban felkérte az Intézmény vezetőjét, hogy „a pszichiátriai betegek otthona esetében 200 férőhely eléréséig, a fogyatékos személyek otthona esetében 50 férőhely eléréséig az intézményben férőhelyet ne jelöljön ki.” A látogatás napján az Intézményben 200 fő pszichoszociális fogyatékossgal élő személy és 51 fő értelmi fogyatékossgal élő személy volt elhelyezve. A látogatás napján tehát – Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata a 126/2012. (V. 31.) közgyűlési határozata alapján – nem volt betöltetlen férőhely a Debreceni Terápiás Házban.

Az ellátottak nemenként és fogyatékoság típusa szerinti megoszlása az Intézményben:

	értelmi fogyatékosággal élő személy	pszichoszociális fogyatékosággal élő személy	össze- n
nő	24	107	131
férfi	27	93	120
összesen	51	200	251

Az ellátottak korcsoportok szerinti megoszlása:

	értelmi fogyatékosággal élő személy		pszichoszociális fogyatékosággal élő személy		összesen
	nő	férfi	nő	férfi	
18-30 év	0	3	1	1	5
31-40 év	1	3	8	12	24
41-50 év	8	8	16	20	52
51-60 év	9	8	14	28	59
61-70 év	4	2	35	17	58
71-80 év	2	2	18	13	35
81-90 év	0	1	13	2	16
91+	0	0	2	0	2
összesen	24	27	107	93	251

A látogatás időpontjában az intézményi ellátásra várakozók nemenkénti és a fogyatékoság típusa szerinti megoszlása:

	értelmi fogyatékosággal élő személy	pszichoszociális fogyatékosággal élő személy	összesen
nő	11	10	21
férfi	5	7	12
összesen	16	17	33

Az Intézmény szakmai programja is tartalmaz az ellátottakra vonatkozó statisztikai adatokat. Ez a dokumentum még mindig használja a „debilitás, imbecillitás és idióta” kifejezéseket.<sup>9</sup> *Az értelmi fogyatékosággal és pszichoszociális fogyatékosággal élő személyek stigmatizáló jellegű megnevezése, mint például a debilitás, imbecillitás, idióta és retardáltság<sup>10</sup> szavak használatával történő megjelölésük, az érintett személyek tekintetében az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszasságot okoz.* Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata által elrendelt intézményi férőhelyek 280 főről 250 főre történő – ugyan ideiglenes időtartamára tervezett – „csökkentése” egy folyamat kezdete, amely hozzájárulhat a fogyatékosággal élő személyek intézményi ellátásának közösségi alapú szolgáltatásokkal történő felváltásához. Ezt a célt a CRPD 19. cikke és a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat is hangsúlyozza.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Szakmai program 8.

<sup>10</sup> Az SzCsM Rendelet 6. számú mellékletét képező, a korlátozó intézkedés elrendeléséhez használt adatlapok kitöltésénél többször használt megnevezés a „mentális retardáció” Lásd a korlátozó intézkedésekről szóló részt.

<sup>11</sup> Az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogainak bizottsága (a továbbiakban: CRPD Bizottság) azonban aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat 30 éves időkeretet állított fel az intézménytelenítésre vonatkozó tervében. CRPD/C/HUN/CO/1, 33. bekezdés.

Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004 – 2010) szerint a kínzás és rossz bánásmód tilalmába ütköző bánásmód a fogyatékossgal élő személyek tehetetlen, kiszolgáltatott állapotából is következhet. Ilyen állapotot előidézhethet az, ha az érintett személy mások irányítása, vagy ápolóik, gondozóik ellenőrzése alatt áll. Az intézményi körülmények között megjelennek az institucionalizálódás és a tanult tehetetlenség hatásai.<sup>12</sup> Nils Muižnieks, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa a 2014. júliusi magyarországi látogatását követően kiadott jelentésében ezzel összefüggésben hangsúlyozta, hogy *a CRPD 19. cikkének implementációjának első lépéseként azonnal meg kell tiltani az intézményekben történő új elhelyezéseket a fogyatékossgal élő személyek tekintetében.*<sup>13</sup>

### **Gondnokság**

Az intézményi statisztika szerint a gondnokság alá helyezett személyek száma a látogatás napján 239 fő. Ebből cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alatt 100 fő, míg cselekvőképességet teljesen korlátozó (kizáró) gondnokság alatt 139 fő állt. A látogatás napján nem állt gondnokság alatt 11 fő, azonban egyikük esetében megindult a gondnokság alá helyezési eljárás. Mindemellett a látogatás időpontjában 2 ellátott gondnokság alá helyezési eljárásával kapcsolatos – az Intézmény épületében megtartott – gyámhivatali eljárási cselekmény folyt, melynek keretében kiderült, hogy az egyik ellátottat, cselekvőképességet teljesen korlátozó a másikat, cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezték. Egyiküknek sincs olyan hozzátartozója, ismerőse, akit a gondnokául választana, így hivatásos gondnokok kijelölése folyamatban van.

Az Intézmény vezetősége szerint a gondnokság alá helyezés megszüntetése iránti per kezdeményezése nem jellemző. Egy ellátott próbált a gondnokság alól kikerülni, de nem járt sikerrel. A gondnokcserére irányuló kérelmek inkább előfordulnak az Intézményben. A hivatásos gondnokok havonta jönnek az Intézménybe kapcsolatot tartani a gondnokoltjaikkal. Egy hivatásos gondnoknak általában 5-10 gondnokoltja él a Terápiás Ház ellátottjai között.

Az ellátottakkal folytatott interjúk szerint a gondnokok és gondnokoltjuk közötti kapcsolattartás nagyon eltérő képet mutat. Az esetek nagyobb részében az ellátottak jelenlegi gondnokukkal gyakran találkoznak, és elégedettek velük. Több olyan ellátott is volt, aki azt állította, hogy ritkán találkozik a gondnokával, sőt egyikük azt mondta, hogy még soha nem találkozott. Az egyik ellátott arról számolt be, hogy régebben cselekvőképességet kizáró (teljesen korlátozó) gondnokság alá helyezték, de kérelmezte a módosítást és most részlegesen korlátozó gondnokság alatt áll. Jelenleg a gondnokságának megszüntetését szeretné elérni. A gondnokság alá helyezés és a fogyatékossgal élő személyek intézményi elhelyezése, valamint a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának potenciális sérelme szorosan összefüggő területek. Az interjúk során az ellátottak jelezték, előfordul, hogy a gondnok a gondnokoltja akarata ellenére helyezi el őt az intézményben, illetve dönt helyette például a méhen belüli fogamzásgátló eszköz felhelyezéséről.<sup>14</sup> *Mivel az Intézményben kevés számú cselekvőképességgel rendelkező, fogyatékossgal élő személy él, és a támogatott döntéshozatal jogintézménye ismeretlen, továbbá az ellátottak többsége teljesen korlátozó gondnokság alatt áll; nagyobb figyelmet kell fordítani arra, hogy a CRPD és a Ptk. cselekvőképességet érintő rendelkezéseit ők is megismerjék. Ezen túlmenően lehetővé kell tenni, hogy az ellátottak a gondnoksági felülvizsgálatok megindításához szükséges jogi és egyéb támogatáshoz hozzáférjenek.*

<sup>12</sup> Vö. A/63/175. 50. bekezdés.

<sup>13</sup> CommDH(2014)21, 123. bekezdés. Ezzel kapcsolatos észrevételeket lásd a jelentés „Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás előkészítése” fejezete alatt.

<sup>14</sup> Ilyen jellegű jogsérelmekről számolt be jelentésében Paul Hunt, az ENSZ az elérhető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal foglalkozó különleges jelentéstevője. E/CN.4/2005/51, 79. bekezdés.

## **Bekerülés, kikerülés**

Az intézményvezetőség szerint változó, hogy ki kezdeményezi az intézményi elhelyezést, de inkább a gondnokok és jellemzően a hivatásos gondnokok. Az ellátottakkal folytatott interjúk alapján megállapítható, hogy néhányan önszántukból jöttek az intézménybe, másokat a rokonaik vagy a gondnokuk helyezett itt el, míg egyesek közvetlenül a gyermekvédelmi rendszerből kerülnek ide. Az egyik ellátott „jó ötletnek tartotta” az Intézménybe való bekerülést, egy másik pedig szeretett volna idekerülni. Volt olyan, aki gyermekként epilepsziás és viselkedészavaros volt, később cukorbeteg és hajléktalan lett. A hajléktalanszálló – ahol évekig lakott – munkatársainak segítségével került át az Intézménybe, és a bekerülést maga is kérvényezte. Helyzetével elégedett, nem szeretne kikerülni. „Félek kint, nem tudnám ellátni magam, én régen nagyon sokat éheztem, ez egy nagyon jó hely” – fogalmazott. Annak ellenére látja így a helyzetét, hogy két szakmája is van: csecsemő-gondozó és férfitodrász. Az egyik, cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt álló ellátott arról számolt be, hogy abból az intézményből, ahol korábban élt, a gondnoka „ideutalta.” Állítása szerint őt erről a gondnoka meg sem kérdezte. Szeretne kikerülni az Intézményből és a szüleivel élni, de ők nem akarnak gondoskodni róla. Az idősebb megkérdezettek nagyobb része állapotuk miatt vagy rokonaik kívánságára elfogadja az Intézményt. „Szeretjük, mert muszáj szeretni.” – fogalmazott egy idős hölgy. Egy másik idős ellátott, aki több mint 30 éve lakik az Intézményben már beletörődött a helyzetébe, „ebben a korban már mindegy, nekem jó itt” – mondja. A harmadik idős ellátott viszont panaszkodott a helyzetére. Ő leginkább azt kifogásolta, hogy az 1950-es években megvásárolt lakását – a néhány éve, a feleségével közösen felvett jelzáloghitel törlesztő részletének elmaradása miatt – elvették, onnan kitétek, az ingatlan egy idegené lett. Őt év alatt 4 temetést kellett rendeznie, a feleségéé volt az utolsó. Ezt követően maradt el a törlesztéssel, amelynek az lett a következménye, hogy az Intézménybe került. Olyan rokona nincs, aki elláthatná, de innen menekülne. Úgy fogalmazott: „még szeretnék élni, de itt nem lehet, ez egy szegényház”, még akár albérletben is szívesebben lakna. Egy másik idősebb ellátott azért van az Intézményben, mert „az öccse és a nővére bebaszta ide (sic!), felhívták a háziorvost, aki elintézte.” A fiatalabbak esetében jelentős az elvágódás, az önálló életre törekvés. „Betegek vagyunk, de nem mindenki hülye.” – állapítja meg az egyik fiatal férfi, arra utalva, hogy sokan némi segítséggel képesek lennének az intézményen kívül élni. Egy másik fiatal ellátott úgy fogalmazott, hogy őt a szülei ide „beírták.”

Az intézményvezetőség elmondása szerint az intézményi elhelyezés okai között szerepel többek között az, hogy a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek nem szedik a gyógyszereiket és nem járnak be a pszichiátriai gondozóba, a pszichiátriai gondozók pedig nem keresik fel az érintett személyeket. Mindezek következtében tartós bentlakásos intézményi ellátásba kerülnek. Előfordul olyan bekerülési ok is, hogy az érintett személy „cigarettaért árulja magát.” Az intézményi elhelyezés határozatlan időre szól.

Az intézményvezetőség tudomása szerint a Debreceni Terápiás Ház az ország 3 legalacsonyabb térítési díjú intézménye közé tartozik, ezért elhelyezési kérelmek távolabbi településekről – elsősorban Budapestről – is érkeznek. Meglátásuk szerint ezekben az esetekben a gondnok – ha nem lesz változás a személyében – és a gondnokolt nehezebben tud majd kapcsolatot tartani. Az ellátottak általában halálukig maradnak az Intézményben. A Debreceni Terápiás Házban évente 20-25 haláleset történik. 2012-ben 3 fő értelmi fogyatékossgal élő személy és 2 fő pszichoszociális fogyatékossgal élő személy hagyta el az Intézményt. 2013-ban 1 fő pszichoszociális fogyatékossgal élő személy távozott. A 2014. évben 2 fő kiköltöző volt, akik közül egy önálló életvitelt folytat, míg a másik személyt áthelyezték egy másik intézménybe. *Az Intézménybe történő bekerüléssel és az onnan történő kikerüléssel kapcsolatosan az „önálló életvitel és a közösségbe való befogadás előkészítése” rész alatt fogalmazok meg észrevételeket.*

## Lakószoba és szobatársak megválasztása

Az intézményvezetés a lakószoba és a szobatársak megválasztásával kapcsolatosan azt mondta, hogy „az ellátottak oda kerülnek, ahol hely van. Ha konfliktus van, akkor szobacserére kerül sor. Ha lehetőség van rá, megválaszthatják, hova, melyik szobába kerüljenek.” Az Intézmény nem rendelkezik olyan dokumentummal, amely az ellátottaknak a lakószoba és a szobatársaik megválasztására vonatkozóan tartalmazna szabályokat. Ilyen rendelkezéseket nemzeti jogszabályok sem tartalmaznak, és erre vonatkozó szabályok meghatározását elő sem írják a tartós bentlakásos intézmények számára.

Az Intézmény személyzetének egyik megkérdezett tagja arról számolt be, az ellátottak nem választhatják meg, hogy kivel szeretnének egy szobában lenni, az állapotuk alapján osztják be őket. „A szabad választásból csak a baj lenne, ma ezzel akar lenni, aztán holnap már azzal.” – füzi hozzá.

Az ellátottakkal folytatott interjúk szerint, az Intézményben elhelyezett fogyatékossgal élő személyek nem választhatják meg, hogy kikkel szeretnének lakni. Sok esetben semmilyen személyes kapcsolatuk sincs a szobatársukkal. Olykor konfliktus is előfordul. Az egyik ellátott, aki nem választhatta meg a szobatársait, kénytelen volt elfogadni őket. Egy másik hasonló helyzetben lévő ellátott, és úgy vélte, hogy jó szobában van, ahol hatan vannak együtt. Egy házaspár hangsúlyozta, hogy a házaspári szoba jobb a többinél, hiszen korábban 5-en, illetve 7-en éltek egy szobában. Egyik női ellátott, aki az Intézményben stabil párkapcsolatban él és a párjával rendszeresen használják is az intim szobát, szeretnének külön szobába költözni. Ezt az Intézmény nem támogatja.<sup>15</sup>

Különösen zavaró tényező az együtt élők magas létszáma, még az egy osztályon elhelyezett 40-50 fő is egyértelműen túl sok a mindennapokban. Az egyik idős ellátott hölgy úgy foglalta össze a problémát: „A szabadság hiányzik.” Egy másik ellátott arra panaszkodott, zavarja, hogy szobatársai figyelik őt. Volt, aki azt mondta, szeretne egyedül lakni egy szobában, de nem lehet, mert négyen vannak.

A Megelőzési Albizottság szerint, függetlenül attól, hogy a gyakorlatban előfordul-e rossz bánásmód, figyelmet kell fordítani arra, hogy az ilyen bánásmódokat, megelőzzük.<sup>16</sup> A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése a szabadságuktól bármely fogva tartási helyen megfosztott személyek alapvető emberi jogainak tiszteletben tartásából fakad.<sup>17</sup> Ezt felismerve, az Intézmény a korlátozó intézkedések protokolljában az ilyen jellegű intézkedések prevenciójának részeként megfogalmazza, hogy kényelmes, barátságos, egyénre szabott lakóteret kell kialakítani.<sup>18</sup> Ennek részét kell képeznie az ellátottak azon jogának tiszteletben tartása, hogy szabadon megválaszthassák, kivel kívánnak egy szobában lakni.

*Az ellátottak azon jogának tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség, hogy szabadon megválaszthassák, kivel kívánnak egy szobában lakni, amellet, hogy a Megelőzési Albizottság rossz bánásmódok megelőzésével kapcsolatos álláspontjával is egyezik, a CRPD 19. cikkéből is fakad, noha az Intézményben élő fogyatékossgal élő személyek a lakóhelyüket – intézményi elhelyezésükre való tekintettel – nem minden esetben választhatták meg. Mindezek alapján tehát az a tény, hogy az Intézményben lakó fogyatékossgal élő személyek nem választhatják meg, kivel kívánnak egy szobában lakni az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz.*

<sup>15</sup> Ezzel összefüggésben lásd még a „Házasság, párkapcsolat” részt.

<sup>16</sup> CAT/OP/MDV/1, 4. bekezdés.

<sup>17</sup> Uo. 5. bekezdés.

<sup>18</sup> Az Intézményi Korlátozó Intézkedések Protokollja 6.

## Személyi feltételek - ellátói személyzet

Az Intézményben az előírt dolgozói létszám 157 fő. A látogatás napján a tényleges dolgozói létszám 141. Az SzCsM Rendelet 2. számú mellékletének a II/2/B. és a II/2/D. pontjaiban előírt szakmai létszám megvan az Intézményben, a dolgozói létszám hiánya a technikai személyzetet érinti, elsősorban a mosodát, konyhát, portát. Ezt a létszámhiányt közmunkaprogrammal igyekeznek pótolni. Az ápoló-gondozók létszáma 67, ebből 57 nő és 10 férfi. Az intézményvezetőség szerint *a személyi állomány „ki van facsarva.”*

Az Intézményben szociális és mentálhigiénés csoport működik 11 fővel. Feladatuk „az ellátottak interperszonális kapcsolatrendszerének alakítása, egyéni és csoportos foglalkoztatásuk, a szabadidő tartalmas eltöltésének megszervezése, az ellátottak érdekvédelme, lelki gondozásuk.”<sup>19</sup> A csoportos interjúk alapján megerősítették az intézményvezetőségnek a személyi állomány kimerültségével kapcsolatos véleményét. Mindannyian megterhelő, adminisztrációs munkát végeznek: pénzkezelést intéznek, esetenként bevásárolnak az ellátottaknak, valamint az Intézményben élők mindennapjait szervezik. *A csoport munkatársai mentálhigiénés tevékenységet nem vagy csak csekély mértékben folytatnak.* Az intézményi személyzettel folytatott interjúk során arra hívták fel a figyelmemet, hogy korábban az ápolószemélyzet mintegy 80%-a kifejezetten szakirányú képzettséggel rendelkezett, „*elmegyógyászati szakápoló*”<sup>20</sup> végzettsége volt. A korábbi képzést nemrég „*gyorstalpaló*” váltotta fel, *a szociális gondozó és ápoló képzés.*<sup>21</sup> Utóbbiak az alapfokú tanulmányok lezárása után elvégezhetők, és nem nyújtanak elégséges ismereteket. *Mindez csökkenti a szakmai hozzáértést, és a mentálhigiénés segítségnyújtás színvonalát az ellátottak tekintetében. További teher a személyzet számára, hogy 12 órás műszakban dolgoznak, nemritkán egyedül.* Az egyik ellátott nemrégiben komoly verekedést kezdeményezett. A verekedés időpontjában az ápoló-gondozó személyzet egyetlen munkatársa tartózkodott az ápolási egységen, ahol maximálisan 60 ellátott számára nyújthatnak ellátást és a létszám 50 felett van. A verekedést kezdeményező ellátott a látogatás időpontjában külön szobában volt elhelyezve. Az intézményi személyzet szerint ez az ellátott szoros felügyeletet igényel, amit szinte lehetetlen megoldani. A szolgálati beosztás szerint az ápoló személyzet nappal és éjszaka is gyakran mindössze egyetlen embert jelent osztályonként. 15 éven keresztül dolgozott az Intézményben pszichológus, de felmondott. Hetente kétszer elsősorban a dolgozók mentálhigiénéjével foglalkozott, de előfordult, hogy az ellátottakkal is. A kialakult helyzet következtében *sem az ápolószemélyzet szupervíziója, sem az ellátottaknak nyújtott pszichológusi szolgáltatás nem megoldott.*

Az ellátói személyzet továbbképzésével kapcsolatosan az Intézményvezetőség kiemelte, hogy a dolgozóknak 2012-től nem jár a továbbképzéseken való részvételért az az egy havi illetmény, amely korábban jogszabályi előírás alapján megillette őket. Az Intézmény 2013. évi szakmai munkáját elemző fenntartói értékelés kiemeli, hogy „a munkavállalók közül 2013-ban 6 fő vett részt továbbképzésen, ezzel is biztosítva a továbbképzési kötelezettséget.” Az Intézmény vezetőségének elmondása szerint 2014 februárjában 25 fő részt vett a pszichoszociális fogyatékkal élő személyek közösségi ellátásáról szóló kihelyezett tanfolyamon, ahol többek között esettanulmányok elemzésére, megbeszélésére is sor került. Ezt a tanfolyamot hasznosnak értékelték. A CRPD-vel kapcsolatos tanfolyamon, képzésen senki sem vett még részt az Intézmény dolgozói közül.

<sup>19</sup> Az Intézmény Szervezeti és Működési Szabályzata III.I.2. pont.

<sup>20</sup> Jelenleg ennek megfelelő végzettség lehet a pszichiátriai szakápoló és gyógyfoglalkoztató. Ez a képzés érettségihez kötött, ápoló szakképzésre épülő OKJ-s képzés eredményeként szerezhető meg. Ld. 37/2013. (V. 28.) EMMI rendelet az emberi erőforrások minisztere ágazatába tartozó szakképzések szakmai és vizsgakövetelményeiről 2. melléklet 54. sorszámú képzés.

<sup>21</sup> A szociális gondozó és ápoló képzés alapfokú iskolai végzettséget igényel, és iskolarendszerű képzésben 3 év alatt, iskolarendszeren kívüli képzés folyamán minimum 1300 képzési óra teljesítésével szerezhető meg. Ld. 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről.



A 12 órás munkarendben dolgozó személyzet tagjai napközben kiülnek a betegekhez. A számukra kijelölt dohányzó hely az utcafronton található, az intézmény területén nem gyűjthetnek rá. Napközben bemehetnek rövid pihenőre a kezelőbe. Az intézményvezetőség nem tud olyan esetről, hogy az ápolók, gondozók, dolgozók bántanák, gúnyolnák az ellátottakat. *Annak ellenére, hogy az ápoló-gondozó személyzet létszáma a jogszabálynak megfelel, előfordul, hogy az 50 fő feletti ápolási egységben egyetlen ápoló van jelen. Ez a munkabeosztás azon túl, hogy mind az ellátottak, mind az ápoló-gondozói dolgozók szempontjából elfogadhatatlan, magában hordozza a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának sérelmét, így az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésével összefüggő visszásság veszélyét eredményezi. Az Intézményben nagyon kevés férfi ápoló-gondozó dolgozik. Ezzel összefüggésben, az ápoló-gondozó személyzet felvételénél különös hangsúlyt kell fektetni a nemek arányának kiegyensúlyozottabbá tételére. Az intézményi dolgozók mentálhigiéniája, szupervíziója nemcsak a személyzet jól-létének elősegítése szempontjából fontos, de jelentőséggel bír a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának prevencióját érintően is. Itt fontos rámutatni az intézményi dolgozók továbbképzésével kapcsolatos hiányosságokra is; ez szintén olyan terület, ahol lépéseket kell tenni az intézményi szakmai személyzet rendszeres és minőségi továbbképzésének megoldása érdekében. A továbbképzéseknek ki kell terjedniük a Jegyzőkönyv és a CRPD releváns rendelkezéseinek és az azokkal kapcsolatos gyakorlati ismereteknek az elsajátítására is.*

## **Tárgyi feltételek**

Az Intézményben öt ápolási egység található. Egy műszaki csoport is dolgozik itt, amelynek lakatos, festő tagjai is vannak. Üvegkár esetén 24 órán belül elvégzik a cserét. Salétromos fal található a III-as ápolási egységben, ami az olajlábazatot is ledobja. Az I-es ápolási egységben a salétromos fal le lett csempézve. Az V-ös ápolási egységen a fürdőszoba penészes, de ezen a festők dolgoznak. A szobák méretével kapcsolatosan az intézményvezetőség elmondta, hogy az I-es és a III-as ápolási egységben nincs meg a 6 m<sup>2</sup>/fő. A II-esen, IV-esen és az V-ösön megvan. Az V-ös ápolási egységben a szobák 47 m<sup>2</sup>-esek. Itt többre kerülne az átalakítás, mint egy részleg felépítése. A WC-k száma az I-es és a III-as ápolási egységben nem elegendő.

### *I-es ápolási egység*

Az I-es ápolási egység fekvő, illetve magas ápolási igényű férfi ellátottak számára nyújt elhelyezést. Ebben az egységben 10 szoba található. A látogatás idején 43 fő élt ezen az osztályon, ahol 5 ágyas szobák kerületek kialakításra, jellemzően 4-5 fővel. A szobák mérete 24 m<sup>2</sup> (3,7 mx6,5 m). Ezzel kapcsolatosan az SzCsM Rendelet 41. § (4) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy a *bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület jut.* Továbbá, az SzCsM Rendelet 42. § (1) bekezdés értelmében a *bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el.* Négyenél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni. Annak ellenére, hogy az SzCsM Rendelet 41. § (4) bekezdés b) pont alapján a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha tíz ellátottra legalább egy nemenkénti illemhely jut, az osztályhoz egy WC blokk tartozik összesen 3 WC-vel, így az *illemhelyek száma tekintetében az I-es ápolási egység nem felel meg a jogszabályi követelményeknek. A WC blokkban hiányzik a mosdó, kézmosásra át kell menni a szomszéd helyiségbe.*<sup>22</sup> Az ápolási egységben elhelyezett ellátottaknak – néhány kivételtől eltekintve – nincs saját ruhájuk, az Intézmény öltözteti őket „közös ruhákból.”

<sup>22</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 1. sz. kép.

*Az osztályon egy „magasított rácsos ágy” is elhelyezésre került.<sup>23</sup> Az I-es ápolási egység akadálymentes és van külön dohányzóhelyiség. Habár az osztályt részben felújították – például kifestették, a salétromos fal le lett csempézve –, mégis erősen leromlott állapotú és sok helyen potyog a vakolat. Az ajtófélfáknál a falak éleit fémllemezzel vonták be, amely balesetveszélyes.*

### *II-es ápolási egység*

A II-es ápolási egység két épületben található: egy női fekvő részlegből és egy önellátásra képes női részlegből (pavilon) áll. A fekvő részlegen 13 db 4 ágyas szoba lett kialakítva. A látogatáskor a fürdő penészes, dohos volt. Az osztályhoz 5 db WC tartozik. A pavilonban, mely nem akadálymentes, a látogatás idején 5 fő volt elhelyezve 2 db 3 ágyas és egy 2 ágyas szobában. A szobák mérete megfelel az SzCsM Rendelet előírásainak. Az épület felújításra szorul.

### *III-as ápolási egység*

A III-as ápolási egység jól mozgó férfi ellátottak számára nyújt elhelyezést. Ez az osztály maximálisan 60 ellátott számára nyújthat ellátást; a látogatás idején 53 fő volt itt elhelyezve. Ebben az egységben 2 db 4 ágyas, 8 db 5 ágyas és 2 db 6 ágyas szoba található. Az 53 ellátottra 1 fürdő, 3 WC, 2 kád, 2 zuhanyzó jut. *A zuhanyzók nem akadálymentesek és a látogatás időpontjában a zuhanyfülkék nem voltak függönnyel leválaszthatók.<sup>24</sup> Az 5 ágyas szoba mérete 23,4 m<sup>2</sup> (3,9 mx6 m), a 4 ágyas szobáé 18 m<sup>2</sup> (3 mx6 m). A III-as ápolási egység utolsó két szobája (11. és 12. szobák) nagyon sötét, mivel a szomszédos V-ös ápolási egység „ráépült” a III-as ápolási egységre és erősen beárnyékolja ezeket a 6 ágyas szobákat.*

A III-as ápolási egység nem felel meg az SzCsM Rendelet 4. § b) pontjában, a 41. § (4) bekezdés a) és b) pontjaiban és a 42. § (1) bekezdésben foglalt azon rendelkezéseknek miszerint, *az épületek építészeti megoldásainak lehetővé kell tenniük az akadálymentes közlekedést, a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterületnek kell jutnia, tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely biztosítandó, és a lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el.* A III-as ápolási egységben nincs külön klubszoba, ehelyett az V-ös ápolási egység „tantermébe” járnak csoportos foglalkozásokra. Ezzel kapcsolatosan az SzCsM Rendelet 41. § (2) bekezdés f) pontja arról rendelkezik, *hogy a bentlakásos intézményben ki kell alakítani gondozási egységenként legalább 20 m<sup>2</sup> alapterületű közösségi együttlétre szolgáló helyiséget.*

### *IV-es ápolási egység*

A IV-es ápolási egység női fekvő részlegnek ad helyet. Itt magas ápolási igényű ellátottakat helyeznek el. Az osztály legtöbb ellátottját pelenkázzák. 2014 áprilisában újították fel ezt az osztályt, és 2-4 ágyas szobákban helyezik el az ellátottakat. Az egységben található 12 szobában 39-40 fő férőhely van. A kétágyas szobák mérete 16 m<sup>2</sup> (5,7 mx2,8 m), ellátottanként egy szekrényel. A négyágyas szobák mérete 33,6 m<sup>2</sup> (5,8 mx5,8 m); két szekrény található a szobákban. Az osztályon két fürdő van, ebből egy akadálymentesített. Az akadálymentes fürdőszobában két kádat és két zuhanyzót helyeztek el. Az osztályon 3 WC található. A látogatás idején *az egyik WC deszka törött volt, a másiktól hiányzott a deszka.<sup>25</sup> Az illemhelyek száma nem felel meg az SzCsM Rendelet a 41. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt azon rendelkezéseknek miszerint tíz ellátottra legalább egy nemenkénti illemhelynek kell jutnia. Ebben az ápolási egységben két „felnőtt rácsos ágy” található.<sup>26</sup>*

<sup>23</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 2. sz. kép.

<sup>24</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 3. sz. kép.

<sup>25</sup> Ezzel kapcsolatos fotókat lásd a mellékletben: 4-5. sz. kép.

<sup>26</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 6. sz. kép.

### *V-ös ápolási egység*

Az V-ös ápolási egység egy koedukált, „a jól mozgó” ellátottak elhelyezésére szolgáló részleg, ahol 58-an laknak. Az osztályon 4 db 2 ágyas szoba van, a többi 5-6 ágyas. Egy 6 ágyas szoba mérete 42,2 m<sup>2</sup> (5,7 mx7,4 m). Ebben a részlegben található két házaspári szobán túl egy „randi” szoba is, ahol a párkapcsolattal rendelkezők találkozhatnak. Míg a házaspárok (élettársak) részére kialakított lakószobák megfelelnek az SzCsM Rendelet 42. § (2) bekezdés előírásának, addig az *5-6 fős szobák kialakítása ellentétes ugyanezen rendelet 42. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel*. A látogatás idején a fürdő felújítás alatt állt. Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT) a 8. Általános Jelentésében kiemelte a pszichiátriai létesítményekkel összefüggésben, hogy az ellátottak életkörülményeivel kapcsolatos hiányosságok nagy gyorsasággal vezethetnek az embertelen és megalázó bánásmód körébe tartozó helyzetekhez.<sup>27</sup> *Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszasságot okoz, hogy az épületek építészeti megoldásai nem minden esetben teszik lehetővé az akadálymentes közlekedést; a lakószobákban nem minden esetben jut egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület; nem minden esetben jut tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely; és a lakószobákban nem minden esetben érvényesül, hogy legfeljebb négy személy kerüljön elhelyezésre. Hangsúlyozni kívánom, hogy e feltételek megteremtését nem az épület renoválásával, bővítésével kell elérni, hanem az ellátotti létszám folyamatos csökkentésével és az ellátottak oly módon történő segítségével, hogy felkészülhessenek – közösségi alapú szolgáltatások biztosításával – a közösségben történő életvitel folytatására.*

### **Étel és étkezés**

Az intézményvezetőség hangsúlyozta, hogy 2015. január 1-jétől új étkezési szabályozást – napi ötszöri étkeztetést – ír elő jogszabály. Az Intézmény a napi 5 étkezést 550 Ft/fő összegből kell, hogy biztosítsa. A napi 5 étkeztetés sok esetben kivitelezhetetlen, hiszen a fekvő osztályon az ellátottak 70 %-át etetni kell. A nővér egész nap etet, nem marad ideje másra. Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni, hogy a hatályos SzCsM Rendelet 45. § (2) – (3) bekezdései értelmében „az ellátottak étkeztetése keretében legalább napi háromszori étkezést – ebből legalább egy alkalommal meleg ételt – kell biztosítani. [...] Ha az ellátást igénybe vevő egészségi állapota indokolja, részére – orvosi javaslatra – az orvos előírásainak megfelelő étkezési lehetőséget (pl. diéta, gyakoribb étkezés) kell biztosítani.” Amióta korpás kenyeret, tönköly ételt adunk, azóta több a maradék – számol be az intézményvezetés. A korpás kiflit nem szeretik az ellátottak. Az ellátottak üzletelnek az étellel; hús, fasírt, sütemény üzletelés tárgyát képezi. Az ellátottak olyan „elmeszereket” kapnak, ami egyeseknél növeli az étvágyat; ha éhesek maradnak, kijárhatnak a boltba és vásárolhatnak, ha van pénzüik. Szóbeli panasz érkezett már az ételek mennyiségével és minőségével kapcsolatosan is. A dolgozók ugyanazt az ételt eszik, mint az ellátottak, de hozhatnak magukkal saját ételt is, amit megmelegíthetnek. Az ellátottakkal folytatott interjúk során az ételek minőségére kevésbé érkezett panasz, ám mennyisége tekintetében általános megállapítás, hogy az túl kevés. Az egyik férfi ellátott úgy látja, hogy „sok kenhető dolgot adnak és zsírosak a dolgok.” Aki ki tud járni (vagy rokonai látogatják), az hozzájut egyéb élelemhez, de van olyan, akinek az intézményi étkeztetés az egyetlen táplálékforrás. Egy középkorú férfi ellátott arról számolt be, hogy egyik rokona rendszeresen bejár hozzá; egyszer a tőle kapott rántott húst elcserélte kávéra meg cigarettára, emiatt a rokona nagyon haragudott rá, és megígérte, hogy nem hoz több húst. Egy középkorú nő elmondása szerint az enivaló nem elég, gyakran vesz magának almát, zsemlét, emellett rendszeresen iszik kávé.

<sup>27</sup> CPT/Inf (98) 12. 32. bekezdés.

Az Intézményben büfé is található, ami az egyik megkérdezett ellátott szerint „borzasztóan drága.” Az Intézményben nem fordul elő büntetésből történő ételmegvonás. A víz folyamatosan hozzáférhető a szobákban lévő mosdóknál. *Az Intézmény rendelkezik az SzCsM Rendelet 41. § (2) bekezdés c) pontjában előírt étkezésre szolgáló helyiséggel. Felhívom a figyelmet, hogy az ételek minősége mellett, azok mennyiségére is megfelelő figyelmet kell fordítani. Az étkezést a bentlakók életkori sajátosságainak megfelelően kell biztosítani.*<sup>28</sup>

## Higiénia

Az ellátottaknak hetente egyszer nővér jelenlétében kell fürdeniük. Ennek oka, hogy a nővér elváltozásokat ellenőriz a bőrön. Az intézményvezetőség elmondása szerint, erre az ellátottak még nem panaszkodtak. A férfi ápoló-gondozók alacsony létszáma (67 fő ápoló-gondozó személyzetből 10 férfi) megnövekedti a férfi ellátottak férfi személyzet jelenlétében történő fürdési lehetőségét.

Az egyik férfi ellátott azt mondta, hogy a pelenkáját rendszeresen cserélik, azonban a katéterét mindig nők teszik fel. Az intézményi személyzet egyik férfi tagja megerősítette az intézményvezetőség által elmondottakat: „meztelenre vetkőztetéses” fürdés hetente kötelező. Ekkor kesztyűvel fürdetnek minden beteget. Az intézményi személyzet egyik női tagja, aki fekvő, illetve magas ápolási igényű férfi ellátottak mellett dolgozik megjegyezte, hogy a nemi szervek tisztítását is elvégzi a férfi betegeken. Ezzel kapcsolatosan az Intézmény házirendje rögzíti, hogy „tisztálkodásnál a szolgálatban lévő ápoló a szükséges segítséget köteles megadni az ellátott szeméreméretének figyelembevételével.”<sup>29</sup>

*A fürdetési gyakorlattal összefüggésben felhívom a figyelmet, hogy – egészségi állapotára való tekintet nélkül – minden ellátott kötelező, „lemeztelenített” fürdetése, valamint – egészségi állapotára való tekintet nélkül – a férfi ellátottak intim testrészeinek női ápoló személyzet által történő szemrevételezése és vizsgálata az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz. Tudomásom szerint a férfi ápolók női ellátottakat nem fürdetnek, de amennyiben mégis, akkor megállapításom – értelemszerűen – arra is vonatkozik.*

*A látogatócsoport az I-es ápolási egységgel kapcsolatos megállapítása az volt, hogy a rendszeres és alapos a takarítás ellenére, a mellékhelyiség és egyes ellátottak is erősen vizeletszagúak voltak. Az ellátottak elhanyagolása és megfelelő szintű ápolásuk hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.*

Az intézményvezetés elmondása szerint az ellátottak személyenként havi egy tekercs WC papírt kapnak az Intézménytől, míg a többit saját maguknak kell megvenniük. Használhatnak vattát, de intimbetétet/tamponat maguknak kell beszerezniük. Az intézményvezetőség elmondása szerint a hölgy ellátottak közül kb. 30-an használnak betétet, illetve tamponat. A pelenkát vagy közgyógyellátás keretében vagy saját költségre szerzik be az ellátottak.

Több ellátott is arról számolt be, hogy a WC-re jutásnál ki szokott alakulni sorban állás, és több ellátott panaszkodott a zuhanyzók akadálymentességének hiányára. *Hangsúlyozni kívánom, hogy az illemhelyek számát úgy kell kialakítani, hogy ott sorban állás ne alakulhasson ki, a zuhanyzókat pedig akadálymentesíteni kell. Mind a mellékhelyiségek előtt kialakuló várakozás, mind pedig a zuhanyzók akadálymentességének hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

<sup>28</sup> Lásd SzCsM Rendelet 45. § (1) bekezdés

<sup>29</sup> Házirend, III. pont.

Az intézményvezetőség arról számolt be, hogy a mosdókhoz tesznek ki törölközőt, de az hamar elhasználódik. Saját törölközőt használhatnak az ellátottak. A mellékhelyiségekben folyékony szappan található a kézmosónál. Az egyik férfi ellátott is úgy látta, hogy szappan, törölköző van az illemhelyen, két-háromnaponta lecserélik.

### **Panaszmechanizmus**

Az Intézmény házirendje kiemeli, hogy az ellátott (illetve gondnoka) egyes ügyekben közvetlenül az Érdekképviselési Fórumnál panaszkodhat. Ha ügyében érdemi intézkedés nem történik, vagy azzal nem ért egyet, akkor az Intézmény fenntartójához fordulhat. Ezen túlmenően, az ellátottak az ellátott jogi képviselőhöz is fordulhatnak, aki minden hónap második szerdáján tart fogadóórát az Intézményben. A szakmai programja tartalmazza, hogy az ellátott az Országgyűlési Biztos Hivatalához (értelemszerűen: Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához) is fordulhat panaszával.

Egyes ellátottak úgy tudják, hogy az intézményvezető-helyettesnek lehet jelezni, ha valakinek panaszja van. Az Érdekképviselési Fórum és az ellátottjogi képviselő elérhetőségei jól láthatóak, nyilvánosan hozzáférhetők.

Az intézményvezetőség szerint az ellátottak általában arra panaszkodnak, hogy „nincs pénz, nincs kávé, cigaretta.”, másrészt dolgozni szeretnének. Írásbeli panasz két éve nem volt az Intézményben. A szóbeli panaszt nem dokumentálják, azonnali megoldásra törekszenek. Az ellátott jogi képviselőhöz igen ritkán fordulnak panasszal.

*A panaszládát nem ismerik az ellátottak.* Az egyik középkorú férfi, aki 15 éve él az intézményben, a panasszal kapcsolatos kérdésre azt felelte, hogy ő nem tud írni. Az írásbeli kommunikációhoz eddig még azért nem kért senkitől segítséget, mert nem érezte szükségét. Azt is mondja, hogy ha baj van, senkinek sem tud szólni. *Az ellátott senkiben sem bízik annyira, hogy merne, akarna hozzáfordulni a bajban. A szobatársaitól fenyegetve érzi magát, de nem tudja, kitől kérhetne, kaphatna segítséget.* Egy középkorú ellátott, aki több mint 5 éve él az intézményben azt mondta, hogy ő semmiért sem szeretne panaszt benyújtani, gondolja, talán a nővéreknek lehetne szólni. *Esetében a panaszmechanizmus kiépítetlenségét jelzi, hogy gondolkodnia kell, miként működhetne, kinek lehetne jelezni, ha valami baja lenne.*

*Az érdemi, jól működő, minden ellátott által ismert panaszmechanizmus hiánya felveti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszasság közvetlen veszélyét. A megfelelő panaszmechanizmus egy olyan garanciarendszer része, amely nemcsak a panasszal kapcsolatos sérelmek kivizsgálására és orvoslására nyújt lehetőséget, de a rossz bánásmódok kialakulásának, felismerésének prevencióját is elősegítheti, ezért az ellátottak és törvényes képviselőik számára rendszeresen tájékoztatást kell nyújtani a panaszmechanizmus különböző lehetőségeiről. Amennyiben szükséges és az érintett ellátott kéri, az ellátott jogi képviselő, illetve ha ő elérhetetlen, az Intézmény személyzete nyújtson segítséget a panasz megfogalmazásában, leírásában és a címzetthez történő eljuttatásban.*

### **Érdekképviselés**

Az Intézményben a Szocvtv. 99. §-a alapján megválasztott Érdekképviselési Fórum (a továbbiakban: ÉF) működik. Az ÉF működésének részletes szabályait a házirend, valamint az Érdekképviselési Fórum Megalakításának és Tevékenységének Szabályzata tartalmazza. Az Intézményben az ÉF 7, határozatlan időre választott tagból áll az alábbiak szerint:

- az Intézmény ellátottjai közül 4 fő;
- az Intézmény dolgozói közül 1 fő;
- az ellátottak hozzátartozói, illetve törvényes képviselői közül 1 fő;
- az Intézmény fenntartójának képviselésében 1 fő.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala 2013. július 31-i szakmai ellenőrzése megállapította, hogy az ellenőrzés előtti utolsó ÉF ülésre 2011. május 2-án került sor. Ezen megállapítást követően az ÉF 2013. szeptember 11-én tartott ülést, melyen jelen volt a fenntartó által delegált ÉF tag is. Az ülés jegyzőkönyve értelmében egy intézményi ellátott halála miatt „új tag *kijelölését* kellett kezdeményezni,” akit *felkértek* az ÉF tagság elfogadására. Az ellátottak hozzátartozói, illetve törvényes képviselői közül egy hivatásos gondnokot „*kért fel* az Intézmény tagnak.” Az ÉF új elnököt választott. Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni, hogy a Szocvtv. 99. § (3) bekezdés a) és b) pontjai értelmében *az ÉF ellátotti tagjai, valamint az ellátottak hozzátartozói, illetve törvényes képviselői közül kikerülő tag, választás – és nem kijelölés és felkérés – alapján lesznek az ÉF tagjai. Amennyiben az ÉF jelenlegi ellátotti tagjai, valamint az ellátottak hozzátartozói, illetve törvényes képviselői közül kikerülő tagja nem választás alapján töltik be tisztségüket, akkor esetükben választásokra kell, hogy sor kerüljön.*

Az Intézmény jelenleg, 2013. október 31-án kelt, új ÉF szabályzattal rendelkezik, mely – többek között – előírja, hogy az ÉF tagjait a választásra jogosultak<sup>30</sup> *határozatlan időre választják és a tagot a választásra jogosultak visszahívhatják.* Az ÉF saját tagjai közül az első ülésen nyílt szavazással, egyszerű többséggel elnököt választ.<sup>31</sup> *Az ÉF szabályzata nem rendelkezik arról, hogy az elnök megbízatása milyen hosszú időre szól.*

A Szocvtv. nem ír elő szabályozást azzal kapcsolatban, hogy az ÉF tagjai határozott vagy határozatlan időre szóló mandátummal rendelkeznek-e, valamint azzal kapcsolatban sem tartalmaz előírást, hogy elnököt kell-e választani, így azzal összefüggésben sem rendelkezik a Szocvtv., hogy az elnök mandátuma milyen hosszú időtartamra szóljon. A Szocvtv. 99. § (5) bekezdése értelmében az érdekképviseleti fórum működésének és választásának részletes szabályait a házirend tartalmazza. Mindemellett, *megfontolandó az ÉF működésének szabályozását úgy alakítani, hogy mind a tagok, mind az elnök határozott idejű mandátummal rendelkezzenek, biztosítva ezzel a lehetőséget az időközönként tartandó választásokon történő választói akaratformálásra.* Ezáltal az ÉF jobban és hatékonyabban betöltheti jog- és érdekvédelmi szerepét, mely hatással van a rosszbánásmódok megelőzésével összefüggésben is. A 2014. évben az ÉF kétszer ülésezett: július 9-én és november 5-én. Összhangban az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtól szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdésében foglaltakkal,<sup>32</sup> a júliusi ÉF ülésen az ellátottjogi képviselő is jelen volt. Az üléseken az intézményvezető is részt vett.

Az ÉF üléseiről rendkívül rövid jegyzőkönyv készült. Az ÉF szabályzata értelmében az elnök hívja össze az ÉF ülést és ott ő elnököl.<sup>33</sup> A jegyzőkönyvek szerint az elnöki feladatokat az intézményvezető látja el, aki – annak ellenére, hogy nem tagja az ÉF-nek – összehívja (júliusi ülés), megnyitja (júliusi, novemberi ülés) és lezárja (novemberi ülés) az üléseket. Ezzel kapcsolatban rá kívánok mutatni, hogy az ÉF érdemi működését az is elősegíti, ha az ÉF elnöke látja el az elnöki feladatokat.

*Az érdemi, megfelelően működő ÉF hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét eredményezi.*

<sup>30</sup> „Az ellátást igénybe vevők közül a választás ápolási részlegenként lakógyűlésen történik; a hozzátartozók, a törvényes képviselők, tagjukat az intézményvezető által összehívott értekezleten választják meg; az alkalmazottak képviselőjüket munkatársi értekezleten választják.” (Érdekképviseleti Fórum Megalakításának és Tevékenységének Szabályzata II. 6.)

<sup>31</sup> Uo. III. 1.

<sup>32</sup> „Az ellátottak jogérvényesítésének elősegítése érdekében az ellátottjogi képviselő a) évente legalább egy alkalommal részt vesz az ellátási területén lévő tartós bentlakásos szociális intézményben rendezett érdekképviseleti fórum ülésén, ahol tájékoztatja az ellátottakat a jogaikról, azok érvényesítésének módjáról, az ellátottjogi képviselő elérhetőségéről és a segítő szervezetekről, továbbá válaszol az ellátottak kérdéseire.”

<sup>33</sup> Érdekképviseleti Fórum Megalakításának és Tevékenységének Szabályzata III. 2.

*A „semmit rólunk nélkülünk” elv megvalósulására különös hangsúlyt kell fektetni azáltal, hogy érdemi ÉF üléseket tartanak az Intézményben az ellátotti képviselők aktív bevonásával és a Szocvtv. 99. § (4) bekezdésében<sup>34</sup> foglaltak szem előtt tartásával.*

*A Szocvtv. 99/A. §-a lehetőséget kínál az ellátottak számára, hogy érdekeik közösségekben történő képviseletére és közösségi életük megszervezésére – választott képviselőikből – ellátotti önkormányzatot hozzanak létre. Az Intézményben ilyen ellátotti önkormányzat nem működik. Az ellátottak figyelmét fel kell hívni az ellátotti önkormányzat létrehozásának lehetőségére, és ha igény fogalmazódik meg ellátotti önkormányzat megalakítására és működtetésére, akkor ehhez az Intézmény és az ellátott jogi képviselő – a kért segítség alapul vételével – nyújtson támogatást.*

### **Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás előkészítése**

A vezetőség szerint az Intézmény „nem igazán” tesz azért, hogy az ellátottak kikerülhessenek onnan, és a megfelelő támogatás igénybevételével közösségekben élhessenek. Ennek oka, hogy akik jogosultak tartós bentlakásos ellátásra, azok nem jogosultak a nappali ellátásra. A személyzet egy megkérdezett tagja szerint „ez egy védett közösség, nem tudom, hogy vágnak-e ki, nem tudnának a kinti világban talpon maradni.”

Az Intézményben élő egyik pár arról beszélt, hogy ha tehetnék, szívesen elköltöznének, gondolkoznak rajta. A feleség szerint saját otthon is jó lenne, ami az örökségéből talán megvalósítható lenne, bár tudja, hogy kint sok a rezsi. Ha kiköltöznének, a feleség úgy véli, dolgozhatna is, érettségije van, gépelni tud, de a számítógéphez nem ért. Talán meg tudná azt is tanulni, de innen az Intézményből nem akar munkába járni. Van olyan ellátott, aki úgy látja, hogy „talán a gondnok tudna segíteni a kiköltözésben, de nem akar. A gondnok a pénz miatt ragaszkodik... a megértés, az emberség, a szeretet ritka. A gondnok akkor kap sok pénzt, ha sok gondnokoltja van, de akkor nem ér rá velük foglalkozni.”

A fogyatékossgal élő személyeket gyakran helyezik el a társadalomtól szegregált intézményekben ideértve a tartós bentlakásos ellátást nyújtó otthonokat is. Az itt elhelyezett fogyatékossgal élő személyek számára az intézményi lét a szabadságuktól való megfosztás állandósult állapotát idézi elő, mely akár életük végéig tartó tapasztalat is lehet. Az ilyen típusú intézményekben élő fogyatékossgal élő személyek esetében az ésszerű alkalmazkodások<sup>35</sup> hiánya megnövelheti annak kockázatát, hogy elhanyagolás, erőszak, visszaélés, kínzás és rossz bánásmód áldozataivá váljanak.<sup>36</sup>

*A CRPD 12. cikke magában foglalja a fogyatékossgal élő személy jogának tiszteletben tartását, hogy saját maga tájékozott beleegyezését adja vagy visszavonja többek között azzal kapcsolatosan is, hogy lakóhelyét megválassza.<sup>37</sup> A fogyatékossgal élő személyek e joga, valamint a részes államok ezzel kapcsolatos kötelezettsége explicite megfogalmazódik a CRPD 19. cikkében (Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás), amely szerint:*

<sup>34</sup> Szocvtv. 99. § (4) bekezdés: Az érdek-képviseleti fórum a) előzetesen véleményezi az intézmény vezetője által készített, az ellátottakkal, valamint az intézmény belső életével kapcsolatos dokumentumok közül a szakmai programot, az éves munkatervet, a házirendet, az ellátottak részére készült tájékoztatókat, b) megtárgyalja az intézményben élők panaszait - ide nem értve a jogviszony keletkezésével, megszüntetésével és az áthelyezéssel kapcsolatos panaszokat -, és intézkedést kezdeményez az intézményvezető felé, c) tájékoztatást kérhet az intézményvezetőtől az ellátottakat érintő kérdésekben, az ellátás szervezésével kapcsolatos feladatokban, d) intézkedés megtételét kezdeményezheti a fenntartó felé, valamint más, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok, szervek felé, amennyiben az intézmény működésével kapcsolatos jogszabálysértésre utaló jeleket észlel.

<sup>35</sup> A CRPD 2. cikke értelmében „az 'ésszerű alkalmazkodás' az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelent, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.”

<sup>36</sup> A/63/175, 38. bekezdés.

<sup>37</sup> CRPD/C/HUN/CO/1, 26. bekezdés.

„Az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását: a) a fogyatékossgal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni; b) a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi<sup>38</sup> és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges; c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.”

A fogyatékossgal élő személyek intézményi elhelyezése egyrészt izolációhoz vezet, másrészt a stigmatizációt és a marginalizációt is állandósítja. Ez nemcsak a CRPD 12. és 19. cikkébe ütközik, de Manfred Nowak – az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004 – 2010) – szerint felveti a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának sérelmét is,<sup>39</sup> ami az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot eredményez.

Nils Muižnieks, az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa, a 2014. júliusi magyarországi látogatását követően hangsúlyozta, hogy „azonnal meg kell tiltani az intézményekben történő új elhelyezéseket.”<sup>40</sup> Ezzel egy időben biztosítani kell a fogyatékossgal élő személyek számára a közösségben való élet megfelelő és hatékony támogatásokon alapuló feltételeit.

### **Kulturális, rekreációs, szabadidős és sport tevékenységekben való részvétel**

Az Intézmény szakmai programja megjegyzi, hogy „az intézmény ellátottai jelentősen elszigetelődnek a társadalomtól.”<sup>41</sup> Annak érdekében, hogy az ellátottak és a társadalom többi tagja közötti szakadék minél kisebb legyen, az Intézmény – deklaráltnan – a következő programokat szervezi: iskolák, óvodák jönnek műsort adni; kirándulások; bevásárlások; előadók fellépése; séták; közös táncos összejövetel; társasjátékok; televízió; labdázás; könyvtár; bibliaóra; felolvasás; zenehallgatás. Mindezek mellett az ellátottak szabad döntésük alapján foglalkoztató tevékenységek (papírműhely, fémipari foglalkoztató, kézműves, illetve kerámia műhely) között választhatnak. A korlátozó intézkedések protokolljában az Intézmény a prevenció eszközök között megemlíti, hogy a szabadidős foglalkozás segíti az ellátottak minőségi életvitelét, a tartalmas idő felhasználást, mely visszaszorítja az „üres napok” következményeként megjelenő gyakoribb konfliktushelyzeteket, feszültségeket.

Az intézményvezetőség szerint nehéz bevonni az ellátottakat a foglalkozásokba. Ezt a személyzet egyik munkatársa úgy fogalmazta meg, hogy „igénytelenné válnak [az ellátottak] egy bizonyos fokig.” Az egyéni gondozási tervben szerepel, hogy melyik ellátott milyen szabadidős tevékenységbe lehet bevonni. Ezen dokumentum felülvizsgálatába, aktualizálásába „állapottól függően bevonjuk az érintetteket,” azonban a „súlyosan, halmozottan fogyatékos személyekkel nem lehet kommunikálni” – állítja a személyzet egyik tagja.

<sup>38</sup> A CRPD eredeti angol nyelvű szövege a „residential” kifejezést használja, mely a „bentlakásos” kifejezéssel adandó vissza és nem az „intézményi”-vel.

<sup>39</sup> Ezzel kapcsolatosan lásd például: A/63/175. 37-41. bekezdés.

<sup>40</sup> CommDH(2014)21. 123. bekezdés.

<sup>41</sup> Szakmai program 19.



A könyvtár átalakítás alatt van, de könyvek kölcsönözhetőek. Az osztályokon TV-k vannak. A személyzet meglátása az, hogy az ellátottak szeretnének több táncos-zenes összejövetelet (disco). Ilyen programokat két éve vezettek be az Intézményben és azóta is havonta rendeznek. „Nagy sikernek örvend” – mondja az intézményvezetés. Fontos tevékenység még halottak napján a sírok felkeresése, továbbá a farsang. Állításuk szerint elképzelhetetlen, hogy az ellátottakat büntetésből kizárják ezekből a tevékenységekből.

A látogató csoport tagjainak az volt a benyomása, *hogy az Intézményi környezet ingerszegény, az ellátottak helyzete sivár, beszűkült. Az idősebbek leginkább heverésznek, vagy alapvetően céltalanul lődörögnek a folyosón, olykor a szobatársaikkal beszélgetnek.* Egy középkorú férfi ellátott azt mondja, hogy csak a kerítésig közlekedhet, egyik időtöltése, hogy ott nézeget. Azt mondja, nem is szeretne kimenni, mert akkor elüti az autót. Csikket gyűjtöget, TV-t néz, rádiót hallgat, járka a folyosón, elmegy a dohányzóig, illetve körbesétál a ház körül a járdán. Az egyik fiatal hölgy ellátott sportos lánynak tartja magát (eközben felélénkül a mimikája). Korábbi iskolai sportélményeiről (távolugrás, kézilabda, úszás, ugrókötél, karikapörgetés) beszélt, most is megy, ha van rá lehetőség – de ez nagyon ritkán fordul elő. Egy másik ellátott arról számolt be, hogy kirándulásokra szokták őket vinni. *Az ellátottaknak a jelenleginél több foglalkozásra, élményre lenne szükségük. Az Intézmény által biztosított lehetőségek nem elegendők. A sportolási kedv fenntartása és a mozgásigény kialakítása érdekében lépéseket kell tenni, mint például egy tornaszoba létrehozása, az udvaron kosár- vagy futball-labda pálya kialakítása. Mindez segíthet a korlátozó intézkedések elrendelését kiváltó helyzetek és a konfliktushelyzetek kialakulásában is.*

### **Kapcsolattartás és látogatók fogadása**

Látogatókat bármikor lehet fogadni, erre vonatkozóan semmilyen korlátozás sincs. A házirend szerint a látogatási idő nincs meghatározva, azonban a zavartalan működés biztosítása érdekében ajánlott időpontok: délelőtt 9:00 órától 11:00 óráig, délután 14:00 és 17:00 óra között. A látogatók fogadására külön helyiség nem áll rendelkezésre. Az ellátottak leginkább a szobában, a kerengőben (aula), és a kertben találkoznak velük. Az SzCsM Rendelet a 41. § (2) bekezdés g) pontjában előírja, hogy *a bentlakásos intézményben ki kell alakítani a látogatók fogadására szolgáló helyiséget.* Aki akarja, annak lehet mobiltelefonja. Az egyik ellátott ezzel kapcsolatosan arról számolt be, hogy van mobiltelefonja és használni is tudja azt, és a nővérektől kérhet segítséget telefonja feltöltésében. Egy másik ellátott azt mondta, hogy van ugyan mobiltelefonja, de hívást nem kezdeményezhet, csak őt hívhatják. Az ellátottak számára intézményi Internet nem elérhető, de saját előfizetéssel rendelkezhetnek. Az ellátottak 1 db intézményi számítógépet használhatnak felügyelettel; felügyelet nélkül használhatják viszont saját számítógépüket, ha van. Az egyik ellátott arról számolt be, hogy saját számítógépe van, de nem lehet online. E-mailezni sem tud, mert az Intézmény nem helyesli. *Az ellátottak számára elérhetővé kell tenni, hogy olyan intézményi számítógépekhez juthassanak hozzá, amelyeken az Internet is ingyen elérhető. Ez segíthet egyes ellátottaknak abban, hogy információkhoz jussanak, kapcsolatot tarthassanak fenn az Intézményen kívüli ismerőseikkel, rokonaikkal. Biztosítani kell továbbá a számítógép és az Internet használatára vonatkozó ismeretek elsajátításának lehetőségét az ellátottak számára.*

### **Házasság, párkapcsolat, fogamzásgátlás, abortusz, várandósság, gyermekvállalás** *Fogamzásgátlás, abortusz*

Az intézményvezetőség állítása szerint az Intézményben az elmúlt években sem abortusz, sem sterilizáció nem volt. A fogamzásgátlással kapcsolatosan úgy fogalmaztak, hogy *„a fogamzásgátlást rögtön intézzük.”* Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy nőket csak akkor vesznek fel az Intézménybe, ha a fogamzásgátláshoz beleegyezésüket adják. Nőgyógyász adja be a Depo-Provera injekciót, mely egy hosszúhatású fogamzásgátló.

Az Intézmény a mellékhatásokról<sup>42</sup> azért nem ad felvilágosítást, mert az injekciót nem az ő munkatársuk, hanem egy nőgyógyász adja be. Ha az injekció nem adható, akkor hurkot (spirált) helyeznek fel. Előfordult, hogy valakinek véralvadási problémája volt így a nőgyógyász a Depo-Provera helyett, spirált alkalmazott. A cselekvőképességet kizáró/teljesen korlátozó gondnokság alatt álló személyek esetében a fogamzásgátláshoz a gondnok beleegyezését kéri. A részlegesen korlátozó gondnokság alá helyezett ellátottak esetében, az ő és a gondnoknak hozzájárulását is beszerzik. Óvszert nem adnak, így a férfiak nem védekeznek.

Az intézmény személyzetével készített interjúk szerint terhesség azért nem szokott bekövetkezni, mert az ellátottak fogamzásgátlót szednek. Az elmúlt időszakban előfordult, hogy egy ellátottnak a tudta nélkül helyeztek fel méhen belüli fogamzásgátló eszközt. Ehhez a gondnoka, aki az édesanyja volt, adott hozzájárulást. Miután az érintett szeretett volna gyermeket, vele mindössze annyit közöltek, hogy nőgyógyászati vizsgálaton vesz részt.

Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004–2010) a 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentésének 41. bekezdésében *aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy az itt említettekhez hasonló jellegű gyakorlatok, melyeket fogyatékosággal élő személyek ellen követnek el, láthatatlanok maradnak vagy igazolást nyernek, és nem ismerik el ezeket kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmába ütközőnek.*<sup>43</sup>

Ezzel összefüggésben hangsúlyozom, hogy az Eütv. 15. § (1) bekezdése értelmében „a beteget megilleti az önrendelkezéshez való jog, amely kizárólag törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozható.” Az Eütv. 16. § (2) és (4) bekezdései szerint, *amennyiben a beteg cselekvőképtelen nagykorú, a kezelőorvos által javasolt invazív beavatkozásokhoz történő beleegyezés és a visszautasítás jogának gyakorlására a gondnoka jogosult.* E nyilatkozat azonban a beavatkozással fölmerülő kockázatoktól eltekintve nem érintheti hátrányosan a beteg egészségi állapotát, így súlyos vagy maradandó egészségkárosodásához sem vezethet. Az Eütv. 16. § (5) bekezdés elrendeli, *hogy az egészségügyi ellátással kapcsolatos döntésekben a cselekvőképtelen, és a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott beteg véleményét a szakmailag lehetséges mértékig még abban az esetben is figyelembe kell venni, ha a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát a gondnoka gyakorolja.*

Az Intézmény személyzetének beszámolója szerint terhesség az elmúlt 2-3 évben nem volt, és korábban is csak egyetlen alkalommal fordult elő. Ez a várandósság *terhesség-megszakítással zárult. Az erre irányuló jognyilatkozatot a gondnok terjesztette elő.* A hatályos magyar jogi szabályozás szerint, cselekvőképtelen személy esetében jogszerűen kerülhet sor terhesség-megszakításra a gondnok erre irányuló jognyilatkozata alapján. Erre vonatkozóan a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény 8. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *„cselekvőképtelen személy terhesség megszakításra vonatkozó kérelmét nevében törvényes képviselője terjeszti elő.”* Ezzel összhangban, a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet 10. § (2) bekezdése értelmében amennyiben a kérelmező *a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott,* a kérelmet kitöltésének nem feltétele, hogy a kérelmező és törvényes képviselője a Családvédelmi Szolgálatnál egyidejűleg legyen jelen. A törvényes képviselő a kérelmet a kérelmező felvilágosítását követően aláírhatja, de akadályoztatása esetén tudomásul vételéről szóló nyilatkozatát teljes bizonyító erejű magánokirat formájában is eljuttathatja.

<sup>42</sup> A Depo-Provera alkalmazása során megfigyelt mellékhatásokkal kapcsolatosan lásd: HáziPatika.com: *DEPO-PROVERA 150 mg/ml szuszpenziós injekció.* [http://www.hazipatika.com/gyogyszerkereso/termek/depo-provera\\_150\\_mg\\_ml\\_szuszpenzios\\_injekcio/5867](http://www.hazipatika.com/gyogyszerkereso/termek/depo-provera_150_mg_ml_szuszpenzios_injekcio/5867) (2015. március 30.).

<sup>43</sup> A/63/175, 41. bekezdés.

A hatályos jogi szabályozás nem zárja ki, hogy a gondnokolt személy akarata ellenére kerüljön sor a terhesség megszakítására.

Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004–2010) az A/HRC/7/3. számú jelentésében hangsúlyozta, hogy a fogyatékossgal élő nők a társadalom különösen sérülékeny tagjai és sterilizációjuk, valamint a magzatuk *kényszerabortusza kínzást vagy rossz bánásmódot valósíthat meg még akkor is, ha ezek a beavatkozások olyan jogszerű eljárásokon alapulnak, melyekre a gondnoknak az érintett személyek akarata ellenére történő döntése alapján kerül sor.*<sup>44</sup>

Hasonló kritikát fogalmazott meg az ENSZ nők elleni diszkriminációval foglalkozó bizottsága (CEDAW Bizottság) a fogyatékossgal élő nők kényszer művi meddővé tételével kapcsolatosan, melyre az érintett személy szabad és tájékoztatáson alapuló beleegyezésének hiányában kerülhet sor. A CEDAW Bizottság felszólította a magyar Kormányt, hogy módosítsa az Eütv.-t, annak érdekében, hogy ilyen módon történő művi meddővé tételre ne kerülhessen sor.<sup>45</sup>

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával összefüggésben visszásságot vet fel, hogy a gondnok az érintett személy szabad és tájékoztatáson alapuló beleegyezése hiányában is hozzájárulhat ahhoz, hogy az orvos a fogyatékossgal élő személy esetében méhen belüli fogamzásgátló eszközt alkalmazzon, vagy a magzatának életét megszakítsa. Az ilyen eljárások megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében megfontolásra ajánlom az Eütv., a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény, továbbá a magzati élet védelméről szóló 1992. évi LXXIX. törvény végrehajtásáról szóló 32/1992. (XII. 23.) NM rendelet módosítását.*

### **Házasság, párkapcsolat**

A látogatáskor 2 házaspár élt házaspári szobában, azonban csak egyikükkel tudtunk interjút készíteni. Ők az Intézményben kötöttek házasságot. Gyermekvállalásra nem gondoltak, sőt határozottan állították, hogy arra az Intézményben nincs is lehetőség. Ehhez még annyit fűztek hozzá, hogy a feleség már nem elég fiatal, a férj pedig mozgáskorlátozott, így nem is tudnák elég jól ellátni a gyermeket. Ha tehetnék, szívesen elköltöznének.

Az intimszoba az V-ös ápolási egységben található. A helyiség kulcsát a kezelőben kell elkérni. A vezetőség elmondása szerint figyelnek arra, hogy az ellátottak ne ad hoc kapcsolatokra használják az intimszobát. Ez gyakorlatban azt jelenti, hogy annak használatát csak 3 hónapi kapcsolatot követően engedélyezik. Erről az Intézmény ápoló-gondozó személyzetének egyik tagja úgy nyilatkozott, hogy párkapcsolat is kialakulhat az ellátottak között. Van egy „randi” szoba, amit szabályozottan használhatnak: nem naponta mással, előtte 3 hétig illik együtt lenniük.

Egy idősebb férfi ellátott, aki több mint 10 éve él az Intézményben, azt mondta, hogy lehet párkapcsolatot létesíteni, de nem lehet szerelmeskedni. Az egyik megkérdezett fiatal ellátott hölgy azt mondta, tudja, hogy van randi szoba, oda vinni kell egy lepedőt, ott lehet kettesben lenni. Egy középkorú férfi ellátott a szexualitásra irányuló kérdésre teljes természetességgel válaszolta, hogy ő nem tud nemi aktusban részt venni. A randi szobát ismeri, tudja, hogy egy férfi és egy nő mehet be. Már járt is ott, de a hölgynek már másik udvarlója, aki nem akarja, hogy ő oda újra bemenjen. Hozzáteszi, hogy jó lenne, ha neki is lenne barátnője. Egy középkorú hölgy, aki közel 10 éve ellátottként élt az Intézményben, azt mondta, hogy már évek óta van egy lelki barátja. Szexuális kapcsolat azért nincs köztük, mert azt a sok gyógyszerrel („több belgyógyászati és 3 pszichiátriai gyógyszer szed”) egyikük sem kívánja. Megosztják egymással az örömeiket, bánatukat. Az intimszobát nem igénylik, az udvaron vagy a társalgóban tudnak beszélgetni.

<sup>44</sup> A/HRC/7/3, 38. bekezdés. Lásd még Uo. 69. bekezdés.

<sup>45</sup> CEDAW/C/HUN/7-8, 33. b) bekezdés.

Mialatt a látogató csoport tagjai az intézményvezető szobájában beszélgettek, szemtanúi voltak annak, hogy a kertben, az ablaktól néhány méterre, két ellátott közösült. A vezetőség úgy magyarázta a helyzetet, hogy „nem akarnak intimszobára menni,” majd hozzátették, hogy ez a „hölgy részéről alkalmi kapcsolat, több ellátottal is él szexuális életet.” Mivel az interjúk során elhangzott, hogy az intimszobát csak azok használhatják, akik legalább 3 hónapig, illetve 3 hétig párkapcsolatban élnek, valószínűsíthető, hogy oda be sem mehettek volna.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz annak előfordulása, hogy az intimszoba használatáért sorba kell állni, valamint az, hogy a kulcsot a személyzet egyik tagjától kell elkérni, és azt csak meghatározott „együtt járási idő” elteltével, a személyzet jóváhagyásával lehet használni. Mindezek meggátolják, hogy az Intézmény ellátottjai valódi intimitás keretében élhessenek szexuális életet. A felsorolt korlátozások megszüntetésével az ellátottak számára lehetővé kell tenni, hogy a saját elhatározásuk szerint a tényleges intimitás keretében létesíthessenek egymással szexuális kapcsolatot.*

*Az Intézménynek sem a házirendjében, sem a szakmai programjába nem található az ellátottak szexuális életét érintő tanácsadásra, fogamzásgátlásra, párkapcsolatra, intimszoba használatára vonatkozó előírás, ajánlás. A felsorolt hiányosságok bizonyítják, hogy ezek az – élet mindennapjaihoz hozzátartozó – aspektusok még mindig tabu tárgyát képezik, amelyek felszámolása érdekében, mind az ellátottak, mind pedig az Intézmény dolgozói számára tájékoztatást kell biztosítani.*

Az intézményi személyzet egyik tagja azt mondta, hogy az ellátottak köthetnek házasságot is, vannak szobáik a házaspárok részére. Terhesség a házaspárok esetében azért nem szokott bekövetkezni, mert az ellátottak fogamzásgátlót szednek.

Az egyik cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló ellátott felháborodott azért, mert spirált akartak neki felhelyezni. Esetében az a megoldás született, hogy rendszeresen vizsik nőgyógyászhoz. Stabil párkapcsolatban él az intézményben és a párjával rendszeresen használják az intimszobát. Arra a kérdésre, hogy mi történne, ha teherbe esne, az intézményvezetőség szerint két válasz lehetséges: el kellene hagynia az intézményt, vagy abortuszt kellene rajta végrehajtani. A vezetőség szerint „szeretnének közös szobát, de nem tudnák teljesíteni a követelményrendszert.” A követelményrendszer semmiféle dokumentumban sincs megfogalmazva. Annak ellenére, hogy az SzCsM Rendelet 42. § (2) bekezdése értelmében, a házastársak és élettársak elhelyezésére külön lakószobát kell biztosítani, az Intézményben a közös szobában történő elhelyezésről egy kijelölt csapat, szubjektív szempontok mérlegelése alapján dönt.

*Elfogadhatatlan, hogy az Intézmény – akár írott, akár íratlan szabályokra hivatkozva – a fogyatékkal élő személyek párkapcsolatát az érintett személyek akaratát és döntéseiket figyelmen kívül hagyva, olyan módon rendezzi, hogy a közös élettér és az otthon megteremtésének lehetőségét számukra nem biztosítja.<sup>46</sup> Ez a bánásmód az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.*

### **Várandósság, gyermekvállalás**

Az intézményvezetőség várandóssággal kapcsolatos álláspontja, hogy „*gyermekáldást nem tudunk kezelni.*” Egy hölgyről tudnak, aki babát szeretne és ezt megbeszélte a doktornővel. Ennek a hölgynek Intézményen belüli és azon kívüli is voltak, illetve vannak párkapcsolatai. Az intézményi személyzet egyik munkatársának beszámolója szerint az ellátottakról menzesznaptárt vezetnek, így tisztában lennének azzal, ha valaki várandós.

<sup>46</sup> Ezzel kapcsolatosan lásd: CRPD/C/GC/1.

Egy megkérdezett fiatal férfi ellátott megemlítette, hogy szeretne gyermeket. Egy középkorú hölgy ellátott, aki már rég óta lakik az Intézményben arról számolt be, hogy jelenleg van barátja az Intézményben. A randi szobát hetente kétszer használják. A gyakoriságot elegendőnek találja, a helyiség általában szabad, így a bejutás nem okoz nehézséget. A szobának van kulcsa, be tudják zárni. Mindketten szeretnék, ha lehetne kisbabájuk, szeretnék „anyuka és apuka lenni, de itt nem lehet. Elveszik. Elkaparják.” A hölgynek már volt abortusza, melyet „az orvosok akartak,” ikrei lettek volna. Abban az időben egy családnál élt, sőt dolgozott is. Szeretne innen kikerülni, egy másik otthonban élni, ahol lehetne családja, szülhetne kisbabát. Egy másik középkorú hölgy ellátott pár éve él az Intézményben. Van itt egy „jóképű” barátja. A randi szobáról tud, de nem szoktak odamenni, csak sétálnak az udvaron. Kisbabát szeretne, de úgy véli, nekik úgyse lehetne, „tőlem biztos elvonnék, mert beteg vagyok” – fűzi hozzá; „itt senkinek sem lehet.”

Az Intézmény személyzetének beszámolóí szerint vannak olyan ellátottak, akik szeretnék gyermeket vállalni, amiről az az ápoló személyzet egyöntetű álláspontja, hogy ez ebben az Intézményben nem megoldható. A személyzet álláspontja szerint a gyermek úgyis a gyermekvédelmi szakellátásba kerülne. Ezt képviselik az ellátottak irányába is, akik ezt rendszerint elfogadják.

A gyermekvállalás Intézményen belüli tilalmával összefüggésben a CRPD 23. cikk 1. bekezdésének b) pontja alapján a részes államok minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal élő személyekkel szembeni hátrányos megkülönböztetés megszüntetéséért a házasság, a család, a szülői szerep és a rokon kapcsolatok terén, másokkal azonos alapon, annak biztosítása céljából, hogy a fogyatékossgal élő személyek szabadon és felelősségteljesen dönthessenek gyermekeik számát és korkülönbségét illetően, hogy hozzáféréssel bírjanak az életkornak megfelelő információkhoz, a reprodukív és családtervezési oktatás elismerést nyerjen, valamint, hogy biztosítsák számukra e jogok gyakorlását lehetővé tevő eszközöket.

*Állami szerepvállalás szükséges ahhoz, hogy, a tartós bentlakásos intézményi ellátásban részesülő fogyatékossgal élő személyek a várandósságuk alatt, a szülésnél és gyermekeik felneveléséhez megfelelő segítséget kapjanak. Megfontolásra javaslom olyan jogszabály megalkotását, amely az érintett fogyatékossgal élő személyek számára megfelelő támogatást biztosít annak érdekében, hogy a szülővé válásukat megelőzően vagy azzal egyidejűleg – hatékony közösségi alapú szolgáltatások igénybevételeivel – az önálló életvitel mellett dönthessenek.*

### **Betegségek, gyógyszerek**

Az intézményvezetőség szerint az Intézményben a csontritkulás és a cukorbetegség releváns. Az intézményben kötelező gyógyszert szedni. Az intézményvezetőség elmondása szerint a következő gyógyszereket szedik leginkább az ellátottak:

- Antipszichotikumok: Ripedon, Ziperid;
- Generikumok: előfordul a Haloperidol (súlyos mellékhatásai vannak), de inkább a Haloperidol Decanoat-ot adják, melynek nincsenek meg a klasszikus mellékhatásai.

Az ellátottak rendszeres, beállított gyógyszereket szednek. Ezek a gyógyszernyilvántartó lapon dokumentálásra kerülnek. Állapotváltozáskor, szükség esetén nyugtatót kapnak, melyről – az intézményvezetőség elmondása szerint – kiállítják az SzCsM rendelet 6. számú mellékletét képező, a korlátozó intézkedés elrendeléséhez előírt adatlapot és az ahhoz kapcsolódó betétlapot. A személyzet nem szokta az ellátottakat nyugtató beadásával fenyegetni. A megkérdezett ellátottak mindegyike szedett gyógyszert, akik többnyire a Rivotril, Leponexet, Tegretolt, Andaxint tudták megnevezni. Az ápolószemélyzet ellenőrzi, hogy mindig mindenki beveszi-e a gyógyszerét. A megkérdezettek mindegyike szedett nyugtatót és/vagy antipszichotikumot.

Ezen gyógyszerek mibenlétéről, szedésük okáról nem tájékoztatják a betegeket, akik általánosságban azt mondják, hogy „amit adnak, azt vesszük be.” Egy középkorú férfi arról számol be, hogy a nővérek osztják a gyógyszert, melyből sokat, köztük nyugtatót is kap. A nyugtatók mennyiségét azért emelték meg, mert nem volt jó másokhoz. Reggel 4 kapszulát, délben 3-at, este meg 8-at kell bevennie. A gyógyszerekkel összefüggésben az Intézménynek megfelelő *figyelmet kell fordítania arra, hogy az ellátottak ismerettel rendelkezzenek az általuk szedett gyógyszerekről, azok esetleges mellékhatásairól.* Az Intézményben éves szinten 20-25 haláleset történik (lásd: „ellátottak” fejezet); sokan a cukorbetegség szövődései miatt hunynak el. Az antipszichotikumok szedése és a cukorbetegség kialakulása között dokumentált összefüggés áll fenn.<sup>47</sup> Ez is egyik oka annak, hogy az Intézményben növelni kell a pszichoterápia, és az outdoor jellegű terápiás lehetőségeket. Az ilyen jellegű lehetőségek hiánya a CPT szerint nagy gyorsasággal vezethet az embertelen és megalázó bánásmód területe alá tartozó helyzetekhez.<sup>48</sup>

### **Korlátozó intézkedések**

Az Intézmény a korlátozó intézkedések alkalmazásáról eljárásrendet alakított ki. Ez a protokoll egy 2012-es dokumentum; nehezen követhető, sok esetben ismétli önmagát közel azonos tartalmakkal. E protokoll mellett 2014. július 11-i dátummal kidolgozásra került a „veszélyhelyzetek elhárításának szabályai” elnevezésű dokumentum is, mely tartalmában részben lefedi a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló protokollt. Mindemellett, az Intézmény által a rendelkezésekre bocsátott, a DMJV Önkormányzat Közgyűlésének Egészségügyi és Szociális Bizottsága által 2/2012. (I. 11.) határozatával, 2012. január 11-én jóváhagyott házirend külön fejezetét képezi a „veszélyhelyzetek elhárításának szabályai” rész, mely tartalmában hasonlóságokat mutat a másik két dokumentummal.

Az Intézménynek a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló protokollját véve alapul, az eljárásrend az alábbi pontokban nem felel meg a hatályos jogszabályi előírásoknak:

- i. A korlátozó intézkedések elrendelésének szabályainál a protokoll hiányosan tartalmazza az orvos akadályoztatása esetén történő korlátozás-elrendeléssel kapcsolatos tájékoztatási rendet. Az eljárásrend – figyelemmel az Eütv. 192. § (3) bekezdésére – tartalmazza, hogy „a korlátozásról az orvost haladéktalanul értesíteni kell, akinek 2 órán belül azt jóvá kell hagynia,” azonban nem foglalja magában, hogy „ennek hiányában a korlátozást haladéktalanul meg kell szüntetni.”
- ii. *Az eljárásrend hiányosan tartalmazza a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot.*<sup>49</sup>
- iii. Az eljárásrendnek tartalmaznia kell, hogy az SzCsM Rendelet 6. számú mellékletét képező adatlap másolatát a korlátozó intézkedés feloldásáról történő tájékoztatással egyidejűleg át kell adni, illetve meg kell küldeni az ellátottnak, valamint törvényes képviselőjének (SzCsM Rendelet 101/A. § (8) bekezdés).
- iv. Az eljárásrend nem tartalmazza az ellátott felé tanúsítandó tájékoztatási kötelezettség körében, hogy a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt az ellátottat a korlátozó intézkedés feloldásáról is tájékoztatni kell (SzCsM Rendelet 101/A. § (6) bekezdés).
- v. *A korlátozó intézkedések elrendelésének felülvizsgálatával kapcsolatosan az eljárásrend hiányosan tartalmazza a releváns szabályozást.* Az ESzCsM Rendelet, melyet a pszichiátriai betegeket ellátó szociális intézményben is – a megfelelő

<sup>47</sup> Lásd pl.: American Diabetes Association: *Antipsychotic Medications and the Risk of Diabetes and Cardiovascular Disease.* <http://professional.diabetes.org/admin/UserFiles/file/CE/AntiPsych%20Meds/Professional%20Tool%20%231%281%29.pdf> (2015. március 30.).

<sup>48</sup> CPT/Inf (98) 12, 32. bekezdés.

<sup>49</sup> Ezzel kapcsolatosan lásd: SzCsM Rendelet 101/A. § (2) bekezdés b) pontját.

eltérésekkel – alkalmazni kell<sup>50</sup> az 5. § (7) bekezdésben úgy rendelkezik, hogy amennyiben a korlátozó intézkedés időtartama az elrendeléstől számított 16 órát meghaladja, annak fenntartását az orvos felülvizsgálja, és indoklással együtt dokumentálja. Ezt követően a korlátozó intézkedés fenntartásának szükségességét az orvos ismételten, legkésőbb 72 óránként felülvizsgálja, indoklással együtt dokumentálja és az ellátott jogi képviselőnek jelenti. További releváns rendelkezéseket tartalmaz (8) és (9) bekezdés is.

*Mindezek alapján az egymást ismétlő, és bizonyos esetekben egymásnak ellentmondó dokumentumok összhangjának megteremtése szükséges. A korlátozó intézkedések szabályzatának átdolgozása során egyrészt a Szocvt., Eütv. az SzCsM Rendelet, valamint az ESzCsM Rendelet korlátozó intézkedéseit kell alapul venni, másrészt gondoskodni kell arról, hogy az átdolgozott szabályzat mind az ellátottakhoz, mind törvényes képviselőikhez eljusson. A korlátozó intézkedések átdolgozott szabályzatának ismeretét az Intézmény munkatársai számára is kötelezővé kell tenni. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 26. § (2) bekezdése szerint „az ügyész – törvény eltérő rendelkezésének hiányában – intézkedésének megalapozása érdekében hivatalból vizsgálatot folytat, ha a tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra (a továbbiakban együtt: törvénysértés) utal.” A törvény 29. § (1) bekezdése értelmében „az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.” Az ügyészségről szóló törvény idézett rendelkezései alapján az Intézménynek a korlátozó intézkedések szabályzatára vonatkozóan ügyészségi vizsgálat indokolt.*

A korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatos tájékoztatások szabályai vonatkozásában rá kívánok mutatni, hogy mind egészségügyi intézményben, mind pedig szociális intézményben, a személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. Míg az Eütv. e korlátozások elrendelésével összefüggésben úgy rendelkezik, hogy „a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét *haladéktalanul* értesíteni kell” (194. § (1) bekezdés), addig az értesítési kötelezettséget a szociális bentlakásos intézményekben a jogalkotó sokkal engedékenyebben szabályozza. A Szocvt. 94/G. § (3) bekezdés értelmében „a korlátozásról az intézményvezető *negyvennyolc órán belül* köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátott jogi képviselőt.” Az SzCsM Rendelet 101/A. § (7) bekezdés a) pontja pedig úgy rendelkezik, hogy „az ellátott törvényes képviselőjét tájékoztatni kell *a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt, halaszthatatlan esetben a végrehajtás alatt vagy azt követően 3 napon belül* a korlátozó intézkedés elrendeléséről és formájáról.” A személyes szabadság korlátozása – függetlenül attól, hogy egészségügyi vagy szociális bentlakásos intézményben kerül rá sor – minden esetben felveti a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmába ütköző bánásmód lehetőségét. A felsorolt bánásmódok megelőzése érdekében olyan garanciarendszert kell kialakítani, amely hatékony védelmet nyújt a visszaélésekkel szemben. A garanciarendszer legfontosabb védelmi elemei a betegjogi képviselő, az ellátott jogi képviselő és a törvényes képviselő határidőn belüli, megfelelő tájékoztatása, valamint a hatékony panaszmechanizmus működtetése. A korlátozó intézkedések elrendelésével összefüggésben teljesítendő tájékoztatási kötelezettség tekintetében irreleváns, hogy az illető személy milyen típusú ellátást vesz igénybe. Ezért – az Eütv. mintájára – a szociális bentlakásos intézményekben is érvényesülnie kell, hogy a korlátozó intézkedések elrendeléséről az ellátott jogi képviselő és az ellátott törvényes vagy meghatalmazott képviselője *haladéktalanul* értesül.

---

<sup>50</sup> ESzCsM Rendelet 1. § (2) bekezdés.

### *Intézményen belüli elkülönítés*

Az Intézmény házirendje a korlátozó intézkedések elrendelésének szabályai között az intézményen belüli elkülönítést is lehetővé teszi, mely „legfeljebb 1 órahosszára korlátozódhat.”<sup>51</sup> Ilyenkor az ellátott számára „a folyamatos felügyeletet, a testi szükségletek kielégítésének lehetőségét biztosítani kell.”<sup>52</sup> Az intézményvezetés álláspontja szerint „az elkülönítés nagy hiba,” így azt nem is alkalmazzák. Ezzel szemben, az SzCsM Rendelet 6. számú mellékletét képező, a korlátozó intézkedés elrendeléséhez használt adatlapok ellenőrzésekor egy olyan ellátott „megfigyelő szobában” történt korlátozására derült fény, akinél a betétlap szerinti diagnózis „kp. súlyos mentális retardáció (sic!) súlyos viselkedésromlással.” *Az Intézmény által rendelkezésemre bocsátott dokumentáció szerint az egyik ellátott legalább 22 napig a megfigyelő szobában tartózkodott.* Az adatlapokat a vizsgált napok mindegyikére, azonos tartalommal töltötték ki. Az elrendelés indoklása mind a 22 napon ugyanaz volt: „a magára és másokra nézve veszélyeztető magatartás továbbra is fennáll.” *A korlátozó intézkedés elrendelését megelőző állapotváltozás, tünetek feljegyzése részhez – a betétlap tanúsága szerint – minden nap ugyanaz került: „vizelettel, széklettel szennyezett eszközök (szoba WC, ágyneműk széthurcolása az osztályon, fertőzésveszély!); csikkek összeszedése, megevése; szappan, tisztítószerek megevése; fekvőbetegek kirángatása az ágyukból.”* Továbbá, a betétlap 2. és 3. pontja szerinti „*korlátozás folyamata és eredménye*”, valamint „*eseménynapló*” részekhez minden napra ugyanaz a bejegyzés került; az esemény leírásához, például, hogy „a megelőzés eredményeképpen, esemény nem történt.” Mindkét pont tekintetében – minden napra vonatkozóan – *hiányzik az aláírás. A betétlapok nem tartalmaznak információt arról, hogy a lezajlott eseményt az ellátottal megbeszéltek volna, és arról sem, hogy az eseményre készült terápiás tervet az ellátott bevonásával módosították volna. A korlátozó intézkedés feloldása tekintetében minden egyes adatlap ugyanazt tartalmazta: „az étkezések, fürdetés idejére, ill. a nap folyamán akkor, amikor a fokozott nővéri figyelem biztosított.”*<sup>53</sup> A korlátozó intézkedést minden esetben az Intézmény pszichiáter szakorvosa rendelte el. *A vizsgált adatlapok minden napra azt tanúsítják, hogy „további intézkedés: nem szükséges.” A betétlapokon egyetlen esetben sincs feltüntetve, hogy azt mikor juttatták el az ellátott jogi képviselőhöz.*

Az ESzCsM Rendelet 5. § (8) előírja, hogy elkülönítés, testi kényszer, rögzítés és lekötés esetén a – fentebb található v. pontban jelzett észrevétellel összefüggésben a – felülvizsgálatot és ennek dokumentálását legkésőbb 4 óránként, 18. életévét be nem töltött, valamint terhes személyek esetén legkésőbb 2 óránként kell elvégezni. Továbbá, elkülönítés, testi kényszer, rögzítés és lekötés esetén az orvos legkésőbb az elrendelést követő 72 óránként, illetve amennyiben e korlátozó intézkedések időtartama a 72 órát nem haladja meg, megszüntetésüket követő 4 órán belül jelenti az ellátott jogi képviselőnek.

*Az ellátott 22 napig tartó megfigyelő szobában történő elhelyezése, az olyan adatlap szerinti elkülönítése, amely minden napra ugyanazt a többnyire érdemi információt nélkülöző leírást tartalmazza, a korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló adatlap nem megfelelő és hiányos kitöltése, továbbá az ellátott jogi képviselő számára a nem megfelelő időben történő megküldése az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben, valamint az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésben biztosított személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

<sup>51</sup> Házirend 16.

<sup>52</sup> Uo.

<sup>53</sup> Ez nehezen valósítható meg abban az esetben, ha az ápolási egységben mindössze egy vagy két ápoló-gondozó dolgozik műszakonként. Ezzel kapcsolatosan lásd „Személyi feltételek - ellátói személyzet” pontot.



### *Felnőtt rácsos ágyak*

Az intézményvezetőség tájékoztatása alapján „felnőtt rácsos ágy” („magasított gyermekágy,” „felnőtt babaágy”) van használatban egy ellátottnál, akinek nagy a mozgásigénye, de bizonytalan a mozgása. Ez az ágy belülről nem nyitható. Ez a korlátozás az ellátott érdekében történik. A mozgásigénye továbbra is megvan, a nap nagy részét a folyosón tölti. Életveszélyesen áll fel. Arra a kérdésre, hogy tűz esetén hogyan tud kijönni az ágyból az ellátott, azt a választ adta az intézményvezetőség, hogy ez az ágy a nővérszoba mellett található.

Az intézményi személyzet tagjaival készített interjúk során olyan információkat kaptunk, hogy felnőtt rácsos ágyat több személynél is alkalmaznak, és minden esetben az ellátott gondnokával egyetértésben került azok használatára. Ezek az ágyak a csecsemők és kisdetek rácsos ágyához hasonló szerkezetek, amelyek zárható ajtóval rendelkeznek, ám kívülről és belülről egyaránt nyithatók. A személyzet meglátása szerint az ilyen ágyak csak részben minősíthetők tényleges korlátozásnak, mert az esetek többségében a benne fekvő ellátottnak lehetősége van kijönni belőle. Az ágyakat kizárólag olyan esetben alkalmazzák, amikor az ellátott idős kora, állapota vagy az általa szedett gyógyszerek miatt bizonytalan mozgású, ataxiás, és testi épségét védik, főként az éjszaka során ezzel a módszerrel. Előfordult azonban olyan eset, amikor egy-egy ellátott nem pusztán éjszaka került be a babaágyba, hanem nappal is. Arra is volt példa, hogy a babaágyat belülről kinyithatatlaná tették.

Erre egyrészt akkor került sor, amikor az egyik ellátott gyógyszerhatás alatt állt, ezért saját biztonsága érdekében zárták be, másrészt akkor, amikor egy szkizofréniával diagnosztizált beteg veszélyeztette a környezete épségét. Az utóbbi esetben az ellátott később magától is bement a felnőtt rácsos ágyba, ha szorongott és egyedül szeretett volna lenni. Azon ellátott tekintetében, akivel kapcsolatosan az intézményvezetőség azt mondta, rácsos ágya belülről nem nyitható, csak kívülről, az Intézmény kitöltötte az SzCsM Rendelet 6. számú mellékletét képező, a korlátozó intézkedés elrendeléséhez használandó adatlapot, mely – csakúgy, mint az Intézményen belüli elkülönítésnél említett esetben –, *minden napra – a vizsgált időszak 2015. január 1-27 napokra terjedt ki – vonatkozóan ugyanazt a többnyire érdemi információt nélkülöző leírást tartalmazza.* Az adatlapok minden napra vonatkozóan azt tanúsítják, hogy „további intézkedés: nem szükséges.” *A betétlapon egyetlen esetben sem lett feltüntetve, hogy mikor juttatták azt el az ellátott jogi képviselőhöz. A korlátozó intézkedés feloldása tekintetében az összes adatlap ugyanazt tartalmazta: „étkezések, tisztálkodás idejére, szülői látogatáskor és mindenkor, amikor közvetlen felügyelete megoldott.”*

Az ESzCsM Rendelet, melyet a pszichiátriai betegeket ellátó szociális intézményben is – a megfelelő eltérésekkel – alkalmazni kell,<sup>54</sup> a 4. § (4) bekezdésben úgy rendelkezik, hogy „a korlátozó intézkedés nem lehet embertelen vagy megalázó, így különösen tilos a bántalmazás, a hálós ágy és ahhoz hasonló, zárt szerkezetű, ketrecre emlékeztető, rácsos eszközök alkalmazása.”

*Az ellátott olyan adatlap szerinti fizikai korlátozása, mely minden napra vonatkozóan ugyanazt a többnyire érdemi információt nélkülöző leírást tartalmazza; a rácsos ágy használata; az ellátott hosszan tartó fizikai korlátozása; a korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló adatlap nem megfelelő és hiányos kitöltése; továbbá a nem időben történő megküldése az ellátott jogi képviselő számára az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben, valamint az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésben biztosított személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. Az Intézményben a rácsos ágyak használatát azonnali hatállyal meg kell szüntetni.*

---

<sup>54</sup> ESzCsM rendelet 1. § (2) bekezdés.

### ***Nyugtató injekció***

Az Intézmény nyugtató injekciót az orvossal egyeztetve alkalmaz, valamint előfordul, hogy kórházi pszichiátriai osztályra kell bevinni az ellátottakat. Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmet, hogy *a korlátozó intézkedések alkalmazásáról szóló eljárásrendet a kémiai korlátozások tekintetében is – a Szocvt., az Eütv. az SzCsM Rendelet, valamint az ESzCsM Rendelet korlátozó intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseinek alapulvételével – módosítani szükséges.*

### **Kimenő, szabadság, engedély nélküli távozás**

A kimenő tekintetében a házirendben foglalt szabályozás az irányadó. A házirend előírása értelmében az ellátottak napközbeni eltávozását – egészségi állapottól függően – az osztályvezető ápoló, illetve a szolgálatot teljesítő ápoló írásban engedélyezi (kilépő cédula) naponta 8:00-12:00 és 14:00-18:00 óra között. A kilépési engedélyt az ellátott vagy kísérője távozás előtt köteles a személyportán leadni. Az eltávozási időszakot az engedélyező méltányossági indokkal (pl. színházlátogatás) írásban meghosszabbíthatja. Az intézményvezetés elmondása szerint a kimenő tilalom nagy hőség vagy nagy hideg miatt is elrendelhető.

A 24 órát meghaladó eltávozást, szabadságot, az intézményvezető ápoló, vagy az illetékes osztályvezető ápoló engedélyezheti (távollétükben a szolgálatban lévő ápoló), ha a gondnok vagy az ellátott hozzátartozója írásban felelősséget vállal az ellátottért, illetve vállalja ellátását, gyógyszerelését a szabadság alatt.

Előfordul, hogy az ellátottak nem jönnek vissza éjszaka, azonban reggel már általában a kapuban állnak. A vezetőség elmondása szerint az Intézmény büntetést ilyenkor sem alkalmaz. A házirend szerint az engedély, kilépő nélkül való eltávozás esetén a felkutatást, az eltűnés észlelésekor azonnal meg kell kezdeni, illetve értesíteni kell a rendőrséget.

Az ellátottak is tudnak arról, hogy az Intézményt csak kilépővel szabad elhagyni. Egyikük úgy véli, hogy csak a megbízhatóakat engedik ki, akik a megbeszélte időben mindig visszajönnek, majd hozzátette, ő mindig kap kilépőt. Egy másik ellátott megemlítette, hogy ha valaki nem érkezik vissza időben, akkor büntetésből a következő napon nem mehet ki. A harmadik ellátott is azt mondta, hogy büntetésképpen előfordul, hogy nem engednek ki valakit. Hasonló állítások más ellátottaktól is érkeztek. A személyzet, egy több mint 10 éve az Intézményben dolgozó tagja is arról tájékoztatott, hogy késés miatt, illetve más „hibázás” miatt az ellátottak kimenőmegvonást kaphatnak.

Az intézményvezetőség tájékoztatása szerint 2014 őszén történt, hogy az egyik középkorú ellátott 13 óráig, azzal az indokkal kért kimenőt, hogy a közeli bevásárló helyre mehessen, de nem jött vissza. Amikor a rendőrség 13 óra 15-kor perckor az Intézményi terület melletti csatorna sekély vizében megtalálta, már nem élt. A rendőrség nyomoz az ügyben.

*A kimenőmegvonás büntetésként való alkalmazása az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával összefüggésben, valamint az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad mozgáshoz való jog tekintetében visszásságot okoz. Az ellátottak kimenőjének büntetésből vagy megfelelő indok nélkül történő megvonására irányuló gyakorlatot meg kell szüntetni az Intézményben.*

### **Intézkedéseim**

I. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 31. § (1) és 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri

1. az Intézmény fenntartóját, hogy a pszichiátriai betegeket és értelmi fogyatékosokat ápoló, gondozó bentlakásos szociális otthonok fenntartói ellenőrzése során fokozottabb körültekintéssel, és az intézményekre vonatkozó értékelésnél nagyobb részletességgel járjon el. Ezen ellenőrzések és értékelések során használjon a kényszer

és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése szempontjából releváns, valamint a CRPD-ben foglalt kötelezettségek teljesítésére vonatkozó értékelési szempontokat és megállapításokat;

2. az Intézmény vezetőjét, hogy az Intézmény által használt dokumentumokban ne használjanak az értelmi fogyatékossgal és pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket stigmatizáló jellegű megnevezéseket, mint például a debilitás, imbecillitás, idióta és retardáltság szavakat;
3. az Intézmény fenntartóját, intézkedjen annak érdekében, hogy az Intézményben új ellátottak felvételére ne kerülhessen sor;
4. az Intézmény vezetőjét és az ellátott jogi képviselőt, hogy a gondnoksági felülvizsgálati eljárás megindítása érdekében tegyék lehetővé az ellátottak számára a hozzáférést megfelelő jogi és egyéb támogatáshoz;
5. az Intézmény vezetőjét, az ellátottak számára tegye lehetővé, hogy megválaszthassák, kivel kívánnak közös szobában élni. Ezzel kapcsolatosan dolgozzanak ki protokollt arra vonatkozóan, hogy az ellátottak e jogukkal szabadon éljenek;
6. az Intézmény vezetőjét, az ápoló-gondozók munkabeosztásánál fordítson fokozott figyelmet arra, hogy ne csak egy ápoló-gondozó dolgozzon egy ápolási egységben.
7. az Intézmény vezetőjét, hogy az ápoló-gondozó személyzet felvételénél fordítson fokozott figyelmet a nemek arányának javítására;
8. az Intézmény vezetőjét és fenntartóját, hogy keressen megoldást az intézményi dolgozók mentálhigiénéjének és szupervíziójának folyamatos biztosítására;
9. az Intézmény fenntartóját és vezetőjét, hogy biztosítsák az intézményi szakmai személyzet rendszeres és minőségi továbbképzéseken való részvételének lehetőségét. E továbbképzések keretében biztosítani kell a szakmai személyzet számára, hogy a Jegyzőkönyv és a CRPD releváns rendelkezéseit megismerhessék, és az azokkal kapcsolatos gyakorlati ismereteket elsajátíthassák.
10. az Intézmény fenntartóját és vezetőjét, hogy az Intézményben tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést;
11. az Intézmény fenntartóját és vezetőjét, hogy biztosítsák az Intézményben, hogy a lakószobákban egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület jusson; tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely legyen biztosítva; a lakószobában legfeljebb négy személy kerüljön elhelyezésre; és gondozási egységként legyen biztosítva egy legalább 20 m<sup>2</sup> alapterületű közösségi együttlétre szolgáló helyiség. Mindezt nem az épület renoválásával, bővítésével kell elérni, hanem az ellátotti létszám folyamatos csökkentésével és az ellátottak oly módon történő segítségével, hogy felkészülhessenek – közösségi alapú szolgáltatások biztosításával – az önálló életvitel folytatására. Ennek érdekében készítsenek rövidtávú tervet az ellátottak kitagolására;
12. az Intézmény vezetőjét, hogy az ételek megfelelő minőségének megtartása mellett, fordítsanak figyelmet arra is, hogy az ellátottak megfelelő mennyiségű ételhez jussanak;
13. az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy – egészségi állapotára való tekintet nélkül – minden ellátott kötelező, „lemeztelenített” fürdetésére, valamint – egészségi állapotára való tekintet nélkül – a férfi ellátottak intim testrészeinek női ápoló személyzet által történő szemrevételezésére és vizsgálatára ne kerülhessen sor;
14. az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy a mellékhelyiségeket rendszeresen és hatékonyan tisztítsák és fertőtlenítsék;
15. az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy az ellátottak megfelelő ápolásban részesüljenek, és ne fordulhasson elő, hogy vizeletszaguk legyen;

16. az Intézmény vezetőjét és az ellátott jogi képviselőt, hogy az ellátottak és törvényes képviselőik számára rendszeresen nyújtsanak tájékoztatást a panaszmechanizmus különböző lehetőségeiről. Amennyiben szükséges és az érintett ellátott kéri, az ellátott jogi képviselő, illetve ha ő elérhetetlen, az Intézmény személyzete nyújtson segítséget a panasz megfogalmazásában, leírásában és a címzetthez történő eljuttatásban;
17. az Intézmény vezetőjét, hogy amennyiben az Érdekképviselő Fórum jelenlegi ellátotti tagjai, valamint az ellátottak hozzátartozói, illetve törvényes képviselői közül kikerülő tagja nem választás alapján töltik be tisztségüket, akkor esetükben kerüljön sor választás kiírására. Továbbá, fontolja meg az Érdekképviselői Fórum működésének szabályozását olyan módon kialakítani, hogy mind a tagok, mind az elnök határozott idejű mandátummal rendelkezzenek, biztosítva ezzel a lehetőséget az időközönként tartandó választásokon történő választói akaratformálásra;
18. az Érdekképviselő Fórum elnökét, gondoskodjon arról, hogy a testület az ellátotti képviselők aktív bevonásával és a Szocvtv. 99. § (4) bekezdésében foglaltak szem előtt tartásával érdemi üléseket tartson;
19. az Intézmény vezetőjét és az ellátott jogi képviselőt, hívják fel az ellátottak figyelmét az ellátotti önkormányzat létrehozásának lehetőségére, és ha igény fogalmazódik meg ellátotti önkormányzat megalakítására és működtetésére, akkor ehhez az Intézmény és az ellátott jogi képviselő – a kért segítség alapul vételével – nyújtson támogatást;
20. az Intézmény vezetőjét és fenntartóját, gondoskodjanak több és színesebb programról az ellátottak számára, melynek során fordítson fokozott figyelmet az Intézményen kívüli programokon való részvételre, valamint a sportolási lehetőségek biztosítására. Növeljék az ellátottak pszichoterápiás, és az outdoor jellegű terápiás lehetőségeit. Tegyenek több számítógépet elérhetővé közösségi használatra és biztosítsák az ellátottak számára az ingyenes Internet hozzáférést ezeken a számítógépeken. Biztosítsák továbbá, hogy a számítógép és az Internet használatára vonatkozó ismeretek elsajátíthatóak lehessenek az ellátottak számára.
21. az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy az Intézmény ellátottjai valódi intimitás keretében élhessenek szexuális életet, biztosítva, hogy az intimszoba használatáért ne kelljen sorba állni, az intimszoba kulcsa kérés nélkül elérhető legyen, és hogy ne legyen megszabva meghatározott „együttjárési idő” az intimszoba használata előtt;
22. az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy az Intézmény belső dokumentumai között legyen az ellátottak szexuális életét érintő tanácsadásra, fogamzásgátlásra, párkapcsolatra, intim szoba használatára vonatkozó előírás, ajánlás. Ezzel kapcsolatosan tájékoztatást kell nyújtani mind az ellátottak, mind pedig az Intézmény dolgozói felé.
23. az Intézmény vezetőjét, hogy biztosítsa a házastársi/élettársi szobában történő közös elhelyezést minden olyan házasságot nem kötött pár esetében is, akiknél az érzelmi közösség fennáll (a gazdasági közösség nem elvárható hogy fennálljon az Intézményben élő ellátottak között), és a közös szobában történő elhelyezésre irányuló akaratukat kifejezésre juttatták;
24. az Intézmény vezetőjét, fordítson megfelelő figyelmet arra, hogy az ellátottak ismerettel rendelkezhessenek az általuk szedett gyógyszerekről, azok esetleges mellékhatásairól;
25. az Intézmény vezetőjét, hogy végezzék el a korlátozó intézkedések szabályzatának revízióját a Szocvtv., Eütv. az SzCsM Rendelet, valamint az ESzCsM Rendelet korlátozó intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseinek alapul vételével. A

„felnőtt rácsos ágyak” használatát azonnal szüntessék meg. Gondoskodjanak arról, hogy az átdolgozott korlátozó intézkedések szabályzata az ellátottakhoz és törvényes képviselőikhez eljusson. Továbbá, az átdolgozott korlátozó intézkedések szabályzatának ismeretét tegye kötelezővé az Intézmény munkatársai körében;

26. az Intézmény vezetőjét, gondoskodjon arról, hogy ne kerülhessen sor az ellátottak olyan adatlap szerinti elkülönítésére, amely minden napra vonatkozóan ugyanazt a többnyire érdemi információt nélkülöző leírást tartalmazza. Továbbá, fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló adatlap megfelelően, hiányosság nélkül legyen kitöltve, és időben kerüljön megküldésre az ellátott jogi képviselő számára;
27. az Intézmény vezetőjét, azonnal szüntesse meg az ellátottak kimenőjének büntetésből vagy megfelelő indok nélkül történő megvonására irányuló gyakorlatot az Intézményben.

II. A látogatásnak a korlátozó intézkedések szabályzatával kapcsolatos megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 33. § (2) bekezdése alapján, jogszabálysértésre utaló körülmény észlelése miatt, a legfőbb ügyész útján, az NMM az illetékes ügyész vizsgálatát kezdeményezi.

III. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 37. § alapján, az NMM felkéri

1. az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg – a CRPD rendelkezéseinek figyelembevételével – eljárásrend kidolgozását azon esetekre, amikor a gondnokság alá helyezett személy és gondnoka között méhen belüli fogamzásgátló eszköz alkalmazásával, művi meddővé tétellel, valamint a gondnokolt személy magzatán végrehajtandó abortusszal összefüggésben véleménykülönbség van;
2. az emberi erőforrások miniszterét, fontolja meg olyan jogszabályi rendelkezések előkészítését, melynek eredményeképpen a tartós bentlakásos intézményi ellátásban részesülő fogyatékossgal élő ellátottak megtarthatják, és megfelelő segítséggel saját maguk felnevelhetik gyermeküket oly módon, hogy szülővé válásukat megelőzően vagy azzal egyidejűleg – hatékony közösségi alapú szolgáltatások kialakításával – biztosítják számukra az önálló életvitel lehetőségét;
3. az emberi erőforrások miniszterét, kezdeményezze a Szocvtv. és az SzCsM Rendelet olyan irányú módosítását, hogy – az Eütv. mintájára – a korlátozó intézkedések elrendeléséről az ellátott jogi képviselőt és az ellátott törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kelljen.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

## Melléklet



1. sz. kép: I-es ápolási egység – A WC blokkban hiányzik a mosdó, kézmosásra át kell menni a szomszéd helyiségbe.



2. sz. kép: I-es ápolási egység – Az osztályon egy „magasított rácsos ágy” is elhelyezésre került.



3. sz. kép: III-as ápolási egység – A zuhanyzók nem akadálymentesek és a látogatás időpontjában a zuhanyfülkék nem voltak függönnyel leválaszthatók



4. sz. kép: IV-es ápolási egység – Az egyik WC deszka törött volt, a másiktól hiányzott a deszka.



6. sz. kép: IV-es ápolási egység – Az egységben két „felnőtt rácsos ágy” található.

**Az alapvető jogok biztosának**  
– mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus –  
**Jelentése**  
**az AJB-373/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Zeller Judit  
dr. Fliegauf Gergely  
dr. Rostás Rita  
dr. Gurbai Sándor  
dr. Györffy Zsuzsanna

### **Az eljárás megindulása**

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Közgyűlése 2002. december 18-án fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét<sup>1</sup> (a továbbiakban: Jegyzőkönyv). A Jegyzőkönyv 1. cikke értelmében, annak „*célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól*”.

A Jegyzőkönyv 3. cikke alapján – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi „*részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében*”. A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogvatartási helyek).

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (6) bekezdése értelmében Magyarországon az alapvető jogok biztosa látja el a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladatait. E feladatok teljesítése során az alapvető jogok biztosa beadvány és alapvető joggal összefüggő visszasság hiányában is rendszeresen vizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot a 4. cikk szerinti fogvatartási helyeken.<sup>2</sup>

A Jegyzőkönyv 20. cikkének e) pontja alapján a nemzeti megelőző mechanizmus a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket szabadon kiválaszthatja.

Mindezekre tekintettel az NMM látogatásának helyszínéül a Debreceni Reménysugár Gyermekotthont jelölte ki, amelyet a következő szakmai indokok támasztanak alá. A gyermekek életkoruknál, fejlettségüknel fogva különösen kiszolgáltatott helyzetben vannak a felnőtt társadalommal, nem ritkán egymással szemben.

Önálló jog- és érdekérvényesítési képességük csekély, ezért egyértelműen a társadalom egyik leginkább sérülékeny csoportját<sup>3</sup> alkotják. Még erőteljesebb ez a kiszolgáltatottság a családjuktól elválasztott, gyermekvédelmi szakellátásban gondozott gyermekek esetében. Ezért az NMM látogatásainak egyik kulcseleme a gyermekek helyzetének feltárása.

<sup>1</sup> Magyarországon kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény

<sup>2</sup> Ld. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 2. § (6) bekezdését, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.

<sup>3</sup> Ld. pl. az Európai Unió Bizottságának 2013 február 20-i ajánlása: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage C(2013) 778 végleges (2) preambulumbekkezdését



Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a *gyermek jogainak védelmére*, a látogatás során és a jelentésben az NMM kiemelt figyelmet szentelt az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a *Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) foglalt rendelkezések és az egyezményvel kapcsolatos iránymutatások implementációjának ellenőrzésére.*

### **Hatáskör**

A Jegyzőkönyv 4. cikk 2. bekezdése szerint szabadságelvonást jelent minden olyan környezetben való elhelyezés, amelyet az illető *önként nem hagyhat el*. A fogva tartás e hagyományostól eltérő értelmezésének egyértelműen megfelelnek a gyermekvédelmi szakellátás otthont nyújtó ellátásai. Az otthont nyújtó intézményekben való elhelyezést – a gondozási hely meghatározását – ugyanis *kötelező erejű bírósági vagy hatósági határozat* végzi el,<sup>4</sup> a gondozási hely elhagyása esetén pedig az ellátást nyújtó megkeresi az illetékes rendőri szervet az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása érdekében.<sup>5</sup> A gyermeket tehát – szökés esetén – végső soron *rendőri szerv juttatja vissza* gondozási helyére.

Mindezek alapján a *Debreceni Reménysugár Gyermekotthon a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási hely, ahol szabadságtól megfosztott személyek tartózkodnak.*

### **Az érintett alapvető jogok**

- *Az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez való jog:* „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés];
- *a kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.” [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az esélyegyenlőség biztosítása:* „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. [...] Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (5) bekezdés];
- *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés].

### **Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások**

#### **Nemzeti jogforrások**

- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (a továbbiakban: Áht.)
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról
- 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről

<sup>4</sup> Vö. Gyvt. 78-79. §§

<sup>5</sup> 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 86. §

- 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról
- 37/2014 (IV. 30.) EMMI rendelet a közétkeztetésre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírásokról (a továbbiakban: EMMI rendelet)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

### **Nemzetközi források**

- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény (kihirdette az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: CAT)
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény)
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény, a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye)
- A gyermekek eladásáról, a gyermekprostitúcióról és a gyermekpornográfiáról szóló, a gyermek jogairól szóló a Gyermek jogairól szóló egyezményhez fűzött Fakultatív Jegyzőkönyv (kihirdette a 2009. évi CLXI. törvény, továbbiakban: Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv)
- Az Európa Tanács Egyezménye a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen (Magyarország aláírta: 2010.11.29.)
- Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
- Az Európa Tanács Miniszteri bizottságának a fogyatékosággal élő gyermekek intézményekből való kihelyezéséről és a közösségben élés lehetőségéről szóló REC (2010)2 számú ajánlása (Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 2010. február 3-án, a miniszterek küldötteinek 1076. ülésén)
- Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A/RES/64/142 sz. határozat az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutatóról
- Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága fogyatékosággal élő gyermekek jogairól szóló 2006-ban kelt 9. számú általános kommentárja Elfogadva a Bizottság negyvenharmadik ülésén (2006. szeptember 11-29) CRC/C/GC/9, 2007. február 27.
- Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága hatvanhetedik ülésén (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételek. CRC/C/HUN/CO/3-5 (2014. október 14.)
- Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 1929. ülésén (2014. szeptember 10.) elfogadott, a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített időszakos jelentésre adott záró észrevételek. CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 (2014. november 3.)
- Az Európai Bizottság 2013. február 20-i ajánlása: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, C(2013) 778 végleges

## A látogatás módszere

Az alapvető jogok biztosa több esetben folytatott már a gyermekvédelmi szakellátást, illetve gyermekotthoni működést érintő egyedi és átfogó vizsgálatot,<sup>6</sup> és állapított meg a jogállamisággal, illetve a gyermeki jogokkal összefüggő visszasságot. Mivel az NMM alapvető feladata a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése, ezért jelen látogatás keretében a korábbi vizsgálatoktól eltérő célokkal és módszerekkel folytatta le a kiválasztott intézményben tett látogatást. A Jegyzőkönyv 20. cikke alapján az NMM számára lehetővé kell tenni

- a felkeresni kívánt helyek és a meghallgatni kívánt személyeket *szabad kiválasztását*,
- a fogva tartott személyekkel való *bánásmódra*, valamint fogva tartásuk *körülményeire* vonatkozó *valamennyi információhoz való hozzáférést*,
- a fogvatartási hely *létesítményeire és helyiségeire való hozzáférést* és
- a szabadságuktól megfosztott személyek, valamint az érdemi információt szolgáltatni képes más személy tanúk nélküli, *személyes magánmeghallgatását*.

A látogatások *bejelentés nélküliek*, ami biztosítja, hogy az NMM a látogatás során az érintett intézmény mindennapos működéséről, a fogva tartás körülményeiről, valamint a fogvatartottakkal való bánásmód általános jellegéről valós információt kapjon.

A Reménysugár Gyermekotthonban tett látogatás keretében a következő módszerekkel került sor az intézmény ellenőrzésére.

1. Dokumentumok bekérése
2. Elhelyezés körülményeinek megfigyelése (intézménybejárás során) az alábbi fókuszpontokkal
  - 2.1. épületek, helyiségek állapota, megfelelősége a gyermekek szükségletei szempontjából
  - 2.2. élelmezés mennyisége és minősége
  - 2.4. orvosi ellátás, gyógyszerelés biztosítása
  - 2.3. személyes higiéné biztosítása
3. Személyes meghallgatások a gyermekekkel, a gondozó személyzet tagjaival és az intézmény vezetésével, valamint a gyermekek és a gondozó személyzet tagjai viselkedésének megfigyelése az alábbi fókuszpontokkal
  - 3.1. Bánásmód általában
  - 3.2. Oktatás és foglalkoztatás
  - 3.3. Tájékoztatás és kapcsolattartás
  - 3.4. Konfliktuskezelés és fegyelmezés
  - 3.5. Panaszkezelés

A látogatás során az NMM összesen 14 személyt hallgatott meg, az alábbiak szerint:

- az intézmény vezetőjét és három lakásotthon-vezetőt,
- 4 személyt az intézmény személyzetéből (orvos, kisgyermeknevelő, gyermekfelügyelő), valamint
- 6 gyermeket.

A személyes meghallgatások félig strukturált interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján valósultak meg. Ezen kívül – tekintettel az intézmény központi egységében gondozott gyermekek életkorára – a látogatás hangsúlyos eleme volt a gyermekek viselkedésének megfigyelése csoportos foglalkozás és szabad játék során.

---

<sup>6</sup> A látogatott intézmény tekintetében ld. az AJB 545/2013. sz. jelentést

**A látogatás időpontja:** 2015. január 29.

**A látogatás résztvevői**

A látogatás vezetője: dr. Zeller Judit jogász, pszichológus  
A látogatás résztvevői: dr. Fliegauf Gergely pszichológus  
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus  
dr. Gurbai Sándor jogász  
dr. Gyórfy Zsuzsanna jogász (AJBH Esélyegyenlőségi és Gyermekjogi Főosztály)

**A látogatás helyszíne**

A Debreceni Reménysugár Gyermekotthon látogatással érintett telephelyeinek kiválasztása szakmai – illetve részben technikai – indokok alapján történt. Az NMM egyrészt olyan egységeket választott ki, ahol a gondozott gyermekek sajátos helyzetben vannak, illetve különleges vagy speciális szükségletekkel rendelkeznek, másrészt igyekezett a látogatásra fordítható időt racionalizáltan felhasználni.

- Az Ibolya utcai székhely életkoruk vagy tartós betegségük, illetve fogyatékoságuk miatt különleges szükségletű gyermekek gondozását végzi,
- az 1. sz. Gyermekotthon Sörös utcai telephelyén végzik a kiskorú anyák és gyermekeik együttes gondozását,
- az 1. sz. Gyermekotthon két Ladik utcai telephelyén két egymás mellett elhelyezkedő lakásotthon látogatása egyszerre valósulhatott meg,<sup>7</sup>
- a 3. sz. Gyermekotthon Pákász utcai telephelyén fogyatékosággal élő gyermeket is ellátnak.<sup>8</sup>

**Tényállás és megállapítások**

**1. Az intézmény alapadatai**

A Debreceni Reménysugár Gyermekotthon fenntartója a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: SzGyF). Az intézmény jogelődje 1973. december 20-tól kapott működési engedélyt a Debrecen, Kartács u. 42 sz. alatt Csecsemőotthonként. Jelenlegi szervezeti formájában 2013. január 1-től működik a Debrecen, Ibolya u. 22 sz. alatti székhelyen. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma az intézmény 26.718-11/2013. sz. Alapító Okiratát az Áht. akkor hatályos 105. § (5) bekezdése értelmében 2013. július 1-jén léptette hatályba.

Az irányadó NM rendeletben foglaltak alapján a Reménysugár Gyermekotthon több önálló szakmai egységet (egy különleges ellátást is nyújtó gyermekotthont, három – egyenként 4–4–3 lakásotthont magában foglaló – gyermekotthont, valamint nevelőszülői hálózatot) működtető intézmény. Az intézmény szakmai programja és működési engedélye a látogatás időpontjában épp elfogadás alatt állt. A Reménysugár Gyermekotthon maga, és egyes gyermekotthoni egységei szervezeti és működési szabályzattal, szakmai programmal, valamint házirenddel rendelkeznek.

A Reménysugár Gyermekotthon önálló szakmai egységei az alábbi telephelyeken működnek.

<sup>7</sup> Tekintettel arra, hogy a Ladik u. 1/B. sz. alatti lakásotthonban a látogatás résztvevői egyetlen gyermeket sem találtak otthon, ezért ennek a telephelynek az érdemi vizsgálata nem történt meg.

<sup>8</sup> A pákász utcai lakásotthonban egy gyermek sem tartózkodott otthon, ezért csak a lakásotthon-vezetővel, illetve a fő gondozóval való beszélgetés történt meg.

Különleges ellátást is nyújtó gyermekotthon (egyben az intézmény székhelye)	4027 Debrecen, Ibolya u. 22. sz.
I. sz. Gyermekotthon	4030 Debrecen, Ladik u. 1/A. sz. 4030 Debrecen, Ladik u. 1/B. sz. 4030 Debrecen, Paprika u. 3. sz. 4030 Debrecen, Sörös u. 21. sz.
II. sz. Gyermekotthon	4063 Debrecen, Arató u. 39. sz. 4063 Debrecen, Arató u. 59. sz. 4030 Debrecen, Csongrád u. 14. sz. 4030 Debrecen, Csongrád u. 16. sz.
III. sz. Gyermekotthon	4031 Debrecen, Kálmán u. 28. sz. 4030 Debrecen, Pákász u. 11. sz. 4030 Debrecen, Poroshát u. 33. sz.
Nevelőszülői hálózat	4027 Debrecen, Ibolya u. 22. sz.

Az intézmény engedélyezett létszáma 184 fő, ebből a különleges ellátást is nyújtó gyermekotthonban 40 fő, a lakásotthonokban 122 fő, a nevelőszülői hálózatban pedig további 22 fő látható el. A szakmai egységek keretén belül – a szakmai program szerint – elsődleges szempont a bekerülő gyermekek testvéreikkel együtt történő elhelyezése.

2014. november 26-27-én az Sznyr. 36. § (1) bekezdése által előírtak alapján a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala éves rendes ellenőrzési kötelezettségének keretében a Gyermekotthonban ellenőrzést végzett. Az ellenőrzésbe a szociális és gyámhivatal bevonta a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézetét. A Népegészségügyi Intézet közegészségügyi hiányosságot nem tapasztalt. A szociális és gyámhivatal az ellenőrzés és a helyszíni szemle, továbbá a dokumentáció áttekintése eredményeként megállapította, hogy az intézmény személyi és tárgyi feltételei, a gyermekek elhelyezésének körülményei, valamint az intézményi dokumentáció a jogszabályi előírásoknak megfelelnek. A vizsgálat által feltárt hiányosságok (a gyermekek iratanyagát nem mindenhol vezetik pontosan, a lakásotthonokban az egyéni megvilágítások nem mindenhol megfelelőek, a dolgozók továbbképzésével kapcsolatos hiányosságok) kiküszöbölésére az intézményvezető a szükséges intézkedéseket megtette. A szociális és gyámhivatal erre tekintettel a HBC/01/00126-3/2015. számú, 2015. január 22-én kelt végzésével a hivatalból indult eljárást megszüntette.

*Az NM rendelet 163. § (1) és (2) bekezdése alapján, ha több gyermekotthont is magában foglaló intézmény biztosítja a szakellátást, akkor az intézményben önálló szakmai egységeket kell kialakítani. Ezek az egységek legfeljebb 48 gyermeket befogadó gyermekotthonból, illetőleg különleges, vagy speciális otthonból, vagy legfeljebb összesen 48 gyermeket befogadó lakásotthonokból állhatnak. Az egységek önálló szakmai programmal rendelkeznek. Az alapadatokból kitűnik, hogy a Reménysugár Gyermekotthon ezeknek a jogszabályi követelményeknek a megfelel. Az intézmény rendelkezik a Gyvt. és az NM rendelet által előírt dokumentumokkal (szakmai program, SZMSZ, házirend) is.*

## **2. Az ellátottak köre és gondozási helyük meghatározása**

### **a) A Különleges Otthon**

A szakmai program alapján a Különleges ellátást is nyújtó gyermekotthon (a továbbiakban: Különleges Otthon) látja el

- a 0-6 éves egészséges vagy enyhe fokban sérült, különleges vagy speciális ellátást igénylő gyermekeket,
- a 0-18 éves több tagból álló testvérsorokat, valamint
- a várandós gyermekeket és utógondozottakat, illetve a kiskorú vagy utógondozott anyákat gyermekeikkel együtt elhelyezve.

A Különleges Otthon SZMSZ-ben megjelölt férőhelyszáma 40 fő, a látogatás idején azonban 42 gyermeket látott el. A későbbi megállapítások szempontjából fontos megjegyezni, hogy az intézményvezető elmondása szerint a különleges gyermekotthoni egység létszáma 2013 júniusára (mintegy másfél évvel a látogatás előtt) 16 főre csökkent. Az ezt követő időszakban került sor a Különleges Otthon „feltöltésére”.

A 42 gyermek közül 14 főt egyes gyermekként (testvérek nélkül) helyeztek el, rajtuk kívül 1 kettes, 2 négyes, 1 hatos, valamint 1 hetes testvérsorról is gondoskodott az intézmény. Az anyás csoportban két kiskorú anya (2014 novemberében, illetve decemberében született gyermekekkel), valamint egy várandós fiatal élt. A legfiatalabb gyermek a látogatás idején 1 hónapos, a legidősebb 16 éves volt.

A gyermekek bekerülésének ideje az alábbiak szerint alakult:

Bekerülés éve	Fő
2009	1
2010	1
2011	4
2012	4
2013	1
2014	31

Az áttekintett beutaló határozatok alapján a 14 egyedül beutalt gyermek közül legalább öt gyermeknél *kizárólag az életkor alapozza meg a különleges szükségletet*, tehát nem egészségi állapotuk vagy fogyatékoságuk miatt élnek a különleges otthonban. További három esetben a *sajátos nevelési igény mibenlétét a beutaló határozatok vagy nem részletezik*, vagy azt a *rendszeres orvosi kontroll szükségességében jelölik meg*. Nem rögzítenek arra vonatkozó adatot, hogy a gyermekeknek olyan *fogyatékosága lenne, ami kizárná, vagy megnehezítené nevelőszülői kihelyezésüket*. Ezek alapján nehezen megítélhető, hogy indokolt-e a Különleges Otthonban való elhelyezésük. Mivel 14 fő esetében egyedül beutalt gyermekről volt szó, a testvérrel való együttes gondozás igénye sem indokolhatja a különleges otthoni elhelyezést. Sem a gyámhivatali határozatokban, sem az intézményvezetővel készített interjú során nem merült fel olyan adat, ami arra utalt volna, hogy ezeknek a gyermekeknek a nevelőszülői elhelyezésére az intézmény kísérletet tett. A gyámhivatali határozatok alapján több esetben felmerül, hogy a gyermek beutalásában a szülők anyagi helyzete játssza a döntő szerepet.

A gyermekek fele (hét csecsemő, illetve kisdéd) él születése óta a Különleges Otthonban. Négy gyermek örökbe fogadható, egyikük 2010 óta, igaz, ő a gyámhivatali határozat szerint tartós és súlyos fogyatékosággal él. A Különleges Otthonban elhelyezett testvérek között vannak olyanok, akiknek idősebb testvéreit nevelőszülők gondozzák, és épp a legkisebbeket helyezték intézménybe.

Az intézményvezető elmondása szerint a gyermekek legtöbb esetben azért nem kerülnek nevelőszülőhöz, mert a nevelőszülői hálózat befogadó kapacitása korlátozott, ezen kívül a nevelőszülői hálózatban nincs a súlyos fogyatékosággal élő vagy tartósan beteg gyermekek megfelelő ellátását biztosítani tudó nevelőszülő. További indok – amelyet az intézményvezető és egy gondozónő, valamint a szakmai program is megerősít – a testvérek együttes elhelyezésére törekvés. Az örökbefogadások folyamatosan zajlanak, de a fogyatékosággal élő vagy tartósan beteg gyermekeket az örökbefogadó szülők általában nem vállalják. Erre példa, hogy jelenleg is van egy örökbefogadásból visszakerült kisgyermek, akinek rendszeres orvosi ellátását nem tudják a szülők megoldani.

Általános megfigyelés alapján a gondozott gyermekek kedvesek, barátságosak, érződik, hogy szeretetteljes, egyéni szükségleteiket is figyelembe vevő környezetben nevelkednek. Ugyanakkor egy-egy gyermek az egyszemélyes anya-gyerek kapcsolat helyett öt-, illetve az éjszakákat is figyelembe véve, tízszemélyes gondozói kapcsolatot „ápol”.

Megjegyzendő, hogy az intézményi ellátás mellett felhozott érv a testvérsorok együttes elhelyezéséről így is sérül, hiszen több esetben nincs lehetőség valamennyi testvér elhelyezésére, így a testvérek csak a kapcsolattartás során találkozhatnak.

#### **b) A lakásotthonok**

A lakásotthonokban 0-25 éves korú gyermekeket, utógondozásban lévő fiatal felnőtteket, valamint várandós kiskorúakat és utógondozottakat, illetve kiskorú vagy utógondozott anyákat gondoznak, utóbbiakat gyermekeikkel együtt elhelyezve.

A *Sőrés u. 21. sz. alatt* található lakásotthonban négy kiskorú anyáról és öt csecsemőről/kisdetről gondoskodnak. A gondozottak közül többen súlyosan bántalmazott fiatal lányok. Bár van olyan, aki várandóssága alatt volt már szökésben, az interjúkból kiderül, hogy a fiatalok elfogadják az ittlétet. A gyermekeik iránti attitűd nemritkán ambivalens – pl. mert a terhességek nem voltak tervezettek –, ennek ellenére a fiatalok lakásotthonban maradását nagyban inspirálja a gyermekeik iránt érzett felelősség és gondoskodás. Valamennyi megkérdezett vágyik arra, hogy családi környezetben élhessen gyermekével együtt. Van, aki ezt az eredeti családjába való visszakerülés, van, aki a gyermeke édesapjával való házasságkötés révén kívánja elérni.

A *Ladik utcai lakásotthonban* összesen 12 gondozott él, 7 fiú és 5 lány. Életkoruk nagy szóródást mutat: három 21 éves utógondozott, egy 17, egy 14, egy 13, két 10, két 8, valamint egy 5 éves gyermek lakik együtt. Többeknek van nem vele együtt elhelyezett testvére. A gyermekek és fiatalok vegyes csoportot alkotnak szükségletük alapján is (van köztük normál és különleges szükségletű). Ez az interjúk alapján jelenleg „véletlen”, volt már olyan is, amikor homogénebb csoport, pl. csak 14 év feletti fiúk laktak együtt. Van olyan fiatal, aki 5 éves kora óta, egy másik csecsemőkora(!) óta él gyermekotthonban.

A *Pákász utcai lakásotthonban* összesen nyolc gyermek lakik, öt fiú: 13,17,10,11 és 22 évesek, valamint három lány: 18, 15 és 15 évesek. Itt él a gyermekotthon gyengénlátó 15 éves gondozottja is, aki Nyíregyházára jár iskolába. Mivel a vonaton nehezen tájékozódik, egy gyermekfelügyelő megkér egy megbízhatónak tűnő utastársat, hogy figyeljen a gyengénlátó személyre. Amikor Nyíregyházáról jön haza Debrecenbe, egy gyermekfelügyelő elé megy Nyíregyházára.

A lakásotthonokban összességében kedves, figyelmes, gyerek-centrikus bánásmód uralkodik, amely példaként szolgálhat a felnőtt életre, a kiskorú anyák esetében az anya-gyermek kapcsolat alakulására. A lakásotthon körülményei sokban hasonlítanak egy családi otthonéhoz, a gondozottak részt vesznek az adódó feladatokban, és a kínálkozó lehetőségekkel is élnek (tanulmányaik folytatása, tanácsok meghallgatása, „babamentes kimenő”). A fiatalok általánosságban értékelik a nekik nyújtott segítséget.

#### **c) Gyermekek közötti erőszak**

A Különleges Otthonban senki nem számolt be az elhelyezett gyermekek közötti erőszakos eseményről. Az egyik lakásotthonban azonban többször volt komolyabb verekedés az idősebb fiúk között, egyik alkalommal egyiküknek eltört az ujjja. A gondozók elmondása szerint a testvérek között is gyakran fordul elő verekedés, „*Ez az, amit otthonról hoztak.*” – hangzik el. A gyerekek néha brutálisak egymással, ilyenkor a gondozók választják szét őket. A látogatást megelőző napokban is előfordult, hogy az egyik gyerek fején egy nagy dudort vettek észre, ami valószínűleg verekedés eredménye volt. Különösen a nagyobb gyerekek fegyelmezése jelent gondot a személyzet számára.

Előfordul az idősebb gyermekek részéről a fiatalabbak felé irányuló agresszió is, amelyet a gondozó személyzet nem minden esetben tud kezelni. Egy alkalommal az egyik idősebb gyermek betörte a kisebbek szobájának üvegezett ajtaját, és az üvegdarabokkal fenyegette a kicsiket. Ez azóta is félelmet kelt a kisebb gyermekekben.

Más alkalommal egy 15 éves fiatal vitte óvodába a kisebbeket, ha azok nem akartak elég gyorsan menni, húzta őket a földön.

#### **d) Roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése**

A Reménysugár Gyermekotthonban a nemzetiségi származást nem tartják nyilván, erre legfeljebb megjelenés és vezetéknev alapján következtetnek. A Különleges Otthonban és a lakásotthonokban a roma származású gyermekek aránya ilyen becslés alapján egyik dolgozó szerint 30-40%, mások szerint a 60-70%-ot is eléri. Az interjúk során tapasztalható jelenség, hogy a sok gyermeket számláló többes testvéreket romának tartják, vagy közvetlen a romaság említése után hangzik el, hogy „testvérek”.

Ad a-b) Az ellátottak köre és elhelyezésük tekintetében az NMM az alábbi elvi megállapításokat teszi. A Gyermekjogi Egyezmény 9. cikke egyértelműen kimondja: „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.” Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága legfrissebb, a Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételei<sup>9</sup> (továbbiakban: Záró észrevételek) is sürgetik, hogy Magyarország gondoskodjon arról, hogy a gyermekeket ne szakíthassák el szüleiktől szegénység miatt. A Gyermekjogi Bizottság azt is javasolja, hogy Magyarország tiltsa a gyermekek gyermekvédelmi gondoskodásban való elhelyezését a család gazdasági helyzetére hivatkozva, a gyermekvédelmi szakellátást pedig – az ENSZ 2009. november 20-án elfogadott, a gyermekek alternatív gondozásáról szóló útmutatásaival<sup>10</sup> összhangban – csak végső esetben alkalmazza.<sup>11</sup>

Az ENSZ útmutatások megállapítják, hogy a szegénység és a rossz szociális helyzet, illetve az ezeknek betudható körülmények önmagukban soha nem szolgálhatnak okként a gyermek családból való kiemelésére. A szegénységre és a rossz szociális helyzetre jelzésként kell tekinteni, amelyek azt mutatják, hogy a családnak támogatásra van szüksége.<sup>12</sup> A Strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezései gyakorlata az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8 cikkének sérelmét állapította meg több olyan esetben is, amelyben felmerült a gyermekek anyagi okból vagy lakhatási nehézségek okán való kiemelése.<sup>13</sup> Az Európai Bizottság hátrányos helyzetre vonatkozó ajánlása<sup>14</sup> szintén megerősíti, hogy a szegénység soha nem lehet önmagában indoka annak, hogy a gyermeket kiemeljék családjából.

Az állami szakpolitikáknak a család deprivációját kell leküzdeniük, lehetővé téve, hogy a gyermekek szüleikkel maradhassanak, vagy hozzájuk visszakérüljenek.<sup>15</sup> Mindezekkel összhangban a Gyvt. – már 1997. november 1-jei hatálybalépése óta – a gyermeki jogok között szerepelteti azt az elvet, hogy a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága hatvanhetedik ülésén (2014. szeptember 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételek. CRC/C/HUN/CO/3-5 (2014. október 14.)

<sup>10</sup> Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott A/RES/64/142 sz. határozat az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutatóról

<sup>11</sup> Záró észrevételek 36-37. pont

<sup>12</sup> Vö. az alternatív gondoskodásban lévő gyermekekre vonatkozó útmutató 15. pontjával

<sup>13</sup> Wallová and Walla v. the Czech Republic, Judgement of 26 October 2006, no. 23848/04; R.M.S. v Spain, Judgement of 18 June 2013, no. 28775/12

<sup>14</sup> Európai Bizottság: Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, C(2013) 778 végleges

<sup>15</sup> C(2013) 778 végleges, 2.2. pont

<sup>16</sup> Gyvt. 7. § (1) bekezdés



*A gyermek szüleitől pusztán anyagi okok miatt való elszakítását a CAT keretei között értelmezve megállapítható, hogy az kimerítheti az embertelen vagy megalázó bánásmód kategóriáját. Emellett az ilyen intézkedés egyértelműen megvalósítja a Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkében biztosított szülővel való nevelkedés jogának sérelmét, valamint visszasságot okoz az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, valamint a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben. Ezen kívül felveti az Alaptörvény L) cikkének (1) bekezdésében biztosított család védelmével kapcsolatos visszasság veszélyét is.*

A Gyvt. – szintén 1997 óta – előírja, hogy a nevelésbe vett gyermeket elsősorban nevelőszülőnél kell elhelyezni.<sup>17</sup> A Gyvt. 2014. január 1-je óta hatályos rendelkezései szerint a gyermek gondozási helyéül 12. életévét be nem töltött gyermek esetén befogadó szülőt kell kijelölni.<sup>18</sup> E főszabály alól kivételt jelent, „ha a gyermek tartósan beteg, súlyosan fogyatékos, a testvéreket nem lehet együttesen a befogadó szülőnél elhelyezni vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása, továbbá gyermekek átmeneti gondozása esetén az intézményes elhelyezést a szülő, törvényes képviselő kéri és az nem ellentétes a gyermek érdekével.” A Gyvt. azt is kifejezetten kimondja, hogy a 2014. január 1-jén gyermekvédelmi szakellátásban lévő harmadik életévüket be nem töltött gyermekek befogadó szülőnél való elhelyezéséről 2014. december 31-éig kell gondoskodni. Igaz, ez alól is enged kivételt, a gyermek tartós betegsége vagy súlyos fogyatékosága esetén, illetve abban az esetben, ha a testvéreket nem lehet együttesen befogadó szülőnél elhelyezni vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása, továbbá akkor, ha a gyermekek átmeneti gondozása esetén az intézményes elhelyezést a szülő, törvényes képviselő kéri és az nem ellentétes a gyermek érdekével. A befogadó szülőnél való elhelyezés nem járhat az együttnevelkedő testvérek szétválasztásával sem.<sup>19</sup>

A vonatkozó szakirodalom és a nemzetközi gyermekjogi szervezetek felmérései nyomán is általánosan elismert, hogy az intézményi gondozás különösen káros hatású a gyermekek egészségére és pszichoszociális fejlődésére nézve. A vizsgált Reménysugár Gyermekotthonhoz hasonló, legjobban felszerelt, különleges szükségletet is kielégítő intézmények sem képesek helyettesíteni azt az inger mennyiséget, egyéni figyelmet, amelyet a családközeli, jelen esetben a nevelőszülői ellátás biztosít. Az intézményben felnövekvő gyermekeknek az intézményi ellátás jellege – a gyermek-gondozó arány, az apamodell hiánya, a műszakos váltás, a korlátozott gondozói hozzáférhetőség – miatt nincs lehetőségük arra, hogy folyamatos kötődést alakítsanak ki egy ún. elsődleges gondozóval. Az intézményi elhelyezés különösen veszélyes a 3 év alatti korosztályra nézve, mivel „A korai gyermekkor, a 0-3 évig terjedő időszak az élet legfontosabb fejlődési szakasza. A korai tapasztalatok és a génkifejeződés interaktív egymásra hatása befolyásolja a fejlődő agy felépítését. Ennek a fizikai és kognitív fejlődésre, az emocionális biztonságra és a kötődésre, a kulturális és a személyes identitásra, valamint a fejlődő készségekre gyakorolt hatása bizonyíthatóan visszafordíthatatlan.”<sup>20</sup>

Az Európai Unió Bizottságának hátrányos helyzetre vonatkozó ajánlása is azt javasolja, hogy a tagállamok akadályozzák meg a gyermekek intézménybe kerülését, továbbá állítsák le az intézményi ellátás további fejlesztését, és ehelyett a családközeli gondoskodási formákat támogassák.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Gyvt. 1997. XI. 1-jén hatályos szöveg 77. § (1) bekezdés 2. mondat

<sup>18</sup> Gyvt. 79. § (4) bekezdés

<sup>19</sup> Vö. a Gyvt. 161/M. § (2) bekezdésével

<sup>20</sup> UNICEF: End placing children under three years in institutions. A call to action. 2011. 5-6. o.

<sup>21</sup> C(2013) 778 végleges, 2.2. pont

A Különleges Otthon, valamint az I-es és II-es számú Gyermekotthon szakmai programja egyaránt utal arra, hogy „A gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő gyermekek egy része születésétől vagy kicsi korától kezdve a családjaikból kiemelve nevelkedik. A családi mikrokörnyezet hiánya miatt nem jön létre az intim szülő-gyermek kapcsolat sem, ami a szocializáció érzelmi alapja lehet.” Ennek ellenére az intézményben még a 3 év alatti gyermekek esetében sem ún. családközeli ellátásban, vagyis nevelőszülői családban biztosítják a gyermek gondozását. A Különleges Otthonban egyes gyermekként elhelyezettek (vagyis nem testvérsorok vagy testvérpárok) esetében a gyermekeknek legalább harmada kizárólag életkora miatt különleges szükségletű. Ezekben az esetekben a szakmai szempontok nem igazolják a gyermekotthoni elhelyezést a nevelőszülői gondoskodás helyett.

*Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az intézményi elhelyezés – legyen az a legmodernebb tárgyi és legmegfelelőbb személyi feltételek biztosítása mellett, magas szintű szakmai hozzáértéssel végzett gondozás – a három év alatti gyermekek esetében – különösen akkor, ha a gyermeknek élete során soha nem volt lehetősége szülő-gyermek jellegű kötődési kapcsolat kialakítására – kimeríti a CAT szerinti embertelen bánásmód kategóriáját. Így visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikkének (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, továbbá a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is.*

Az előbbieket mellett szót kell ejteni a Reménysugár Gyermekotthonban gondozott fogyatékossgal élő gyermekek helyzetéről is. Az Európa Tanács Miniszteri bizottságának a fogyatékossgal élő gyermekek intézményekből való kihelyezéséről és a közösségben élés lehetőségéről szóló REC (2010)2 számú ajánlása<sup>22</sup> rögzíti, hogy minden gyermeknek – akár fogyatékossgal élő akár nem – egyenlő joga van a családi élethez.<sup>23</sup> A fogyatékossgal élő gyermekek esetében is igaz, hogy a gyermeket érintő valamennyi tevékenység során a gyermek mindenek felett álló érdeke elsődleges bármely más megfontoláshoz képest.<sup>24</sup> A nemzeti, regionális és helyi szintű stratégiáknak az ún. kitagolási folyamatban szem előtt kell tartaniuk az intézményi elhelyezés vagy az elhelyezés meghosszabbításának megelőzését, a kitagolás elősegítését és a közösségi ellátások kialakítását. Az ajánlás elismeri, hogy a kitagolás hosszú folyamat, ám hangsúlyozza, hogy azt folyamatosan figyelemmel kell kísérni annak érdekében, hogy ne fordulhasson vissza az intézményesítés irányába.<sup>25</sup> Ehhez képest a Gyvt. 7. § (2) bekezdésének 2012. évi CXCV. törvénnyel történt, 2014. január 1-jétől hatályos módosítása rögzíti ugyan, hogy „A tizenkét év alatti gyermek átmeneti gondozását és otthon nyújtó ellátását befogadó szülőnél kell biztosítani”, ám kivételként határozza meg azt az esetet, „ha a gyermek tartósan beteg, súlyosan fogyatékos”. Ez a módosítás nyilvánvalóan nem felel meg a Miniszteri Bizottság ajánlásának, hiszen az új jogi keret nem a fogyatékossgal élő gyermekek intézményekből való kihelyezésének irányába mutat. A Gyermekjogi Bizottság is sajnálattal jegyzi meg, hogy a Gyvt.-nek azok a módosításai, amelyek tiltják a 12 év alatti gyermekek intézményben való elhelyezését, nem vonatkoznak a fogyatékossgal élő, illetve krónikus betegségben szenvedő vagy több testvérrel rendelkező gyermekekre.<sup>26</sup>

A jogi kereteket érintő kritika mellett a Gyermekjogi Bizottság kifejezett aggodalmának ad hangot a magyarországi gyakorlattal kapcsolatban is, amely szerint a fogyatékossgal élő gyermekeket széles körben helyezik el intézményekben.<sup>27</sup> Ezzel összefüggésben több ajánlást is tesz.

<sup>22</sup> Elfogadva a Miniszteri Bizottság által 2010. február 3-án, a miniszterek küldötteinek 1076. ülésén

<sup>23</sup> REC (2010)2 számú ajánlás 1.1. pont

<sup>24</sup> REC (2010)2 számú ajánlás 1.4. pont

<sup>25</sup> REC (2010)2 számú ajánlás 4. pont

<sup>26</sup> Záró észrevételek 36. pont

<sup>27</sup> Záró észrevételek 44. pont

Egyrészt javasolja, hogy Magyarország intézkedjen a gyermekotthonokban elhelyezett gyermekek – köztük a fogyatékossgal élő vagy krónikus betegségben szenvedő, valamint a több testvérrel rendelkező gyermekek – családon alapuló gondozásának biztosítása érdekében, és csak végső esetben tegye lehetővé, hogy ezeket a gyermekeket intézményben helyezték el.<sup>28</sup> Másrészt a fogyatékossgal élő gyermekek jogairól szóló 2006-ban kelt 9. számú általános kommentárja<sup>29</sup> tükrében sürgeti, hogy Magyarország intézkedjen a fogyatékossgal élő gyermekeket nevelő családok támogatásának növelése érdekében, előzze meg a fogyatékossgal élő gyermekek széles körű intézményi elhelyezését és biztosítsa a családból kiemelt fogyatékossgal élő gyermekek megfelelő – családközelit és közösségen alapuló – alternatív gondozását.<sup>30</sup> Hasonló álláspontot helyezkedik a Fogyatékossgal élő személyek jogainak Bizottsága, amikor Magyarország első időszakos jelentésével kapcsolatos záró észrevételeiben<sup>31</sup> aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy Magyarországon a fogyatékossgal élő gyermekek nagy számban élnek intézményekben, és sokan inkább intézményi ellátást kapnak az otthoni (vagy családközelit) ellátás helyett. Ennek alapján felhívja Magyarországot, hogy nagyobb erőfeszítésekkel támogassa a fogyatékossgal élő gyermekeket és családjaikat annak érdekében, hogy e gyermekek – a Gyermekjogi Bizottság ajánlásainak megfelelően – családi környezetben élhessenek.<sup>32</sup> Az intézményi elhelyezés problémájára hívja fel a figyelmet az Európai Unió Parlamentjének Belpolitikai Főigazgatóságának tanulmánya is.<sup>33</sup> A fogyatékossgal élő gyermekek családközelit nevelésének elősegítése érdekében a Gyvt. bevezette a különleges nevelőszülő kategóriáját, ez a nevelőszülői hálózat azonban egyelőre fejlesztést igényel.<sup>34</sup>

*Mindezek alapján a vizsgált intézmény gyakorlata, valamint az ennek alapjául szolgáló jogi szabályozás felveti a Gyermekjogi egyezmény 2. és 23. cikkének, valamint a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény 5. és 7. cikkének sérelmét. Mindemellett visszásságot valósít meg az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, a XV. cikkének (2) bekezdésében deklarált, fogyatékossgal alapján megvalósuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával, továbbá a XV. cikkének (5) bekezdésben rögzített fogyatékossgal élők külön intézkedésekkel megvalósított védelmének állami kötelezettségével összefüggésben.*

*Ad c) A lakásotthonok vegyes összetételével és a gyermekek közötti – elsősorban a fiatalabbak felé irányuló – agresszióval összefüggésben leszögezendő, hogy gyermekek nem képeznek homogén csoportot. Szükségleteik életkoruk, nemük, fejlettségük stb. miatt eltérők.<sup>35</sup> Erre való tekintettel a testvérek együttes elhelyezésének elve mellett indokolt más szempontok figyelembe vétele is. Így például fontos tényező lehet a gondozási hely meghatározásakor a gyermek életkora vagy valamely sajátos szükséglete. Bár az intézmény szakmai programja rögzíti a speciális szükségletű gyermekek gondozásának lehetőségét is, a vizsgált lakásotthonokban mégis felmerül problémaként néhány viselkedési nehézséggel küzdő, speciális szükségletű gyermek nevelése. Ezekben az esetekben megoldást jelenthet a speciális szükségletű gyermekek gondozási helyének megváltoztatása, különös tekintettel arra, hogy a lakásotthonokban kifejezetten kicsi gyermekek is élnek.*

<sup>28</sup> Záró észrevételek 45. pont

<sup>29</sup> Elfogadva a Bizottság negyvenharmadik ülésén (2006. szeptember 11-29) CRC/C/GC/9, 2007. február 27.

<sup>30</sup> Záró észrevételek 45. pont

<sup>31</sup> Elfogadva az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak Bizottsága 90. és 91. ülésén (2012. szeptember 26-27) CRPD/C/HUN/CO/1 (2012. október 22.)

<sup>32</sup> Fogyatékossgal élő személyek jogai Bizottságának záró észrevételei 21-22. pont

<sup>33</sup> Belső Politikák Főigazgatósága C Tematikus Főosztály: állampolgári jogok és alkotmányos ügyek: országjelentés Magyarországról a fogyatékossgal élő gyermekekkel foglalkozó tagállami szakpolitikákról szóló tanulmányhoz. Tanulmány. Európai Unió, Brüsszel, 2013. 19. o.

<sup>34</sup> Uo. 27-28. o.

<sup>35</sup> Addressing children's vulnerabilities in detention. Jean-Jacques Gautier NPM Symposium 2014 Outcome report. Association for the Prevention of Torture (APT) 2014. 13. o.

Ad d) *Bár az interjúk és az intézmény légköre általánosságban nem vetette fel a roma gyermekekkel szembeni diszkrimináció problémáját, említést érdemel, hogy az etnikai megkülönböztetés vagy stigmatizáció bármely megnyilvánulása – így a diszkriminatív beszéd formájában való megjelenése is – megalázó, fenntartja a társadalmi egyenlőtlenséget, generálja az előítéletes gondolkodást, illetve az igazságtalan élethelyzetek újratermelődéséhez vezet.*

### **3. Tárgyi feltételek**

#### **a) Épületek, helyiségek, elhelyezés**

Az *Ibolya utcai Különleges Otthon* a belvároshoz közeli lakótelepen található, tömegközlekedéssel és gyalogosan is jól megközelíthető, közvetlen közelében óvoda, iskola, játszótér és gyógyszertár is van. Az Otthonban portaszolgálat működik.

A Különleges Otthon öt lakóegysége közül valamennyiben található konyha, egy 30 m<sup>2</sup> nagyságú nagyméretű nappali és két, egyenként 23,1 m<sup>2</sup> területű hálószoba (egyenként legfeljebb 4 gyermek elhelyezésére szolgálnak), továbbá egy nagyobb és egy kisebb káddal ellátott fürdőszoba. A fürdőszobában van pelenkázó és gyermekvécé. A berendezést a felújításkor egyedileg terveztették. A lakóegységekben a gyermekekről készült képek díszítik a falakat. A Különleges Otthonnak van sóterápiás, továbbá Ayres-terápiás szobája is. A fejlesztéshez szükséges eszközöket folyamatosan bővítik: az elmúlt félévben beszereztek például egy kis alagutat, 2 csepphintát, labdákat, könyveket. A lakóegységekhez lebetonozott udvari rész is tartozik, amelyeket a naptól szögletes állványzattal kifesthető napernyőkkel védenek. A kisgyermeket délutánonként tavasztól ősziig – rácsos gyermekágyakban – itt altatják, a nagyobbak pedig itt tudnak játszani. Az épület mögött nagyméretű, füves, játékokkal jól felszerelt udvari rész található.

Az épületben az akadálymentes közlekedés biztosított, a mozgásukban korlátozottak az orvosi szoba mellett kialakított mellékhelyiséget tudják használni. A dolgozók részére étkező (ide járnak be étkezni a lakásotthonban gondozott gyermekek is), valamint nemenkénti öltözőhelyiségek állnak rendelkezésre, ezek tágasak, zuhanyozóval ellátottak. A kapcsolattartó szobában gyereksarkot alakítottak ki, és a látogatók számára rendelkezésre állnak a nemenként elkülönített mosdók, amelyek azonban nem akadálymentesek. Az illemhelyeken – a látogatószoba melletti mosdók kivételével – mindenhol van WC-papír, szappan, törölköző. Az épület helyiségeinek, külső tereinek hőmérséklete, világítása megfelelő. A hulladéktárolásra megfelelő figyelmet fordítanak, a gyermekotthon rendelkezik veszélyeshulladék-tárolóval, kommunális hulladéktárolóval és ételhulladék tárolóval.

Az *Ibolya utcai* részlegben alakították ki az irodákat, van tárgyalóként is használható könyvtár, valamint a munkatársak előtt is nyitva álló kondicionáló terem. A kondicionáló termet a munkatársak munkakezdés előtt, illetve a munkaidő után használják. A lakásotthonokban élő nagyobb fiúk is bejárhatnak edzeni, de használják a kisgyermek fejlesztésére is. Az épület tágas és világos, a hőmérséklete 20 °C körüli, mindenhol rend és tisztaság uralkodik.

*A kiskorú anyákat és gyermekeiket gondozó Sörös u. 21. sz. alatt található lakásotthon* Debrecen külterületén helyezkedik el, tömegközlekedési eszközzel a Nagyállomásról 20–30 percenként induló busszal közelíthető meg, a buszmegállótól 5 perces sétával érhető el. Porta, illetve beléptetőrendszer az intézmény jellegéből adódóan nincs. A földszintes épület kifejezetten lakásotthonnak épült. Akadálymentes, a fürdőszoba széles ajtajú, kerekesszékekkel is megközelíthető, a helyiségek világítása megfelelő. A lakásotthon helyiségei: konyha étkezővel, közös nappali, 3 hálószoba (egyenként legfeljebb 4 gyermek elhelyezésére szolgálnak), fürdőszoba és WC, nevelői szoba mosdóval, látogatói szoba. A folyosó falait az itt gondozott gyermekek fényképével díszítették. A szekrények zárhatóak, a szobákat az anyák maguk díszíthetik.

A fürdőszobában van a gyermekek fürdetésére alkalmas kiskád az előtte lévő előszobában pelenkázó és csecsemőmérleg. A mellékhelyiségek tiszták, WC-papír, folyékony szappan, törölköző áll rendelkezésre. A látogatói szobát a bejárati ajtó mellett alakították ki, berendezése barátságos, egy kiságyat is elhelyeztek benne. Az épületben van beépített szénmonoxid- és füstjelző. Az épület tágas és világos, a hőmérséklete 20 °C körüli, mindenhol rend és tisztaság uralkodik.

A *Ladik u. 1/A. sz. alatti lakásotthon* is a város külterületén helyezkedik el, tömegközlekedési eszközzel a Nagyállomásról 15–20 percenként induló busszal közelíthető meg, a buszmegállótól néhány perces sétával érhető el. Porta, illetve beléptetőrendszer itt sincs. Az épület akadálymentes, a konyha-étkező és a nappali szoba elfogadható méretű, van televízió és számítógép, a szekrényekben játékok. A lakószobák a szükséges felszerelési tárgyakkal rendelkeznek. A szobák falán a gyermekek, fiatalok saját díszítést helyezhetnek el. Az egyik utógondozott fiatalnak saját asztali számítógépe is van. Van nemenként elkülönített fürdőszoba és mellékhelyiség. A férfi mosdóban WC-papír van, szappan azonban nincs. A női mosdóban sem WC-papír, sem szappan nincs. A nevelői szobához tartozik külön fürdőszoba és WC. Az étkező falán mintegy 2m<sup>2</sup> kiterjedésű vizesedés látható, amelyet a házvezető elmondása szerint nem tudnak megfelelően kiküszöbölni. Az épület kevésbé tágas, viszonylag világos, a hőmérséklete 20 °C körüli, a vizesedést leszámítva mindenhol rend és tisztaság uralkodik.

A *Pákász utcai lakásotthon* a város peremén helyezkedik el, a repülőtér közelében. Nincs sem porta, sem beléptetőrendszer. Az akadálymentes közlekedés nem biztosított. Habár az egyik lakó gyengénlátó, a gyermekfelügyelő szerint a jelenlegi lakók nem igényelnek akadálymentes kialakítást. A lakásotthon alsó és felső szintjén is található fürdőszoba és mellékhelyiség. Ezek nemenként nem elkülönítettek. Az emeleti zuhanykabinba egy 20-25 cm-es fellépőn keresztül lehet belépni. Ezt a fürdőszobát használja a gyengénlátó lakó is, amikor otthon tartózkodik. A gyermekfelügyelő elmondása szerint ez még soha nem okozott gondot. Az emeleten a fiúk szobája 13.86 m<sup>2</sup>-es és 3 ágy található benne, melyek közül jelenleg kettőt használnak. Az emeleti lányszoba 13.55 m<sup>2</sup>-es és 3 ágy található benne, valamint szekrények és egy kis íróasztal. A látogatás idején az épület helyiségei tiszták voltak.

A gyermekek általában a családból, nevelőszülőktől vagy közvetlenül az újszülöttosztályról kerülnek a gyermekotthonba. Leggyakrabban gyámhivatali ügyintéző vagy a rendőrség hozza be őket, de olyan is van, hogy gondozók mennek a gyermekért. Sok gyermeknek nehéz az elszakadás, illetve a bejövétel, de az otthon bántalmazott gyermekek pozitívan éli meg a bekerülést. Az újonnan bekerülő gyermekeket mindig a vezetők fogadják.

Az intézményvezető elmondása szerint a gyermek tényleges gondozási helyét leginkább az határozza meg, hogy hol van olyan szabad kapacitás az otthonon belül, ahol a jogszabályi előírásoknak megfelelően gondozható. Az ideiglenesen elhelyezett gyermekek gondozási helyét az átmeneti vagy tartós nevelésbe vételkor általában már nem változtatják meg, nem „rakosgatják” őket. Jellemző tehát, hogy a gyermek a bekerülési helyén marad. Két alkalommal fordult elő, hogy gyermek kérte áthelyezését, ebből az egyiket tudták teljesíteni.

A megkérdezett gyermekek közvetlen környezetükkel csak részben elégedettek. A lakásotthonban gondozott idősebbek problémaként jelezték az otthon lakói közötti nagy korkülönbséget. Gyakran nehéz a különböző korosztályok együttélése.

## **b) Élelmezés**

A gyermekotthon élelmezési feladatait az élelmezésvezető látja el. A gyermekek étkezési normatívája napi bruttó 800 forint, amiből napi ötszöri étkezést biztosítanak számukra. Ezt az összeget az intézményvezető és az intézményi gyermekorvos is túl alacsonynak tartja.

Figyelnek az egészséges étrendre, legfeljebb ünnepi alkalmakkor készül az ünnep jellegének megfelelő, az EMMI rendelet által nem támogatott módon elkészített vagy a szokványostól eltérő időben adott étel (pl. bő olajban sült farsangi fánk, szilveszterkor éjfélti étkezés).

A Különleges Otthonnak főzőkonyhája és tejkonyhája van, a csoportok – a változó létszámra tekintettel – minden nap leadják az ételigénylésüket. Az étkeztetés három korcsoportban történik: csecsemő, kisdéd, továbbá együttesen gyermek és felnőtt. A csecsemők pépes ételeket kapnak, fokozatosan szoktatják őket a darabos étkezésre. A csecsemők és a kisdédek étrendjében főzelékféle mindennap szerepel. Az idősebbek reggelire többször kapnak nyers zöldséget. Az áttanulmányozott étlapok szerint tejet, tejterméket és gyümölcsöt mindhárom korcsoport mindennap kap. Jelenleg nincs diétás étrendet igénylő gyermek, de ez is megoldható. Kb. 14-16 lakásotthoni egységben gondozott gyermek is az Ibolya utcai egységbe jár ebédelni. Az ételmaradékot egy kutyatulajdonos szerződés alapján szállítja el az intézményből. Dolgozó részéről felmerült az étkeztetéssel szembeni kritika az élet mennyisége és minősége tekintetében.

A lakásotthonok – gazdaságossági szempontokra tekintettel – saját maguk oldják meg az élelmiszer-beszerzést és a főzést. A kiskorú anyák lakásotthonában szorgalmazzák a csecsemők szoptatását, amelynek időtartama változó (3 hét és 6 hónap közötti). A nem szopó, illetve a már hozzátáplálásban is részesülő csecsemőket fokozatosan szoktatják a tejpéphez, gyümölcsökhöz, főzelékfélékhez. Az anyák a gyermekeik, illetve a saját maguk által fogyasztott ételek elkészítésébe besegítenek. Az áttanulmányozott étlap szerint reggelire hetente hatszor van tejtermék, tízóraira gyümölcsöt, joghurtot, tejszeletet, Túró Rudit kapnak. Az ebéd mindig levesből és főételből áll. Az uzsonna ételek között pl. magvas zsemle, sárgarépás túrókrém, joghurt, babapiskóta és gyümölcssaláta volt a választék. A heti étlapon négyszer volt főtt étel a vacsora.

A Ladik utcai lakásotthon konyhájában kitették az ételek adagolási rendjét, a háztartási könyvben pedig részletezik a felhasznált alapanyagokat. Pl. 9 gyermekre 0,16 kg sajt vagy 10 gyermekre 0,68 kg gomba, pörköltökhöz. Az áttanulmányozott étlapok szerint átlagosan hetente háromszor van tejtermék reggelire, tízóraira kétszer zöldség. Ebédre van, hogy csak virsli van mustárral, vagy csak rántotta, de előfordul, hogy hetente kétszer adnak csak gulyáslevet, vagy csak túrós palacsintát. Vacsorára általában meleg ételt tálalnak (átlagosan hetente ötször) (pl. gombapörkölt főtt tésztaival, sült csirke rizibizivel). A megkérdezett fiatalok véleménye az, hogy az étel kevés és nem jó. Ha éhesek maradnak, előfordul, hogy pizzát rendelnek.

*A gyermekek elhelyezésének tárgyi feltételei összességében megfelelnek a jogszabályi feltételeknek, valamint a CPT által elfogadott sztenderdeknek.<sup>36</sup> Ugyan sem a Különleges Otthonban, sem a lakásotthonokban nem valósul meg az egyszemélyes elhelyezés, ám a hálólhelyiségek létszáma (legfeljebb 4 fő) nem veti fel a fokozott erőszak és kizsákmányolás veszélyét. Mind a Különleges Otthonra, mind a lakásotthonokra igaz, hogy az épületekben az NM rendelet 124-125. §-a által előírt helyiségeket kialakították, a lakóegységek elosztása jó, a helyiségek mérete megfelel a gyermekek szükségleteinek, tovább az NM rendelet 6. számú mellékletében előírtaknak. A szobákban elhelyezett gyermekek száma a jogszabályban előírt létszámokkal adekvát. A helyiségek tiszták, a szobák nagyon jól felszereltek, hőmérsékletük megfelelő, a természetes fény és szellőzés biztosított. A berendezés barátságos, a bútorok és a dekoráció a gyermekek igényeinek megfelelnek, a légkör mindenütt otthonos. A Különleges Otthonban a játékok a gyermekek számára vonzóak, elérhetőek, felfedezésre, mozgásra ösztönzők, láthatóan elég nagy a mozgásterük, a kevésbé jól mozgók számára nagy hempergő nyújt biztonságot.*

---

<sup>36</sup> CPT sztenderdek V. 3. b. pont

*A Különleges Otthonban a lebetonozott udvari részek, továbbá a kifeszíthető napernyők szögletes állványzata a kicsi gyermekek számára balesetveszélyes. A Ladik utcai lakásotthon falán található vizesedés egészségügyi kockázatot hordoz. Megállapítható, hogy a Különleges Otthonban és a Sőrés utcai lakásotthonban az étrendtervezés személyi feltétel tekintetében és kialakításában egyaránt megfelel az EMMI rendelet 4. § (1)-(2) bekezdésében előírtaknak, kellően változatos és megfelelő alkalommal tartalmaz állati eredetű fehérjeforrást. Megjegyzendő, hogy a Különleges Otthon étlapján nincsenek feltüntetve az EMMI rendelet által előírt adatok (sótartalom és allergének). Az étel kóstolás alapján valamennyi korosztályban megfelelő minőségű. A Ladik utcai lakásotthonban az ételmenyisége a nagyobb gyermekek számára feltehetően kevés. Az étel minősége tekintetében is kifogás merül fel. Ebédre nem minden esetben kapnak a gondozottak életkoruknak és szükségleteiknek megfelelő ételt. A feltüntetett mennyiségek és az ételek változatossági mutatója nem felel meg az EMMI rendelet 2. illetve 4. sz. mellékletében előírtaknak.*

#### **4. Rezsim**

A Különleges Otthonban gondozott gyermekek egy része külső óvodába vagy iskolába jár. Ez alól azok a gyermekek képeznek kivételt, akiknek a nevelése-oktatása súlyos fogyatékoságuk miatt külső intézményben nem megvalósítható. A Különleges Otthon maga számos fejlesztési és foglalkoztatási lehetőséget biztosít, pedagógusok, gyógypedagógusok, pszichológus részvételével. A csoportokhoz kapcsolódó pedagógus/pszichológus szobákban nagyszámú fejlesztő játékok vannak. A gyógypedagógus szobája a gyermekek egyéni foglalkoztatására alkalmas, azonban csoportos foglalkozásokat itt nem lehet tartani, erre az Ayres-terápiás szobában kerülhet sor. A gyermekeknek heti egy alkalommal a Hajdúsági Vakvezető és Segítő Kutyaalapítvány munkatársai állatasszisztált foglalkozást tartanak. A megfigyelt kutyaterápia nagyon jól felépített foglalkozás, ahol a gyerekek láthatóan örülnek a kutyáknak, gyakorolják az állatra és az egymásra figyelmet, a türelmet, az alkalmazkodást. A gyermekek alkalmasszerűen részt vehetnek énekes-zenés foglalkozásokon, járnak moziba, és többször mennek a Nagyerdőre.

A lakásotthonban élő gyermekek, fiatalok legtöbbször rendszeresen jár iskolába. A kiskorú anyáknál az iskolalátogatást és a gyermekgondozási feladatokat összehangolják, nem kell minden nap bejárniuk az oktatási intézménybe. A személyzet részéről a kismamákkal kapcsolatban elhangzott, hogy szabadidejükben gyakran unatkoznak, leginkább tévét néznek, unalmukban és „néha nagyon nehéz nem kiabálni velük, annyira nyeglék”. Ez gyakran a gyermekükhöz való hozzáálláson is tükröződik, leginkább nemtörődöm viselkedésben mutatkozik meg. Az utógondozottak motivációja a gondozásban maradásra többek között az, hogy a lakásotthoni háttérrel könnyebben teljesíthető az iskolalátogatás. A fiatalok szabadidejükben sportolnak, a házban televíziót néznek (ha kisebb gyermekek is jelen vannak, akkor a nagyok is csak kicsiknek szóló műsorokat nézhetnek), a közös online számítógépen interneteznek vagy videójátékokkal játszanak. A lakásotthonokban élő gyermekeknek iskolaidőn kívül a fejlesztő pedagógus heti egy alkalommal, illetve ad hoc jelleggel önkéntes segítők kínálnak programokat.

Az egyik lakásotthonban megkérdezett fiatalok egy része szerint a nevelők alig vagy semmit sem foglalkoznak a gondozottakkal. A nevelők és a gondozottak kapcsolata nem mondható szeretetteljesnek. Egy másik lakásotthonban gondozottak pozitívként említették, hogy a nevelők meghallgatják, kikérik a véleményét, s tanácsokat is adnak nekik. Dolgozó részéről hangzott el, hogy a nevelők nem egyformán kötődnek a gyerekekhez, illetve a gyerekek a nevelőkhöz, aminek az oka a mentorság, vagyis – megfogalmazása szerint – a pénz. Nem választás alapján lesz valaki mentor, hanem kijelölik, amikor érkezik a gyerek. A mentor vásárol a gyerekeknek – például ő veszi a ruhákat – ő kezeli a zsebpénzt is, ez az alapja a kapcsolatnak.

*Az NMM vizsgálatára irányadó CPT gyakorlatának sztenderdjei hangsúlyozzák, hogy bár a mindennapok céltalansága minden személyre káros hatást gyakorol, sokszorosan igaz ez a gyermekek és fiatalok esetében, mivel nekik különösen nagy szükségük van mind a fizikai aktivitásra, mind az intellektuális stimulációra. Ez elsősorban az oktatás biztosításával, valamint rekreációs és egyéb szabadidős tevékenységek szervezésével valósítható meg.<sup>37</sup> A Különleges Otthon – szakmai programjában is rögzítetten – nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a gyermekeknek a fejlesztés mellett rekreációs lehetőséget (életkorukból adódóan leginkább játéklehetőséget) is biztosítson. A szervezett egyéni és csoportos foglalkozások szintén a gyermekek ingergazdag környezetben való nevelkedését segítik elő. A lakásotthonokban azonban – ahol szintén nevelkednek fiatalabb, olykor óvodás korú gyermekek – a szabadidő strukturálása, programokkal való gazdagítása a mindennapokban kevésbé biztosított. A személyzet ad hoc programokról, heti egy-egy alkalmas foglalkozásokról tett említést, amelyek nem feltétlenül elégítik ki a gyermekek igényeit. Mindez felveti a Gyermekegészségügyi 31. cikkének sérelmét, valamint a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított megfelelő védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét.*

## **5. Egészségügyi ellátás, higiéné, mentálhigiéné**

### **a) Orvosi ellátás**

A Különleges Otthonnak saját (pszichoterapeuta végzettséggel is rendelkező) gyermek szakorvosa van, aki közalkalmazottként napi 6 órában kizárólag a központi egységben gondozott gyermekeket látja el. A rendelési időt az orvosi szoba ajtajára kifüggesztették, a gyermekeket azonban a doktornő a csoportszobában vizsgálja. Az orvosi szoba gyógyszereszekrényében csak a szabadon használható gyógyszereket tartják, a tartalék gyógyszereket zártan tárolják. A körzeti védőnő hetente bejár az intézménybe, a védőoltások, státuszfelvételek, szűrővizsgálatok ügyében. A lakásotthonban élő gyermekeket a körzeti gyermekorvos látja el. A kiskorú anyák és gyermekeik otthonába a csecsemőkhöz és kisdedekhez rendszeresen jár a védőnő.

Akut probléma esetén (baleset, a nagyobb gyerekek verekedéséből származó sérülés, fulladás, asztma) a műszakban lévő gondozó, gyermekfelügyelő viszi a gyermeket orvoshoz. Valamennyi megkérdezett egyöntetűen állította, hogy betegség esetén a gyermekek nagyon gyorsan, még a tünetek jelentkezésének napján eljutnak orvoshoz. Rendszerint a Klinikára<sup>38</sup> kerülnek, ahol többnyire előre veszik őket a sorban. A rohammentő pillanatok alatt eléri a belváros-közei Különleges Otthont, de nyilván lassabban jut el a kijebbi fekvő lakásotthonokig. A gyermekorvos megjegyzi, hogy sok gyermek látja az „oda nem figyelés” jeleit: soványak, kicsik az életkorukhoz képest. Ilyen esetekben sokszor endokrinológiai vizsgálatot javasol. A Különleges Otthonban a gyermekek kb. negyede szed rendszeresen gyógyszert, de senki nem kap pszichotróp szert, gyógyszerelésük a szomatikus kórképeknek megfelelő. Vannak olyan gyermekek, akik roborálásra szorulnak.

### **b) Személyes higiéné**

A gyermekek tisztálkodásában életkorukhoz igazodóan a gondozó segít. A szobatisztaságra szoktatást nem erőltetik. A kamaszoknak külön zuhanyzójuk van. A Különleges Otthon gyermekorvosa szerint befogadáskor sok gond van a gyermekek higiénéjével. Ez főleg a (kis- és nagykamasz) fiúk esetében problémás, mert nincs olyan férfi alkalmazott, aki megfelelő légkörben beszélhetne az ilyen korú fiúkkal higiénés kérdésekről.

<sup>37</sup> A kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) sztenderdjei. CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2015. 5. c. pont

<sup>38</sup> A Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrumának Gyermekgyógyászati Intézete



Az egészségügyi problémák befogadáskor leginkább a tetvesség és a rüh szintjén jelennek meg. A fertőzött gyermekek természetesen nem mehetnek óvodába és iskolába.

#### **c) Pszichés támogatás**

Az egyes gyermekotthoni egységeknek 1-1 pszichológusa van, ami azt jelenti, hogy egy pszichológus 36-48 gyermek mentálhigiénés gondozását végzi, leginkább szupportív terápiát nyújt. Ez technikailag úgy zajlik, hogy a pszichológus a hét minden napján másik lakásotthonba megy személyes látogatásra, beszélgetésre. A gyermekek mintegy 10%-ának van rendszeres kapcsolata az intézményi pszichológussal.

#### **d) Fogamzásgátlás, terhesség-megszakítás**

A gyermekek nevelésének része, hogy beszélnek a szexualitás témaköréről. Itt is megjegyzendő azonban, hogy a fiúk informálása nem megoldott, amit leginkább a férfi nevelők hiányával magyaráznak. Lányok esetében a családi szexuális abúzus témakörét is érintik. Az intézményben a fogamzásgátlásra nagy hangsúlyt fektetnek, a fogamzásgátlási módszert a nőgyógyász javaslatának szem előtt tartásával az érintett gyermekek – lányok – egyetértésével választják ki. A látogatás idején két lány szedett fogamzásgátló tablettát. Az óvszer valamennyi lakásotthonban hozzáférhető, a mentoroktól lehet kérni. Az elmúlt időszakban egyetlen terhesség fordult elő úgy, hogy az érintett fiatal lány teherbe esésekor már az intézmény gondozottja volt. Két fiatal (utógondozottak) esetében – akik az intézményen kívül estek teherbe – volt abortusz, az érintettek döntésével összhangban.

A lakásotthonok házirendje tartalmazza a következőket is: *„Ha szexuális éltet élsz, és nem akarsz gyermeket, kötelességed védekezni a terhesség és a szexuális úton terjedő betegségekkel szemben. Felvilágosítást igény szerint szervezett formában is kaphatsz.”*

#### **e) Önsértés és öngyilkosság**

Az öngyilkosságot az SZMSZ rendkívüli eseményként tartja számon. Az intézményben az intézményvezető hivatalba lépése óta nem fordult elő öngyilkosság a gondozott gyermekek között. Előfordult viszont önsértés, amelyet mentőhívás követett. Az orvosi ellátást követően az intézmény pszichológusa a gyermeket felkereste, hozzá jelenleg is rendszeresen jár.

#### **f) Alkohol- és drogabúzus**

Kábítószer a Különleges Otthonban nincs, a lakásotthonokban azonban jelentős problémát jelent. Bár az intézményvezető csupán 2-3 gyermegről számol be, az interjúk alapján ennél jóval több esetben valószínűsíthető alkohol- és drogabúzus, esetenként drogfüggőség.<sup>39</sup> Erről maguknak a nevelőknek is tudomása van. A drogproblémát pszichoterápiával és a nevelőkkel folytatott beszélgetés segítségével próbálják kezelni. Az egyik lakásotthonban előfordult, hogy egy fiút alkoholfogyasztás miatt a detoxikáló állomásra kellett vinni. Két gyermek az elterelésig is eljutott, ami azonban nem volt túl sikeres. Az egyik lakásotthon-vezető súlyos problémaként említi, hogy a 14-18 év közötti drogproblémákkal küzdő fiataloknak gyakorlatilag nem biztosított a megfelelő szakorvosi ellátás. Az egyik ilyen gyermeket sem a gyermek, sem a felnőtt pszichiátria nem akarta fogadni. Végül az addiktológiára került, ahol felnőttekkel együtt kezelték.

*Az egészségügyi ellátással összefüggésben megállapítható, hogy az orvos és egészségügyi személyzet hozzáférhetősége megfelelő, a gyermekek probléma esetén kellő időben eljutnak az egészségügyi szolgáltatókhoz. A pszichológusi támogatás megvalósítása – a létszámadatokot tekintve – jelentős terhet jelent az intézményi pszichológusok számára.*

---

<sup>39</sup> A gyermekek leginkább ún. herba fűvet, herbált, JWH-t fogyasztanak. A JWH Szintetikus cannabioid, általában potensebb, mint az organikus THC, a tisztasága ugyanolyan kétséges, mint bármilyen szintetikus drogé, ezért kifejezetten veszélyes.

*Ez különösen igaz, ha figyelembe vesszük, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba kerülő gyermekek nagy része traumatizált, bántalmazott, elhanyagolt gyermek, illetve a családból való kiemelés maga is jelentős pszichés megterhelést jelent. Mindez természetesen indokolná a pszichológusok létszámának növelését (ami mindazonáltal megfelel az NM rendelet 1. sz. mellékletében foglalt előírásoknak). Az egyéni támogatás mellett indokolt lehet a pszichológus vezetésével zajló csoportos munka is, amelynek során az egyes lakóközösségek (pl. egy lakásotthonban elhelyezett gyermekek) sajátos csoportszintű problémái is felszínre kerülhetnek. A személyes higiéné támogatása és ellenőrzése, a szexuális felvilágosítás, valamint a biztonságos szex (nemkivánt terhesség megelőzése, szexuális úton terjedő betegségek elleni védekezés) kérdésének tárgyalása a fiúk esetében nem megoldott. A fogamzásgátlás kötelezettségként való előírása kontraproduktív lehet a gyermekek motiválása tekintetében. Végül az alkohol- és drogabúzus tekintetében hiányosságként értékelhető, hogy az intézményben csak a már felmerült problémát „kezelik”, a droghasználat csökkentését szolgáló pszichoszociális megelőző programok nem állnak rendelkezésre.*

## **6. Személyi feltételek**

A teljes intézmény személyzetének (szakmai tevékenységet ellátók, pedagógusok, nevelőszülők és üzemeltetésben részt vevők) összlétszáma 154 fő. Ebből 91 fő lát el szakmai tevékenységet, 28 fő pedagógus, 10 fő pedig nevelőszülő. A Különleges Otthon szakmai létszámai a következők:

<b>Szakmai szervezet</b>	
intézményvezető	1 fő
nevelő	3 fő
kisgyermeknevelő, gyermekfelügyelő, gyermekvédelmi asszisztens	27 fő
gyermekvédelmi ügyintéző	1 fő
pszichológus	1 fő
gyógypedagógus	1 fő
gyermek szakorvos	1 fő
gazdasági nővér	1 fő
<b>Élelmezés</b>	
élelmezésvezető	1 fő
szakács	4 fő
konyhalány	1 fő
tejkonyha vezető	1 fő
<b>Műszaki részleg</b>	
takarító	7 fő
udvaros	1 fő
portás	4 fő

A Különleges Otthonban szobánként 5-5 gondozónő van, beosztásuk szerint 6.00-14.00, illetve 13.00-21.00 óráig dolgoznak, az éjszakai műszak 9,5 órás. A műszakok átadása szóban és írásban is történik. Műszakonként egy-egy fő van beosztva, éjszaka 2 csoport tartozik egy személyhez. Mindig ugyanaz a két csoport tartozik össze (fizikailag is közel vannak), így a műszakos a másik csoport gyerekeit is jól ismeri. Tervezett vizsgálatok esetén két munkatárs van beosztva. A gondozónők viszonyulása a gyermekekhez pozitív, jellemző a közvetlen testi kontaktus, ölben tartás, megerősítő érintés. Az interjúalanyokon nem voltak érzékelhetőek kiégésre utaló jelek.

A lakásotthonokat összefogó három gyermekotthoni egység (összesen 11 lakásotthon) szakmai létszámai a következők:

<b>Szakmai szervezet</b>	
lakásotthon-vezető	3 fő
növendékügyi előadó (I. sz. Gyo.)	1 fő
kisgyermeknevelő, gyermekfelügyelő, gyermekvédelmi asszisztens	52 fő
gyermekvédelmi ügyintéző	2 fő
pszichológus	3 fő
fejlesztő pedagógus	3 fő

Az egyes gyermekotthoni egységek lakásotthononként 5-6 fővel dolgoznak, egyszerre egy gyermekfelügyelő van műszakban, de átfedési idő van az egyes műszakok között. Az egyik lakásotthon-vezető szerint fontos lenne – különösen a délutáni műszakban – hogy 2 dolgozó legyen jelen, ám ez jelenleg nem megoldható. A problémát enyhíti, hogy a lakásotthon-vezetők délutánonként gyakran az otthonokban vannak. A gondozók figyelmesek, az interjúkból kitűnik, hogy gyermekközpontú szemlélettel bírnak, ám többen is jeleztek közömbösséget, kimerültséget, tehetetlenséget. A fegyelmeléssel összefüggésben a személyzet tagjai szakmailag és etikailag tájékozottak (senkinél nem merült fel a testi fenyegetés lehetősége), ám jelzik, hogy gyakran eszköztelennek érzik magukat a gyermekekkel szemben.

A dolgozókkal szemben az elmúlt időszakban eljárás nem indult, mind a szakmai, mind az adminisztrációs feladatuk tekintetében megfelelő teljesítményt nyújtanak. A kiegészítő és stresszkezelést az intézmény tréning formájában ingyenesen biztosítja a dolgozók számára. Ennek ellenére az intézményvezető elismeri, hogy vannak kiégett dolgozók. A gyermekotthon jelenleg hét akkreditált továbbképzést is biztosít, amelyek közül kiemelésre érdemes a nem saját családjukban élő gyermekek nevelési problémáira fókuszáló, továbbá a függőségekre összpontosító továbbképzés, a kiegészítő és stresszkezelési tréning, a gyermekvédelemben dolgozók számára kínált érzékenyítő tréning, valamint a pszichológusoknak biztosított eszmegbeszélő csoport. A megkérdezett dolgozók szerint – bár vannak továbbképzések – a gyakorlatban a nevelőknek kevés lehetőségük van a tényleges részvételre, illetve a szupervízióra. Volt, aki öt éve volt utoljára képzésen.

Az intézményvezető a szakmai szervezet egyetlen problémájaként a férfi dolgozók hiányát jelöli meg: összesen mintegy 10 férfi dolgozik az intézményben, amely az összlétszám kb. 6-7%-a. A dolgozók is megerősítik, hogy problémát okoz a férfi munkatársak hiánya. Lényeges lenne a férfiminta, jobban megoldhatók a mindennapok problémái is, ha a „férfivélemény” is megjelenik. Különösen nagy probléma ez a kamasz fiúkat is gondozó lakásotthonok esetében.

*A Reménysugár Gyermekotthon szakmai létszámai megfelelnek az irányadó NM rendeletben előírtaknak. Az interjúk alapján érzékelhető, hogy a személyzet a gyermekek iránt elkötelezett, a gyermekek ellátása során felmerülő kritikus kérdéseket ismeri. Néhány gondozónál azonban a kiegészítő egyes tünetei érzékelhetők (fáradtság, motiválatlanság, tehetetlenség-érzés). Egyértelmű problémaként jelentkezik a férfi munkaerő hiánya. A CPT vonatkozó sztenderdje szerint a vegyes nemi összetétel jótékony hatással van az intézmény légkörére, mert mind a fegyelmelés, mind a gondoskodás eszméjét képviseli. Bár a pszichológusok, gyógy- és fejlesztő pedagógusok létszáma megfelel a törvényi előírásoknak, a munkateher mégis indokolná több személy foglalkoztatását, különösen olyan személyt, aki a gyermekekkel a mindennapos tanulási feladatokat elvégezné, őket a tanulásban támogatni tudná.*

*A dolgozók folyamatos képzése, a kiégés-megelőzés és a stresszkezelés nem teljes mértékben megoldott. Bár az intézmény ilyen képzéseket biztosít, a dolgozók tényleges részvétele gyakran nem valósul meg.*

## **7. Kapcsolattartás a külvilággal**

### **a) Kapcsolattartás a vér szerinti családdal**

A gyermekek szülőkkel való kapcsolattartását valamennyi esetben a gyámhivatal szabályozza, annak gyakorlati részleteit a szakmai program és a házirend rögzíti. A gyermekotthon ezen felül külön egyeztet a szülővel, hogy a kapcsolattartás – a határozat adta keretek között – technikailag hogyan mehet végbe. A Különleges Otthon látogatási rendje szerint a szülők mindennap találkozhatnak gyermekeikkel és felhívhatják őket telefonon. Nagyon szorgalmazzák a kapcsolattartást, ezért e tekintetben rugalmasak. Van olyan szülő, aki – távolabbi kis faluból – nem tud rendszeresen járni a gyermekehez, de amikor jön, hosszabb ideig tud maradni. Ezt is lehetővé szokták tenni. A kapcsolattartás a látogatói szobában történik, de sokan, akik tehetik, elviszik a gyermeküket. Ennek nyilván a gyámhivatali határozat szabhat gátat. A gyámhivatal által meghatározott kapcsolattartási szabályoktól – egyedi esetekben – a gyermek gyámjával, gondozását ellátó személlyel és a lakásotthon vezetővel való egyeztetést követően el lehet térni. A gyermekeknek (természetesen a nagyobbaknak) általában megadják a szülője telefonos elérhetőségét is.

A kiskorú anyák otthonában a csecsemők édesapját is igyekeznek bevonni a gondozásba: a – gyakran szintén kiskorú – apák napi két időszámban, délelőtt és délután jöhetnek látogatni, és van apás fürdetés is.

### **b) Kapcsolattartás a gyermekvédelmi gyámokkal**

A jogszabályi előírásoknak megfelelően valamennyi gyermeknek gyermekvédelmi gyámot rendeltek. Mind a Különleges Otthonra, mind a lakásotthonokra jellemző, hogy a gyermekvédelmi gyámok kapcsolattartása és a kapcsolat intenzitása, bizalmassága változó, ám összességében elmondható, hogy a gyámok rendszeresen felkeresik a gyermekeket. A csecsemőkhöz kéthetente, a nagyobb gyermekekhez és fiatalokhoz legalább havonta érkeznek. Ezen felül a nagyobbak telefonon is tudják vele tartani a kapcsolatot. Ha a gyermeket érintő fontos kérdés van napirenden, azt sokszor előre – a látogatásokon kívül – megbeszélik, a gyermek szökésben van, vagy vele bármely nem szokványos dolog történik (pl. baleset) a gyámot értesítik. A gyámmal a gyermekek a Különleges Otthon csoportszobáiban, vagy a lakásotthonokban találkoznak, itt beszélhetnek négy szemközt.

### **c) Kimenők**

A gyermekeknek az intézmény valamennyi egységében életkorukhoz igazodó kimenőt biztosítanak. A fiatal anyák naponta mehetnek kimenőre – pénteki és szombati napokon „diszko kimenőt” is kérhetnek –, csecsemőiket viszont csak gyámhivatali határozat alapján vihetik ki magukkal. *Összességében megállapítható, hogy a Reménysugár Gyermekotthon szakmai programja és mindennapos gyakorlata megfelel a külvilággal (jelen esetben elsősorban a családdal) való kapcsolattartásra irányadó követelményeknek.*

## **8. Fegyelmezés és biztonság**

### **a) Fegyelmezési eszközök**

A Különleges Otthon és a lakásotthonok házirendje a fegyelemsértés szankciójaként alapvetően nem a büntetést, hanem a kedvezmények megvonását említi.<sup>40</sup> Szankció lehet azonban a szóbeli, vagy írásbeli figyelmeztetés, jóvátételi munka is.

---

<sup>40</sup> Kedvezmény lehet az extra kimenő, jutalomként mozijegy, színházjegy, tárgyi jutalom, fagyizás adható.

A házirend többszöri megsértése esetén a gyámot és a gyámhivatalt is értesítik. A dokumentumokon kívül a gyermekotthoni gyakorlatban is nagy hangsúlyt fektetnek a fegyelmezés kérdésre. Munkába álláskor minden dolgozónak előzetes munkába helyező tréningen kell részt vennie, ahol erre a problémakörre is kifejezetten kitérnek. A fegyelmezési eszközök a dolgozók elmondása szerint is a jutalmak megvonását jelentik (pl. tévé vagy számítógép-megvonás, programok elmaradása). Testi fenyítést, étel- vagy italmegvonást és kimenőmegvonást nem alkalmaznak (legfeljebb az extra kimenő visszavonását). A fiatalok elmondása szerint fegyelmezként a gyermekeket (főleg a kisebbeket) szobájukba küldik, de soha nem zárják rájuk az ajtót (a gyermekek viszont zárták már magukra az ajtót). Előfordult az is, hogy a kisebb gyermekeknek büntetésként 20-25 percre a falhoz kellett állniuk.

#### **b) Engedély nélküli távozás – „szökések”**

A szökésben lévő gyermekek száma a látogatás idején 13 fő volt. Szökés esetén az otthonok e-mailben értesítik a rendőrséget. A dolgozók elmondása szerint a szökést nem szankcionálják, ha valaki szökésből érkezik, beszélgetnek vele, hogy szökése alatt mit csinált, evett-e, fázott-e. Van olyan gyermek, aki rendszeresen elszökik a lakásotthonból, vagy már több hónapja folyamatosan szökésben van. Egyetlen rendszeresen szökő fiatal lány esetében van arról a gondozottaknak és a személyzetnek kifejezetten információja, hogy prostituálódott, ezzel függnek össze engedély nélküli távozásai. Több lány esetében felmerült azonban, hogy szexuális kizsákmányolás is állhat szökése hátterében, illetve az engedély nélküli távollét során ilyen előfordulhat. *A gyermekekkel szemben alkalmazott fegyelmezési eszközök nem valósítanak meg kínzást, illetve más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetést vagy bánásmódot. A falhoz állításra vonatkozó információ mindazonáltal figyelmet érdemel az intézményvezető részéről. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy – meghatározott körülmények között – az Emberi Jogok Európai Bírósága a falhoz állítás gyakorlatát a megalázó bánásmód egyik esetének tekinti.*<sup>41</sup>

Feltétlen említést érdemelnek a gyermekek intézményből való szökései. A védett környezetből való szökés ugyanis megalázó lehet a gyermekekkel szembeni szexuális kizsákmányolásának és gyermekprostitúciónak. Igaz ez akkor is, ha a látogatás során pusztán egyetlen esetben merült fel konkrétan a prostituálódás ténye, az ilyen típusú bűncselekményeknek ugyanis – köztudottan – rendkívül nagy a látenciája. Tudományos kutatások eredményeiből<sup>42</sup> és a korábbi állampolgári jogok országgyűlési biztosának vonatkozó jelentéséből<sup>43</sup> egyaránt kiderül, hogy a gyermekvédelmi szakellátásban élő – különösen az intézményi keretek között gondozott – gyermekek különösen veszélyeztetett csoportot képeznek a szexuális kizsákmányolás és a gyermekprostitúció tekintetében, szökéseik hátterében pedig nem ritkán ez áll.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága a Magyarország által a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített időszakos jelentésre adott záró észrevételeiben<sup>44</sup> olyan mechanizmusok kialakítását sürgeti, amelyek révén azonosíthatók és monitorozhatók azok a különösen sérülékeny gyermekcsoportok, akik helyzetük miatt fokozott kockázattal válhatnak szexuális kizsákmányolás és emberkereskedelem áldozatává. Ide sorolhatók az intézményekben nevelt gyermekek.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Vö. Írország kontra Egyesült Királyság, Judgement of 18 January 1978, no. 5310/71

<sup>42</sup> Betlen Anna: Prostitúció és emberkereskedelem a szociális ellátásban és a gyermekvédelemben Magyarországon, 2013. Az áldozat-ellátás intézményrendszere Kutatási részbeszámoló, „Az áldozatsegítő segítője” (TÁMOP – 5.6.1.C-11/1) Hozzáférhető: <http://mona-alapitvany.hu/wp-content/uploads/2014/07/aldozatellatas-2013.pdf> (2015. 03. 31.); Matolcsy Andrea: Emberkereskedelem és szexuális kizsákmányolás. In Emberkereskedelem, szexuális kizsákmányolás, prostitúció (szerk. Balogh Lídia, Betlen Anna, Kassa Nóra, Matolcsi Andrea, Sáfrány Réka) MONA, Budapest 2012. 10. o.

<sup>43</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az AJB 1472/2011 számú ügyben

<sup>44</sup> Elfogadva a Gyermekjogi Bizottság 1929. ülésén (2014. szeptember 10.-én) CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 (2014. november 3.)

<sup>45</sup> Ld. a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített országjelentés 16. pontját

A Gyermekjogi Bizottság javasolja, hogy a szexuális kizsákmányolás áldozatává vált gyermekek számára Magyarország biztosítsa a szükséges támogatást és védelmet.

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról megköveteli, hogy a tagállamok büntetni rendeljék a gyermek gyermekprostitúcióra való késztetését, toborzását, vagy a gyermek e célból, haszonszerzéssel járó vagy egyéb módon történő kizsákmányolását, valamint a gyermekkel prostitúció formájában folytatott szexuális tevékenységet.<sup>46</sup> A hatályos magyar büntető jogszabály e követelményeknek eleget tesz, ám a Gyermekjogi Bizottság megállapításai szerint hiányzik a vonatkozó nemzeti stratégia, a figyelemfelhívó kampányok, valamint a szakemberképzés és a megelőzés.<sup>47</sup>

*A Gyvt. 17. § (2) bekezdés b) pontja alapján a gyermekvédelmi rendszer tagjai kötelesek hatósági eljárást kezdeményezni – többek között – a gyermek bántalmazása, illetve egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén. A gyermek szexuális kizsákmányolása feltétlenül ilyen veszélyeztetettségnek minősül. Így amennyiben a szakellátásban dolgozók nem tesznek ilyen jelzést, az a CAT szerinti kegyetlen, illetve embertelen bánásmódot valósíthat meg, továbbá visszásságot okoz az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésben biztosított embertelen bánásmód tilalmával, továbbá a XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

## **9. Tájékoztatás a jogokról, gyermekjogi képviselő, érdekképviselő**

A Különleges Otthonban a bejárati ajtó melletti faliújságon látható az Otthon látogatási rendje. A gyermekjogi és a betegjogi képviselő, valamint az érdekképviselői fórum elérhetősége az intézményben több helyen – köztük a faliújságon – is kifüggesztve látható. A házirendet sehol sem helyezték el hozzáférhető módon, holott az épületben szülők és nagyobb gyermekek is rendszeresen tartózkodnak.

A Sörös utcai lakásotthon házirendje – amelyet a heti étrenddel együtt jól látható helyre kifüggesztettek – a gondozottak életkorához igazodó hangvétellel tájékoztat a Gyvt.-ben foglalt gyermeki jogokról. A Ladik utcai lakásotthon házirendje szintén jól látható módon elhelyezve található meg. Tartalma – a csecsemőkorúakra vonatkozó részek kivételével – megegyezik a Sörös utcaival. A házirend-megismerési nyilatkozatot a gondozottakkal egyik lakásotthonban sem írták alá.

Valamennyi házirend tartalmazza a napirendből adódó feladatokat, a viselkedési, magatartási szabályokat, a kapcsolattartására, a látogatás rendjére, az intézményből való eltávozás és visszatérés rendjére, a panaszjog érvényesítésének módjára az érdek-képviselői fórum véleményezési és egyetértési jogának gyakorlására vonatkozó előírásokat. Figyelemmel arra, hogy a Sörös utcai lakásotthon csecsemőkről, illetve 3 év alatti gyermekekről is gondoskodik, itt a házirend kitér a csend és a nyugalom fontosságára, a szűrő és vágó eszközök használatának tilalmára, továbbá részletezi a gyermekgondozási feladatokat.

A házirend mellett a gyermekjogi képviselő és az érdekképviselői fórum elérhetőségét is jól látható helyen kifüggesztették valamennyi lakásotthonban. A gyermekjogi képviselő a lakásotthonokba havi egy alkalommal, a Különleges Otthonba háromhetente jár. Kifejezetten jó vele a kapcsolat. Az intézmény Érdekképviselői Fórummal rendelkezik, amelynek tagjai gyermek-önkormányzati képviselők (2 fő), ellátásban részesülő gyermek szülei vagy más törvényes képviselői, illetve a fiatal felnőttek képviselői (2 fő), az intézmény dolgozóinak képviselői (2 fő), valamint az SZGYF Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltségének képviselője (1 fő). Az intézményben Gyermekönkormányzat is működik.

<sup>46</sup> 2011/92/EU irányelv 4. cikk (5)-(7) bekezdés

<sup>47</sup> A Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített időszakos országjelentésre adott záró észrevételek 9-13. pont

*Megállapítható, hogy valamennyi intézményi egység megfelelően elkészítette házirendjét, az NM rendelet 112. §-ában meghatározott tartalmi elemeket valamennyi dokumentum rögzíti. A házirend a lakásotthonokban könnyen megismerhető, ám annak megismeréséről a gondozott gyermekeket nem nyilatkoztatták. A Különleges Otthonban a házirend csak kérésre hozzáférhető. Ez utóbbi gyakorlat nem felel meg az NM rendelet 112. § (3) bekezdése által előírtaknak. A gyermekjogi képviselő hozzáférhetősége megfelelően biztosított.*

## **10. Panaszkezelés**

A panaszkezelés szabályait az intézmény házirendje tartalmazza. A gyermek panaszát jelezheti a gyermekvédelmi gyámnak, hozzátartozóinak, törvényes képviselőjének, érdekvédelmi vagy szakmai szervezetnek, a gyermekjogi képviselőnek, de fordulhat az intézményvezetőhöz, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Hajdú-Bihar Megyei Kirendeltségéhez, valamint az Érdekvédelmi Fórumhoz is. A házirend mindezt a hozzátartozók számára is lehetővé teszi. A panaszokat a panaszládába is el lehet helyezni, amelyet kéthetente ellenőriznek. A Különleges Otthonban a porta melletti pulton helyezték el a panaszok, visszajelzések bedobására alkalmas ládát, azon azonban a rendeltetésére utaló felirat nem található. Kivizsgálást igénylő panaszok a gyermekek részéről az elmúlt évben nem voltak, a panaszláda üres volt. Külső fórumok irányába sem éltek a gyermekek panasszal. Néhány kérés fogalmazódott meg több gyermek részéről a kirándulás helyére, valamint egy gyermek részéről mobiltelefon-vásárlásra és hosszabb kimenőre vonatkozóan. Ezt a gyermekönkormányzat keretei között, illetve egyéni egyeztetés alapján rendezték. A lakásotthonok házirendje is részletesen szól a panasztételi lehetőségről. Panaszláda egyik egységben sincs, panaszról a gondozók nem számoltak be.

*Megállapítható, hogy az intézményben – elviekben – működnek az előírt panasz fórumok, az intézményi dokumentumok pedig az NM rendelet 112. § (1) bekezdés d) pontjának megfelelően tárgyalják a panasztétel rendjét. Megjegyzendő mindazonáltal, hogy a panaszok – viszonylag hosszabb időre visszanyúló – teljes hiánya utalhat arra is, hogy a gyakorlatban a gyermekek nem ismerik megfelelően a panasztétel módját, a formális panasz megtétele nehézkes, bonyolult, esetleg nem támogatott.*

## **Intézkedések**

A látogatás megállapításaival összefüggésben a Jegyzőkönyv 19. cikk b) bekezdésének megfelelően az Ajb. 31. § (1) és 32. § (1) bekezdése által megállapított hatáskör alapján az NMM

1. aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a gyermekvédelmi szakellátásba beutaló határozatok tanúsága alapján több esetben felmerül, hogy a gyermeket kizárólag – vagy elsősorban – anyagi indokok miatt emelték ki családjából, ezért
  - felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy a gyámhatósági feladatokat ellátó szervek körében szerezzen érvényt a Gyvt. 7. § (1) bekezdésében foglaltaknak,
  - az akkori állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2008-ban tett intézkedését<sup>48</sup> megismételve felhívja az Országgyűlés figyelmét a gyermekszegénység leküzdése érdekében tett intézkedések haladéktalan megerősítésére;
2. aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a Különleges Otthonban elhelyezett több kisgyermek – akiknél kizárólag az életkor alapozza meg a különleges szükségletet – nem került nevelőszülőhöz. Az ügyek dokumentációjából nem tűnik ki, hogy a gyermekek nevelőszülői elhelyezését megkísérelték, illetve hogy folyamatosak lennének az erre irányuló próbálkozások;

<sup>48</sup> Ld. az OBH 6015/2008. számú ügyben kiadott jelentést

3. aggodalmát fejezi ki amiatt is, hogy az intézményi elhelyezés csökkentése helyett a 2013-ban csupán 16 főt ellátó Különleges Gyermekeotthon létszámát az intézmény lépésről lépésre feltöltötte.
4. Mindezekre tekintettel az NMM felkéri a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot, hogy módszertani feladat- és hatáskörében tegyen javaslatot a Különleges Otthon létszámának fokozatos csökkentésére, a jelenleg ott gondozott gyermekek nevelőszülőknél való elhelyezésére, valamint ezzel párhuzamosan a nevelőszülői hálózat – elsősorban különleges szükségletű gyermekek elhelyezését célzó – fejlesztésére;
5. felkéri továbbá az emberi erőforrások miniszterét, hogy ágazati irányító jogkörében eljárva szerezzen érvényt a három év alatti gyermekek befogadó szülőnél való elhelyezésére vonatkozó jogszabályi előírásoknak, és tegyen lépéseket annak érdekében, hogy – a gyermek mindenképp felett álló érdekét szem előtt tartva – három év alatti gyermekek pusztán életkoruk okán ne kerülhessenek különleges gyermekeotthon intézményi gondozásába.
6. Gondoskodjon arról is, hogy amennyiben a gyermekek nevelőszülői elhelyezésére nincs lehetőség, az erre vonatkozó indokokat – az ellenőrizhetőség érdekében – a gyámhivatal határozatában kifejezetten tüntesse fel.
7. Szem előtt tartva, hogy a Gyvt. időben lépcsőzetesen kívánja megvalósítani a tizenkét év alatti gyermekek befogadó szülőnél való elhelyezését, az NMM javasolja az emberi erőforrások miniszterének, hogy kísérje kiemelt figyelemmel ennek gyakorlatát, és – hosszú távon – biztosítsa a tizenkét év alatti gyermekek intézményi elhelyezésének teljes felszámolását.
8. Az NMM javasolja az intézményvezető számára, hogy kísérje kiemelt figyelemmel a gyermekek közötti – különösen a fiatalabb gyermekek felé irányuló – agressziót, és minden esetben tegye meg a szükséges lépéseket az ilyen cselekmények felderítésére és megfelelő szankcionálására.
9. A gyermekek közötti erőszak megelőzése érdekében az NMM megfontolásra ajánlja az intézményvezető számára a lakásotthonok összetételének felülvizsgálatát, és a speciális szükségletű gyermekek 12 év alatti gyermekekkel való együttes elhelyezésének megszüntetését.
10. A NMM javasolja továbbá, hogy az intézményvezető vizsgálja felül azt a mindennapos gyakorlatot, amely alapján a kisebb gyermekeket az őket esetleg kezelni nem tudó nagyobbak gondjaira bízzák.
11. Az NMM felkéri az intézmény vezetőjét, hogy fordítson kiemelt figyelmet az intézmény dolgozói által alkalmazott diszkriminatív beszéd kérdésére, és szüntesse meg az ilyen típusú kommunikációt.
12. Az NMM a tárgyi feltételek tökéletesítése érdekében javasolja a Különleges Otthon napernyő-állványzatának biztonságossá tételét, a betonozott területek csökkentését, valamint a Ladik utca 1/A. sz. alatti lakásotthon vizesedésének megszüntetését.
13. Az élelmezéssel összefüggésben az NMM felhívja az intézmény vezetőjének figyelmet a jogszabály által előírt adatok – különösen az allergének – feltüntetésének szükségességére.
14. Javasolja továbbá, hogy az intézményvezető vizsgálja felül a Ladik utcai lakásotthonban nyújtott élelmezést, és gondoskodjon annak jogszabályi előírásoknak megfelelő biztosításáról.
15. Az NMM javasolja az intézményvezetőnek, hogy tekintse át a lakásotthonok programkínálatát, és lehetőség szerint biztosítsa a gyermekeknek az életkoruknak megfelelő, szervezett szabadidős és rekreációs lehetőséget.
16. Az NMM – figyelemmel a korlátozott anyagi keretekre – kívánatosnak tartaná az intézmény által olyan alkalmazási feltételek kialakítását, amely a férfimunkaerő számára is valós alternatívát kínál a gyermekvédelmi szakellátásban való elhelyezkedésre.



17. Hasonlóképpen kívánatos lenne a pszichológusok számának növelése is.
18. Az NMM üdvözlé a személyi állomány fejlesztő pedagógussal való bővítését is, a gyermekek mindennapos tanulásának támogatása érdekében.
19. Az NMM javasolja, hogy a fogamzásgátlás kötelességkénti előírása helyett az intézmény az ehhez igénybe vehető támogatásra helyezze a hangsúlyt. Ennek érdekében felkéri az intézmény vezetőjét, hogy készítse elő a házirendek szövegének megfelelő módosítását.
20. Az NMM javasolja az alkohol- és drogprobléma elsődleges prevenciójának megvalósítását, vagyis olyan tevékenységet, amely a probléma kialakulása előtti megelőzésre összpontosít. Ennek érdekében felkéri az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjon a megfelelő prevenció programok intézményi bevezetéséről.
21. Az NMM javasolja, hogy az intézmény tegye lehetővé, hogy dolgozói folyamatosan és tényleges részt vehessenek továbbképzésen, valamint kiegészítő-megelőző és a stresszkezelő tréningeken. Ennek érdekében felkéri az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjon olyan munkaidő-beosztás kialakításáról, amely lehetővé teszi a dolgozók továbbképzéseken való részvételét.
22. Az NMM felkéri az intézmény vezetőjét, hogy vizsgálja felül a fegyelmezési gyakorlatot, hogy annak aggodalomra okot adó elemei – falhoz állítás – ne valósíthatóak meg megalázó bánásmódot vagy büntetést.
23. Az NMM felkéri az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjék arról, hogy az intézményben dolgozók az ellátott gyermekek szexuális kizsákmányolásának vagy gyermekprostitúció gyanújának észlelése esetén haladéktalanul tegyenek eleget jelzési kötelezettségüknek.
24. Az NMM felkéri a belügyminisztert, hogy dolgozzon ki a gyermekek szexuális kizsákmányolására és a gyermekprostitúcióra vonatkozó bűnmegelőzési és áldozatsegítési stratégiát, valamint figyelemfelhívó kampányokat és az érintett szakembereknek készült képzési anyagokat.
25. Az NMM felkéri az intézmény vezetőjét, hogy gondoskodjék a házirend Különleges Otthonban való kifüggesztéséről, valamint arról, hogy a lakásotthoni egységekben a gyermekek a házirendet megismerjék, és ezt aláírásukkal is igazolják.
26. Az NMM felkéri az intézményvezetőt, hogy győződjön meg a panasztételi rend gyermekek általi ismeretéről, továbbá gondoskodjon ezeknek bővítéséről az intézményi és azon kívüli panaszmechanizmusok tekintetében.

A látogatás megállapításaival összefüggésben a jegyzőkönyv 19. cikk c) bekezdésének megfelelően az Ajbt. 37. §-a által megállapított hatáskör alapján az NMM a következő ajánlásokat teszi.

27. Az NMM aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy a fogyatékossgal élő gyermekek elhelyezésének gyakorlatában a kivétel helyett sokkal inkább főszabály a gyermek intézményben való elhelyezése a családközel ellátás helyett, és javasolja e gyakorlat megszüntetését, valamint az alapjául szolgáló jogszabályi rendelkezés megváltoztatását.
28. Az NMM felkéri az emberi erőforrások miniszterét, hogy készítse elő a Gyermekek védelméről és gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény módosítását olyan tartalommal, amely szerint a tartósan beteg vagy súlyos fogyatékossgal élő gyermekek esetében is a befogadó szülőnél való elhelyezés képezze a főszabályt.
29. Az NMM felkéri a belügyminisztert, hogy kezdeményezze az Európa Tanács gyermekek szexuális kizsákmányolása és szexuális bántalmazása elleni védelméről szóló egyezményének ratifikációját.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-397/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszos korábban többször is fordult panasszal az alapvető jogok biztosához a hulladékgazdálkodási kötelezettségeivel összefüggésben. Újabb beadványában – egyebek mellett – azt is kifogásolta, hogy az önkormányzat rendelete alapján a közszolgáltató csak a két fős háztartások részére biztosítja a 80 literes hulladékgyűjtő edény használatának lehetőségét.

A panasz alapján megvizsgáltuk Lovasberény Község Önkormányzata Képviselő-testületének a közterületek tisztántartásáról és a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 1/2004. (II. 1.) rendeletét (a továbbiakban: Ör.), és több korábbi jelentésre is tekintettel (AJB-4763/2013; AJB-5740/2013; AJB-5761/2013) a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszaesség gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

**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]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXXV. törvény (HmTv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) 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 panaszos beadványában foglalt álláspontja szerint a Htv.-vel ellentétes az Ör., mert a 80 literes hulladékgyűjtő edény használatát csak a legfeljebb 2 fős háztartások részére biztosítja. A beadvány mellékleteként megküldte a Berényi Újság 2014. évi áprilisi számát is, amelyben a polgármester arról tájékoztatta a község lakosságát, hogy a hulladék gyűjtésére a 80 literes edényt csak a kétfős háztartások használhatják. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás a jogszabályok rendelkezésein alapul, ezért a jelentésben a helyi önkormányzat hulladékgazdálkodási rendeletében (Ör.) foglalt rendelkezéseket értékeljük a panaszban foglaltak alapján.

Az Ör. 12. §-a szerint (1) Az ingatlantulajdonos a települési szilárd hulladék gyűjtésére és 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. (2) Az igénybe veendő gyűjtőedények típusai és a gyűjtőedényekben elhelyezhető települési szilárd hulladékok súlyának felső határa:

110 literes gyűjtőedény	40 kg
120 literes gyűjtőedény	45 kg
1100 literes gyűjtőedény	450 kg
4 m <sup>3</sup> -es gyűjtőedény	

(3) A gyűjtőedények méretének és számának meghatározásakor két ürítés közötti időszakra ingatlanonként legkevesebb 4 liter/fő/nap hulladékmennyiséget kell figyelembe venni. Megállapítható, hogy az Ör. – a beadványhoz mellékelt polgármesteri tájékoztatóval ellentétesen – nem tartalmazza a 80 literes hulladékgyűjtő edény használatára vonatkozó rendelkezéseket. Az Ör-t Lovasberény Község Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör. preambuluma szerint a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény alapján alkotta meg. Ennek folytán az Ör. az alábbi definíciós rendelkezéseket tartalmazza.

Az Ör. 3. §-a szerint a rendelet alkalmazásában:

1. Települési szilárd hulladék: a háztartásokból származó, jogszabályi előírásoknak megfelelő zárt rendszerű célgéppel szállítható szilárd hulladék (pl. a konyhai hulladék, papír, üveg, csomagolóeszköz, háztartási edény, kézi eszköz, rongy, söpredék, salak, hamu, korom, kerti és járdataraktári hulladék, kisebb mennyiségű falomb, nyesedék, karácsonyfa, valamint a lakásban folytatott vállalkozás gyakorlásából keletkezett nem veszélyes hulladék, ha az összes hulladék mennyisége nem haladja meg a 4 l/fő/nap normatívával kiszámított hulladék mennyiségét), illetőleg a háztartási hulladékhhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék. (...)

4. Ingatlanulajdonos: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek, illetőleg amelynek a tulajdonában, birtokában vagy használatában lévő ingatlanán települési szilárd hulladék keletkezik. (...)

12. Közszolgáltatási díj: az ingatlantulajdonos által a közszolgáltatás igénybevételéért a szolgáltatónak fizetendő, az e rendeletben meghatározott díj-fizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj, amely tartalmazza a települési szilárd hulladék kijelölt ártalmatlanító helyen történő elhelyezésének díjhányadát is. (...)

14. háztartás: lakás, pihenés, üdülés céljait szolgáló, tulajdonban, vagy bármilyen más törvényes jogcímen tartós használatban lévő ingatlan, illetve annak lakás, pihenés, üdülés céljára alkalmas, önálló, elkülönített része;

Az Ör. 24. § (5) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtandó köztartozás. A (6) bekezdés szerint a díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a Szolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettség elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére. A (7) bekezdés pedig úgy rendelkezik, hogy a felszólítás eredménytelensége esetén a Szolgáltató a hátralék adók módjára történő behajtása céljából a helyi önkormányzat jegyzőjét, mint adóhatóságot megkeresi.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

## II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló 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.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> 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.”<sup>4</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával itéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>5</sup> 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.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

<sup>1</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli, 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 megköveteli, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. E követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>9</sup>.

### III. A vizsgálat érdemében

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg: „A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.” A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára. (2) Az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

<sup>6</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>8</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja. A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely 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;
- f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;
- g) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (a természetes személyazonosító adatok, valamint a lakcím) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

Az ehhez kapcsolódó, a Htv. 88. § (4) bekezdésben foglalt felhatalmazó rendelkezés szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

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. A vizsgálattal érintett Ör. preambuluma szerint az Ör.-t a Képviselő-testület a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) alapján alkotta meg, amelyet ugyanakkor hatálybalépésével egyidejűleg 2013. január 1-jétől a Htv. hatályon kívül helyezett. Tekintettel arra, hogy a Hgt. szabályozásától a Htv. szabályozása jelentősen eltér, tartalmi szempontból a Jat. 5. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület jogalkotási kötelezettsége fennáll a Htv. 88. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, annak 2013. január 1-jei hatálybalépésétől kezdődően.

**2.** A hatályos Ör. számos rendelkezése ellentétes a Htv. rendelkezéseivel. Ehelyütt azokat a példákat emeljük ki, amelyek tartalmilag is rámutatnak a Jat. 5. § (4) bekezdés szerinti jogalkotási kötelezettség teljesítésének fontosságára.

A) A Htv.-ben foglalt értelmező rendelkezések szerint: *Háztartási hulladék*: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot; *Háztartási hulladékhoz hasonló hulladék*: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló; *települési hulladék*: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.<sup>10</sup> Az Ör. 3. § 1. pontjában a települési szilárd hulladék fogalmát eltérően határozza meg: a háztartásokból származó, jogszabályi előírásoknak megfelelő zárt rendszerű célgéppel szállítható szilárd hulladék (pl. a konyhai hulladék, papír, üveg, csomagolóeszköz, háztartási edény, kézi eszköz, rongy, söpredék, salak, hamu, korom, kerti és járdataraktári hulladék, kisebb mennyiségű falomb, nyessedék, karácsonyfa, valamint a lakásban folytatott vállalkozás gyakorlásából keletkezett nem veszélyes hulladék, ha az összes hulladék mennyisége nem haladja meg a 4 l/fő/nap normatívával kiszámított hulladék mennyiségét), illetőleg a háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű, azzal együtt kezelhető más hulladék.

<sup>10</sup> Ld. Htv. 2. § (1) bekezdésében foglalt értelmező rendelkezések szerint 21., 22., 43.

*Megállapítható, hogy az Ör. által használt definíció (Ör. 3.§ 1. pontja) ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 21., 22., és 43. pontjaiban foglalt definíciókkal.*

B) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó szabályozást a Htv. 21. fejezetének 46-52. §-ai tartalmazzák. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben állapítja meg.<sup>11</sup> Ehhez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter részére a Htv. 88. § (3) bekezdés b) pontja ad felhatalmazást. Az Ör. 3. § 12. pontja szerint közszolgáltatási díj: az ingatlan tulajdonos által a közszolgáltatás igénybevételéért a szolgáltatónak fizetendő, az e rendeletben meghatározott díjfizetési időszakra vonatkozóan megállapított díj, amely tartalmazza a települési szilárd hulladék kijelölt ártalmatlanító helyen történő elhelyezésének díjhányadát is. *Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 12. pontja ellentétes a Htv. 47/A. § (1) bekezdésével, valamint az ehhez kapcsolódó 88. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt felhatalmazással.*

C) A közszolgáltatási díjhátralékkal kapcsolatosan a Htv. 52. §-a a következőképpen rendelkezik: (1) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanhasználót terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek. Ehhez képest az Ör. 24. § (5) bekezdése rendelkezik arról, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlan tulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás. A Jat. 3. §-a értelmében az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. *Megállapítható, hogy az Ör. 24. § (5) bekezdése a Jat. 3. §-ában foglalt rendelkezéssel ellentétesen részben megismétli a Htv. 52. § (1) bekezdésben foglalt rendelkezést.*

D) A Htv. 52. §-a (2)-(4) bekezdései az alábbiak szerint rendelkeznek.

A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató vagy a követelés egyéb jogosultja (a továbbiakban együtt: a követelés jogosultja) felhívja az ingatlanhasználó figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére. A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék megfizetésének esedékességét követő 45. nap elteltével a követelés jogosultja - a felszólítás megtörténtének igazolása mellett - a díjhátralék adók módjára történő behajtását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál (a továbbiakban: NAV) kezdeményezi. A NAV - a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül - jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, a késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a követelés jogosultjának ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a NAV 8 napon belül átutalja a követelés jogosultjának. Az Ör. 24. § (6)-(7) bekezdése szerint a díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a Szolgáltató felhívja az ingatlan tulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettség elmulasztására, és felszólítja annak teljesítésére. A felszólítás eredménytelensége esetén a Szolgáltató a hátralék adók módjára történő behajtása céljából a helyi önkormányzat jegyzőjét mint adóhatóságot, megkeresi. A Hgt. alapján 2013. január 1-jét megelőzően a települési önkormányzat jegyzője volt az első fokú adóhatóság a közszolgáltatási díjhátralék behajtása tekintetében, azonban a Htv. 52. § (3)-(4) bekezdése alapján az első fokú adóhatóság 2013. január 1-től hatályosan a NAV. *Megállapítható, hogy az Ör. 24. § (6)-(7) bekezdései ellentétesek a Htv. 52. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekkel.*

E) A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagyongazdálkodója, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll. Az Ör. 3. § 4. pontja szerint *Ingatlan tulajdonos*: az a természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek, illetőleg amelynek a tulajdonában, birtokában vagy használatában lévő ingatlanán települési szilárd hulladék keletkezik. (...) *Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 4. pontja a Jat. 3.§-ában foglalt párhuzamos és többszintű szabályozás tilalmába ütköző módon tartalmaz a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával ellentétes rendelkezést.*

<sup>11</sup> Ld. Htv. 47/A. § (1) bekezdését

F) Az Ör. 3. § 14. pontja szerint háztartás: lakás, pihenés, üdülés céljait szolgáló, tulajdonban, vagy bármilyen más törvényes jogcímen tartós használatban lévő ingatlan, illetve annak lakás, pihenés, üdülés céljára alkalmas, önálló, elkülönített része. Az önálló ingatlan, ingatlanegység egység fogalmát törvényi szinten az Inyvtv. 12. §-a meghatározza.<sup>12</sup> Ahogyan az alapvető jogok biztosa korábbi, AJB-2688/2013. számú jelentésében megállapította „Az önálló ingatlanok üdülő jellegét alapvetően az OTÉK 6. § (3) bekezdésében, valamint 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas területi övezeti besorolás alapítja meg. Az egyes ingatlanok üdülő jellegét az Inyvtv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 9. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan jogi jellegére vonatkozó adatként az ingatlan-nyilvántartás is tartalmazza.”

*Megállapítható, hogy az Ör. 3. § 14. pontja a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, valamint az Inyvtv. 12. §-ával ellentétes, valamint a Jat. 3. §-a szerinti többszintű és párhuzamos szabályozás tilalmába ütköző szabályozást tartalmaz. Megállapítottuk, hogy jogalkotási kötelezettségének elmulasztásával a települési önkormányzat képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

**3.** A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek a megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez. A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

<sup>12</sup> Az Inyvtv. 12. § szerint a földrészleten kívül önálló ingatlanok kell tekinteni: a) az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona, b) a társasházban lévő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt, c) a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget, d) a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől.



A Hvhr. 7. §-a szerint a vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közzolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson. A választási lehetőséget az ingatlanhasználó számára a közzolgáltató úgy ajánlja fel, hogy a választható gyűjtőedény űrmértéke igazodjon az érintett ingatlanon képződő hulladék mennyiségéhez, figyelembe véve a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét, az érintett ingatlant használó természetes személyek számát, valamint a települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendeletben meghatározott szállítási gyakoriságot.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében is megállapította, hogy „[t]ekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közzolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közzolgáltatási szerződés állapítják meg, a közzolgáltató nem élvezhet szabadságot abban, hogy milyen térfogatú edények használatát biztosítja az ingatlanhasználók részére a Hvhr. 7. §-a alapján. A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, a vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján az önkormányzati rendeletben kell meghatározni annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közzolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.”<sup>13</sup>

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>14</sup> is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közzolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban. Az Alkotmánybíróság e határozataiban nem adott támpontot a tekintetben, hogy a legkisebb kötelezően igénybeveendő gyűjtőedény mekkora méretű legyen.

Amint azt több korábbi ombudsmani jelentés is megállapította, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

Fontos kiemelni, hogy 2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35. §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint „[a] települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.” Ehhez kapcsolódóan a Htv. számos rendelkezése módosult<sup>15</sup> 2015. január 1-jétől hatályosan, valamint egyidejűleg hatályba lépett a Hvhr. is, amely mind az ingatlanhasználók kötelezettségei között, mind a közzolgáltatás ellátásának jogszabályi feltételei között előírja a műanyag, a papír, a fém és a vegyes hulladék elkülönített gyűjtését és elszállítását.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot bizonyos kivételektől eltekintve. A Hvhr. 7. § (2) bekezdése a) pontja a különböző méretű hulladékgyűjtő edények közötti választás lehetőségével kapcsolatos szempontok között elsődlegesen határozza meg a településen képződő vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyisége figyelembevételének követelményét. A Hvhr. 9. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a közzolgáltató az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékot szükség szerinti gyakorisággal, a vegyes hulladéktól elkülönítve szállítja el. Ugyane szakasz (4) bekezdése szerint a közzolgáltató – a (6) bekezdésben meghatározott kivétellel – az ingatlanhasználótól legalább a következő hulladékfajtákat házhoz menő gyűjtési rendszerben szállítja el: a) műanyaghulladék, b) fémhulladék, c) papírhulladék, d) vegyes hulladék.

<sup>13</sup> AJB-1537/2013.; AJB-7483/2013.; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014

<sup>14</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

<sup>15</sup> A Htv. 39. § (1) Az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot *elkülönítetten* gyűjti, és azt - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - a közzolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. Ugyane szakasz (5) bekezdése szerint „önkormányzati rendelet a közzolgáltató hulladékgazdálkodási tevékenységéről és a hulladékgazdálkodási közzolgáltatás végzésének feltételeiről szóló kormányrendeletben meghatározottakon túl az ingatlanhasználót kötelezheti a települési hulladék meghatározott további anyagfajta - így különösen a papír, fém, műanyag, építési-bontási, illetve üveg - vagy hulladéktípusok hulladéktípus szerinti elkülönített gyűjtésére.”

Tekintettel arra, hogy az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Htvhr. általános érvénnyel kötelezően megállapítja, a Htv. 39. § (5) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletnek csak abban az esetben kell az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó szabályokat megállapítania, amennyiben a Htvhr. rendelkezésein túl további anyagfajta szerinti elkülönített gyűjtését kívánja a települési hulladékgazdálkodásra vonatkozóan előírni.

Ugyanakkor a települési önkormányzatok általános szabályozási kötelezettsége a választható hulladékgyűjtő edények méretének, és az igénybevétel feltételeinek megállapításakor 2015. január 1-től *kiegészül* az elkülönített hulladékgyűjtés és hulladékkezelés kötelezettsége nyomán a szelektív hulladékgyűjtésre és ezzel összefüggésben a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönző szempontokkal is.

Vagyis annak érdekében, hogy az önkormányzati rendeletek megfelelően érvényesítsék a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelményét a hulladékgazdálkodással összefüggően a választható hulladékgyűjtő edényekre vonatkozó rendelkezések megalkotásakor, a Htvhr. 7. § (2) bekezdésében foglalt szempontokra figyelemmel a szállítási gyakoriság-vegyes hulladék mennyiség-ingatlanhasználók száma *mellett* az anyagfajtánként elkülönítetten gyűjtendő hulladék fajlagos mennyiségét is figyelembe kell venni, és az edényhasználat feltételeit úgy kell megállapítani, hogy a hulladék környezettudatos, elkülönített gyűjtésére, és így a vegyes hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözzön.

A Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályosan a 7. §-t kiegészítő bekezdésekben az alábbiak szerint rendezi a legkisebb gyűjtőedények választhatóságának biztosítását.

A közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül – az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel –

a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert,

b) a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.

(1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja.

(1c) A közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti. *Vagyis a legkisebb gyűjtőedény* biztosításának kérdését a jogszabályok közül a Htvhr. már rendezi, ezért erre vonatkozóan az önkormányzati rendeletek a továbbiakban nem tartalmazhatnak rendelkezéseket.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. azzal, hogy nem biztosítja a 110 literes edénynél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét az ingatlanhasználók számára, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az Ör. hiányossága miatti visszásságot a Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályos 7. § (1a)-(1c) bekezdései orvosolják, így ezzel kapcsolatosan a hatálybalépésig tartó átmeneti időre intézkedés tételére nincsen szükség.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy a 2013. január 1-jétől hatályos hulladékról szóló törvényben kapott felhatalmazása alapján Lovasberény község önkormányzatának Képviselő-testülete jogalkotási kötelezettségét nem teljesítette, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

A hatályos törvényi szabályozásnak megfelelően megalkotott rendelet hiányában ezért a jelenleg hatályos önkormányzati rendelet számos rendelkezése ellentétes a magasabb szintű jogszabályokkal. (pl. a települési szilárd hulladék ingatlanulajdonos, a közszolgáltatási díj fogalmának meghatározásai, a díjhátralék behajtására vonatkozó rendelkezések).

Feltártuk továbbá, hogy a korábbi időszakhoz képest 2015. január 1-jétől lényeges változás, hogy a hatályos jogszabályok ettől az időponttól általánosan előírják a hulladék szelektív gyűjtésének és kezelésének kötelezettségét, amely a korábbinál következetesebben érvényesíti a hulladékgazdálkodásban a környezet és az emberi egészség védelmének szempontjait és a hulladékhierarchia által meghatározott elsőbbségi sorrendet.

A fentiekhez kapcsolódóan megállapítottuk, hogy az Ör. azzal, hogy nem biztosítja a 110 literes edénynél kisebb, 60-80 literes hulladékgyűjtő edény választásának és használatának lehetőségét az ingatlanhasználók számára, valamint a különböző méretű hulladékgyűjtő edények használatával összefüggésben nem ír elő olyan feltételeket, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes hulladék mennyiségének csökkentését ösztönzik, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz. Megállapítottuk ugyanakkor azt is, hogy az Ör. hiányossága miatti visszásságot a Htvhr. 2015. július 1-jétől hatályos 7. § (1a)-(1c) bekezdései orvosolják, így ezzel kapcsolatosan a hatálybalépésig tartó átmeneti időre intézkedés tételére nincs szükség.

### **Intézkedések**

Az Ajb. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Lovasberény Község Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás megalkotását a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, amely a jelentésben megállapított visszásságokat megfelelően kiküszöböli.

Budapest, 2015. május

Szabó Marcel

Székely László

**Az alapvető jogok biztosa  
mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus  
Jelentése  
az AJB-410/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Gurbai Sándor  
dr. Fliegauf Gergely  
dr. Rostás Rita  
dr. Zeller Judit

**Az eljárás megindulása**

A 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) „*célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól.*”<sup>1</sup> A Jegyzőkönyv 3. cikke alapján – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi „*részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében.*” A Jegyzőkönyv 4. cikk 1. bekezdése értelmében az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogvatartási helyek).

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (6) bekezdése értelmében, Magyarországon 2015. január 1-től az alapvető jogok biztosa ellátja a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus (a továbbiakban: NMM) feladatait, amelynek keretében a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti *fogvatartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és felmerült visszasság hiányában is rendszeresen vizsgálja.*<sup>2</sup>

A Jegyzőkönyv 20. cikk e) pontjában biztosított jogkörömben eljárva, amely szerint az NMM feladatai teljesítése érdekében a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket szabadon kiválaszthatom, látogatást tartottam az *Egyesített Szent István és Szent László Kórház- Rendelőintézet* (a továbbiakban: ESzSzk) *Merényi Gusztáv Kórház telephelyén, a Pszichiátriai és Addiktológiai Centrumban. Látogatásom a Centrum Addiktológiai Rehabilitációs Osztályára, Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályára, valamint Pszichiátriai Osztályára és különösen annak zárt részlegére terjedt ki.*

*A hosszan tartó pszichiátriai betegséggel élő személyek a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*<sup>3</sup> (a továbbiakban: CRPD) *1. cikke,*<sup>4</sup> *értelmében fogyatékosággal élő személyek, amennyiben olyan „károsodással”*<sup>5</sup> *élnek, „amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.”*

---

<sup>1</sup> Jegyzőkönyv 1. cikk.

<sup>2</sup> Ajbt. 39/B. § (1) bekezdés.

<sup>3</sup> Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.

<sup>4</sup> A CRPD eredeti angol nyelvű szövege a „mental impairment” kifejezést használja, mely magában foglalja a pszichoszociális fogyatékosággal élő (pszichiátriai beteg) személyeket is.

<sup>5</sup> „Impairment.”

Hasonló megközelítést tesz magáévá *a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény* (a továbbiakban: Fot.) 4. § a) pontja is, amely alapján „fogyatékos személy az a személy, aki tartósan vagy véglegesen olyan (...) pszichoszociális károsodással (...) él, amely a környezeti, társadalmi és egyéb jelentős akadályokkal kölcsönhatásban a hatékony és másokkal egyenlő társadalmi részvételt korlátozza vagy gátolja.” Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) pszichiátriai betegek gyógykezeléséről és gondozásáról szóló X. fejezetének szóhasználata nem követi sem a CRPD, sem pedig a Fot. vonatkozó definícióját, a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket ehelyett mint pszichiátriai betegeket említi. A jelentés az Eütv. szóhasználatát követi. Tekintettel azonban arra, hogy az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a CRPD végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére, *a látogatás során és a jelentésben különös hangsúlyt helyeztem a CRPD-ben foglalt rendelkezések implementációjának ellenőrzésére is.*

### Hatáskör

Az Addiktológiai Rehabilitációs Osztály, a Pszichiátriai Rehabilitációs Osztály, valamint a Pszichiátriai Osztály és ennek zárt részlege az Eütv. szerinti pszichiátriai intézetnek minősül, amely egészségügyi szolgáltatást, továbbá napi 24 órán át tartó felügyeletet és gondozást nyújt a *pszichiátriai betegek* számára.<sup>6</sup> Az osztályokon elhelyezett betegek az Eütv. értelmében olyan személyek, akiknél a Betegségek Nemzetközi Osztályozása X. Revíziója szerinti Mentális és Viselkedészavar (F00-F99), illetve szándékos önártalom (X60-X84) diagnózisát állítják fel.<sup>7</sup>

Az Eütv. szerint a pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésbe vételének háromféle jogalapja lehet.<sup>8</sup>

- a) *Önkéntes gyógykezelés esetén* a cselekvőképes beteg saját maga adja beleegyezését a pszichiátriai intézeti felvételhez. A korlátozottan cselekvőképes kiskorú, a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok tekintetében részlegesen korlátozott vagy cselekvőképtelen beteg a törvényes képviselő, valamint az Eütv. 16. § (1)-(2) bekezdésben meghatározott más személy kérelmére vehető pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe.<sup>9</sup>
- b) *Sürgősségi gyógykezelés esetén* a kezelés feltétele, hogy a beteg közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsítson, amely csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárítható el.<sup>10</sup> Ebben az esetben az állapotot észlelő orvos közvetlenül intézkedik a beteg megfelelő pszichiátriai intézetbe szállításáról, amelyhez szükség esetén a rendőri közreműködést is igénybe vehet.<sup>11</sup> Sürgősségi gyógykezelés esetén – összességében legfeljebb 96 órán belül meghozott<sup>12</sup> – bírósági határozat fog dönteni arról, hogy a kezelés indokolt volt-e, illetve a sürgősségi állapot elmúltával szükséges-e a kezelés fenntartása kötelező gyógykezelés formájában.

<sup>6</sup> Eütv. 188. § a) pont.

<sup>7</sup> Uo. 188. § d) pont.

<sup>8</sup> Uo. 196. §.

<sup>9</sup> Ez alól kivételt képez az Eütv. 197. § (3) bekezdésében szabályozott azon eset, amikor a korlátozottan cselekvőképes kiskorú, a cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok tekintetében részlegesen korlátozott vagy cselekvőképtelen beteg saját maga kérheti az intézetbe történő ideiglenes felvételét. Erre akkor kerülhet sor, ha a helyettes döntéshozó nyilatkozatának beszerzése késedelemmel járna, vagy felmerül annak a veszélye, hogy a beteg indokolt gyógykezelésében ellenérdekelt.

<sup>10</sup> Eütv. 199. § (1) bekezdés.

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> Uo. 199. § (2)-(3) bekezdés.

- c) *A kötelező gyógykezelés feltétele a beteg veszélyeztető magatartása, amely azonban nem éri el azt az intenzitást, ami miatt sürgősségi gyógykezelés lenne indokolt.*<sup>13</sup> Pszichiátriai gondozóintézet szakorvosa általi – meghatározott esetekben ügyészi – értesítés alapján ebben az esetben is a bíróság dönt a kötelező gyógykezelés elrendeléséről.<sup>14</sup>

Mindezekből kitűnik, hogy a *sürgősségi és kötelező gyógykezeléshez* a beteg nem adja személyes hozzájárulását. Ezekben az esetekben az orvos – esetleg rendőrség – azonnali beavatkozása, illetve a bíróság kötelező erejű döntése akadályozza meg azt, hogy az érintett az egészségügyi ellátás helyszínét önkéntesen elhagyja. Mivel a Jegyzőkönyv 4. cikk 1. bekezdése értelmében fogvatartási helynek minősül az a hely, ahol „*az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól*”, *sürgősségi, illetve kötelező gyógykezelés nyújtása során a pszichiátriai intézmény fogvatartási helyként funkcionál.* Vizsgálati hatáskörömet ezért megalapozottnak tartom a Pszichiátriai Osztály zárt részlege tekintetében, ahol az intézet akár rendőrségi közreműködésre is okot adó szakorvosi döntésen, illetve bírósági határozaton alapuló sürgősségi vagy kötelező gyógykezelést nyújt a betegek számára.

Az előbbieket kiegészítendő, az *önkéntes gyógykezelés* tekintetében hangsúlyozni szükséges, hogy a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén olyan betegek is tartózkodhatnak, akiket jogerős bírósági határozat cselekvőképességüket az egészségügyi ellátással összefüggő jogok tekintetében részlegesen korlátozó, vagy teljesen korlátozó (kizáró) gondnokság alá helyezett. Továbbá, olyan betegek is lehetnek a zárt részlegen, akik esetében nincs jogerős bírósági határozat, de az ideiglenes gondnokkirendelő bírósági döntés előzetesen végrehajtható, vagy akik esetében a gyámhatósági határozat született ideiglenes gondnok kirendeléséről. Ezek a betegek a gondnokuk,<sup>15</sup> illetve ideiglenes gondnokuk<sup>16</sup> jognyilatkozata alapján – akár akaratuk ellenére is – bekerülhetnek a Pszichiátriai Osztály zárt részlegére. Ezen esetekben az illetékes gyámhatóságnak – még ha utólagosan is, de – tudnia kell a gondnok döntéséről,<sup>17</sup> és amennyiben e döntés nem vonja maga után a gondnok elmozdítását,<sup>18</sup> megvalósul a Jegyzőkönyv idézett 4. cikk 1. bekezdésében előírt feltétel, amely szerint a szabadságtól való megfosztásra úgy került sor, hogy hatóság azt elfogadta.

Az Eütv. 10. § (4) bekezdése<sup>19</sup> valamennyi – nem csupán a pszichiátriai – beteg tekintetében lehetővé teszi, hogy őt ellátása során *személyes szabadságában* – fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerekkel vagy eljárásokkal – *korlátozzák.* Ennek indoka kizárólag sürgős szükség, illetőleg a beteg vagy mások életének, testi épségének és egészségének védelme lehet.

---

<sup>13</sup> Uo. 200. § (1) bekezdés.

<sup>14</sup> Uo. 200. § (3) bekezdés.

<sup>15</sup> Uo. 197. § (2) bekezdés.

<sup>16</sup> A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 130/C. § (2) bekezdése értelmében: „A gyámhivatal az ideiglenes gondnokot kirendelő határozatában – a kirendelés okának megfelelően – megjelöli, hogy az ideiglenes gondnok mely ügyekben vagy ügycsoportokban jogosult jognyilatkozatot tenni.” E rendelkezés alapja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:26. § (2) bekezdése.

<sup>17</sup> Ennek alapja a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 2:36. § (1) és (2) bekezdése, melyeknek értelmében: „A gondnok tevékenységét a gyámhatóság felügyeli. A gondnok a működéséről és a gondnokolt állapotáról a gyámhatóság felhívására bármikor, egyébként az éves számadással együtt köteles beszámolni a gyámhatóságnak.”

<sup>18</sup> Lásd Ptk. 2:33. § (2) bekezdés c) pontját. „A gyámhatóság a gondnokot a tisztségéből elmozdítja, ha a gondnok (...) egyéb olyan cselekményt követ el, amellyel a gondnokolt érdekeit súlyosan sérti vagy veszélyezteti.”

<sup>19</sup> Kínzó, kegyetlen, embertelen, megalázó vagy büntető jellegű korlátozó intézkedést tilos alkalmazni. A korlátozó intézkedés csak addig tarthat, ameddig az elrendelés oka fennáll.

A korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását főszabályként a beteg kezelőorvosa rendeli el, aki az alkalmazást megelőzően vagy azt követően a lehető legrövidebb időn belül rögzíti ezeket az egészségügyi dokumentációban, megjelölve azok indítékát és alkalmazásuk időtartamát.<sup>20</sup> A korlátozó intézkedések azonban egyértelműen – a törvény szövegéből eredően is – a beteg személyes szabadságának korlátozását jelentik, tehát ún. *de facto fogva tartást* valósítanak meg. Tekintettel arra, hogy ilyen *de facto fogva tartás* a látogatással érintett intézmény Addiktológiai Rehabilitációs Osztályán, a Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályán, valamint a Pszichiátriai Osztály nyílt részlegén is előfordulhat, hatásköröm ezekre az osztályokra is kiterjed.

Az ENSZ Kínzás Elleni Bizottság által 2008. január 24-én elfogadott, 2. számú általános kommentár a 2. cikk a részes államok általi végrehajtásáról<sup>21</sup> 15. bekezdése hangsúlyozza, hogy a részes államoknak meg kell tiltaniuk, meg kell előzniük és orvosolniuk kell a kínzást és rossz bánásmódot többek között olyan intézményekben, amelyek mentálisan beteg<sup>22</sup> vagy fogyatékossgal élő személyek számára nyújtanak ellátást. A Kínzás és Más Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzési Albizottsága (a továbbiakban: Megelőzési Albizottság) a CAT/C/50/2. számú Hatodik éves jelentésének 67. bekezdésében úgy foglalt állást, hogy a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti „fogvatartási helyek” fogalmát tágan kell értelmezni, mely magában foglalja többek között a pszichiátriai intézményeket is. A Megelőzési Albizottság 2011. évi brazilai látogatása során – többek között – egy addiktológiai centrumot is meglátogatott és ezzel kapcsolatosan ajánlást is megfogalmazott jelentésében.<sup>23</sup> Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004 – 2010) a 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentésében rögzítette, hogy a pszichiátriai intézményekben történő, az érintett személy szabad és tájékoztatáson alapuló bejegyzése nélkül megvalósuló elhelyezés olyan fogva tartás, amely fogyatékossgal alapul, súlyos fájdalmat vagy szenvedést okozhat, és ezáltal a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény<sup>24</sup> (a továbbiakban: CAT) hatálya alá eshet.<sup>25</sup> A különleges jelentéstevő felhívta továbbá a független emberi jogi megfigyelőket, ide értve a nemzeti emberi jogi intézményeket és a nemzeti kínzás-megelőző mechanizmusokat, hogy rendszeresen ellenőrizzék azokat az intézményeket, ahol fogyatékossgal élő személyek tartózkodhatnak, mint például a pszichiátriai egészségügyi ellátást nyújtó intézményeket.<sup>26</sup>

### **Az érintett alapvető jogok**

- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja:* „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés];
- *Az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez való jog:* „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés];

<sup>20</sup> Eütv. 10. § (5) bekezdés.

<sup>21</sup> CAT/C/GC/2.

<sup>22</sup> „mentally ill”.

<sup>23</sup> CAT/OP/BRA/1. 151-154. bekezdés.

<sup>24</sup> Magyarországon kihirdette az 1988. évi 3. tvr.

<sup>25</sup> A/63/175. 64-65. bekezdés.

<sup>26</sup> Uo. 75. bekezdés.

- *Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog:* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk];
- *Kínzás, embertelen, megalázó bánásmód és büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.” [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés];
- *Személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jog:* „Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” [Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés];
- *A magánszférához, a kapcsolattartáshoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák” [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés];
- *Tulajdonhoz való jog:* „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés];
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma:* „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés];
- *A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés];
- *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés];
- *Panaszjog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [Alaptörvény XXV. cikk].

## **Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások**

### **A nemzeti jogforrások**

- A Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény;
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény [a továbbiakban: Eütv.];
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény [a továbbiakban: CRPD];
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény [a továbbiakban: Jegyzőkönyv];
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény [a továbbiakban: Ptk.];
- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet;
- az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet;
- A gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről szóló 43/2003. (VII. 29.) ESzCsM rendelet;



- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet;
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII.6) ESzCsM rendelet [a továbbiakban: ESzCsM Rendelet].

#### **A nemzetközi források**

- Az ENSZ Kínzás elleni bizottságának a 2. számú Általános Kommentárja a 2. cikk részes államok általi végrehajtásáról (UN Committee against Torture: *General Comment No. 2: Implementation of Article 2 by States Parties*, 24 January 2008, CAT/C/GC/2.) [a továbbiakban: CAT/C/GC/2.];
- Az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzési albizottságának a Maldív-szigeteki látogatásról készült jelentése (UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: *Report on the visit to the Maldives*, 26 February 2009, CAT/OP/MDV/1.) [a továbbiakban: CAT/OP/MDV/1.];
- Az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzési albizottságának a braziliai látogatásról készült jelentése (UN Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: *Report on the visit to Brasil*, 5 July 2012, CAT/OP/BRA/1.) [a továbbiakban: CAT/OP/BRA/1.];
- Az ENSZ Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzési albizottságának 6. éves jelentése (*Sixth annual report of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 23 April 2013, CAT/C/50/2.) [a továbbiakban: CAT/C/50/2.];
- Az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogainak bizottsága 1. számú Általános Kommentárja a CRPD 12. cikkéről – Törvény előtti egyenlőség (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *General Comment No. 1 on Article 12: Equal recognition before the law*. Közzétéve: 2014. május 19. CRPD/C/GC/1) [a továbbiakban: CRPD/C/GC/1.];
- Az ENSZ Fogyatékosággal élő személyek jogainak bizottsága nyilatkozata (UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: *Statement on article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Geneva, September 2014.) [a továbbiakban: CRPD Bizottság Nyilatkozat];
- Az ENSZ Közgyűlése által elfogadott „Alapelvek a pszichiátriai betegek védelméről és a pszichiátriai gyógykezelés fejlesztéséről” (*Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care*. In: UN General Assembly: The protection of persons with mental illness and the improvement of mental health care. A/RES/46/119. 17 December 1991.) [a továbbiakban: A/RES/46/119.];
- Kínzást és az embertelen vagy megalázó bánásmódot vagy büntetést megelőzni hivatott európai bizottság 1997. évi tevékenységéről szóló 8. számú Általános Jelentés (*8th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1997*. CPT/Inf (98) 12. 31 August 1998.) [a továbbiakban: CPT/Inf (98) 12.];
- Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentése (Manfred Nowak: *Interim report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*, 28 July 2008, A/63/175.) [a továbbiakban: A/63/175.];

### **A látogatás módszere**

Az NMM feladatainak teljesítése körében személyesen és munkatársaim útján is eljárhatok. E feladatok teljesítésére – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala köztisztviselői közül, állandó jelleggel – legalább tizenegy munkatársamat kell felhatalmaznom, akik mellett – eseti vagy állandó jelleggel – más szakértők is közreműködhetnek.<sup>27</sup>

Felhatalmazott munkatársaim az ESzSzK Pszichiátriai és Addiktológiai Centrumának Addiktológiai Rehabilitációs Osztályát, Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályát, valamint Pszichiátriai Osztályát 2015. február 26-án hajnali 5 órás kezdéssel, előzetes bejelentés nélkül látogatták meg. Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a látogatás résztvevői megvizsgálták a Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum épületeit és helyiségeit; a betegekkel kapcsolatos bánásmóddal összefüggő iratokba betekintettek, azokról kivonatot és másolatot kértek; meghallgatták a Pszichiátriai Osztály zárt részlegének munkatársait, a betegeket, valamint egy hozzátartozót, aki a zárt részlegen tartózkodott; továbbá részt vettek a Pszichiátriai Osztály reggeli munkacsoport-megbeszélésen.

Munkatársaim mind a zárt részlegen dolgozó személyek, mind a betegek meghallgatását bizalmas körülmények között, előzetesen összeállított kérdéssorok alapján végezték oly módon, hogy a kommunikációnál figyeltek a betegek speciális igényeire.

*A látogatás során összesen 26 személlyel készült interjú az alábbiak szerint:*

- 11 személlyel a zárt részlegen dolgozó személyzet köréből ideértve orvosokat, ápolókat, a kórházi szociális munkást és a technikai személyzetet;
- 14 pszichiátriai beteggel (7 nővel és 7 férfival), akik közül 13-an a zárt részlegen tartózkodtak. 1 személy a látogatás időpontjában a Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályon volt elhelyezve, de korábban a zárt részlegen is kezelték;
- 1 személlyel, aki mint hozzátartozó tartózkodott a zárt részlegen.

A látogatás időpontja 2015. február 26.

### **A látogatás résztvevői:**

A látogatás vezetője: dr. Gurbai Sándor jogász  
A látogatás résztvevői: dr. Fliegauf Gergely pszichológus  
dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus  
dr. Zeller Judit pszichológus, jogász  
dr. Vizi János (eseti szakértő) pszichiáter, jogász,  
klinikai farmakológus, igazságügyi pszichiáter szakértő

### **Tényállás és megállapítások**

#### **Személyi feltételek – személyzet**

A Pszichiátriai Osztályon 14 orvos dolgozik az alábbi szakorvosi képzettségekkel:

- 1 fő pszichiátria, addiktológia, pszichoterápia, geriátria, egészségbiztosítás;
- 1 fő pszichiátria, addiktológia, neurológia;
- 1 fő pszichiátria, neurológia;
- 1 fő addiktológia, neurológia;
- 1 fő pszichiátria, pszichiátriai rehabilitáció;
- 5 fő pszichiátria;
- 4 fő szakorvosi képzettség nélkül.

---

<sup>27</sup> Ajbt. 39/D. § (3) bekezdés.

Az ESzSzK Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum ápolószemélyzete 62 fő. 2015 február hónapban a Pszichiátriai Osztály zárt részlegére beosztott ápolószemélyzeti létszám 18 fő volt, melyből 1 fő egész februárban betegállományban volt.

2015. február 25-én 18:00 órától február 26-a 6:00 óráig 3 fő – 2 fő női és 1 fő férfi – ápolószemélyzet dolgozott a zárt részlegen, míg 2015. február 26-án 6:00 órától 18:00 óráig 4 fő – 2 fő női és 2 fő férfi – ápolószemélyzet volt beosztva a zárt részlegre. Az ápolószemélyzet beosztásánál törekednek arra, hogy minden műszakban legyen beosztva mind férfi, mind pedig női ápoló, valamint szakápoló is.

A személyzet megkérdezett tagjai 12 órás műszakban végzik a munkájukat. Az orvosszeméllyzettel folytatott interjúk során arról tájékoztattak, hogy az orvosok számára megterhelést jelent, hogy az egészségbiztosítási kérdésekhez is érteniük kell, mellyel kapcsolatosan nem rendelkeznek kellő ismerettel. Ez a feladat egyrészt növeli az orvosok felelősségét, másrészt pedig befolyásolja a leterheltségüket is.

A továbbképzések tekintetében a pszichiátriai osztály személyzete arról számolt be, hogy ezeken a szakképesítéssel rendelkezők számára a részvétel kötelező. A továbbképzéseken olyan területek kerülnek elő, mint például az agressziókezelés, gyógyszeresedés-együttműködés. Az egyik megkérdezett tudott arról, hogy van emberi jogi témájú továbbképzés, de ilyenén még nem vett részt. A továbbképzéseket a megkérdezettek hasznosnak találták. Egy másik megkérdezett, aki még nem rendelkezik szakápolói végzettséggel, örömet fejezte ki amiatt, hogy hamarosan beiskolázzák, és így újabb szakképesítést szerezhet.

*A megkérdezett orvosi és ápolói személyzet dolgozóinak többsége még nem hallott a CAT, OPCAT és CRPD egyezményekről.* Az egyik orvos megjegyezte, hogy az orvosi alapképzést egyértelműen jellemzi a betegjogokkal foglalkozó tantárgyak hiánya. Az ápolószemélyzet egy tagja már hallott az OPCAT egyezményről, amelyről azt mondta, hogy „nem egy felkapott téma, itt nem igazán fontos. *Itt nincs kínzás, mi itt szabályoknak megfelelően járunk el.*” Egy másik megkérdezett, aki hallott már az OPCAT egyezményről, úgy látja, hogy „nem szabad erőszakot ok nélkül alkalmazni.” Az ápolószemélyzet egy harmadik megkérdezett tagja szintén hallott az OPCAT egyezményről: „*lelkileg vagy fizikálisan nem szabad kínozni, bántani.* Itt nincs ilyen, mert akkor repülünk. Az emberi méltóságot meg kell teremteni, akármennyire is leépültek.” *A CRPD egyezményről a megkérdezettek közül egyetlen személy hallott.*

Az ápolószemélyzet létszámára vonatkozóan az egyik megkérdezett azt mondta, hogy éjszaka 5, nappal 6 ápoló jelenléte lenne megnyugtató, többek között azért, mert rengeteg dolgot kell dokumentálni. Egy másik megkérdezett úgy látja, hogy mind az éjszakás, mind pedig a nappali műszak ápolószemélyzeti létszámát egy fővel meg kellene emelni. Ez azt jelenti, hogy álláspontja szerint éjszaka 4, nappal 5 ápolóra lenne szükség. Az ápolószemélyzet adminisztratív munkaterhét kiemelve a megkérdezett dolgozó elmondta, előfordult olyan szituáció a zárt részlegen, hogy egy ápolási dokumentációt író ápolónak az egyik beteg megjegyezte: „*Talán többet kellene a betegekkel foglalkozni és kevesebbet írni!*” Mindemellett sok időt vesz el a nővérektől, hogy a betegfelvételnél a felvevő orvos mellett ott kell lennie egy ápolónak is. Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet 3. számú melléklete alapján az ESzSzK Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum ápolói minimumfeltétele a direkt ápolói létszám tekintetében 87 fő.<sup>28</sup> Mindez azt jelenti, hogy az ESzSzK Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum jelenlegi 62 fős ápolószemélyzete hozzávetőlegesen 70%-a a jogszabály által előírt ápolói létszámnak. A Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) a 8. Általános Jelentésében a

<sup>28</sup> Az ágyszámok tekintetében lásd a jelentés tárgyi feltételeket elemző részét.

pszichiátriai létesítményekkel összefüggésben kiemelte, hogy az ellátottak életkörülményeivel kapcsolatos hiányosságok gyorsan vezethetnek az embertelen és megalázó bánásmód körébe tartozó helyzetekhez.<sup>29</sup>

Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni az ESzCsM Rendelet 4. § (1) bekezdésében megjelenő prevenciós szemléletre, amely szerint: „A pszichiátriai beteg gyógykezelése, ápolása és ellátása során a beteg szükségleteinek megfelelő ápolási körülményeket és személyi feltételeket kell biztosítani, különös tekintettel a korlátozó intézkedések elkerülésére.”

Mindezek alapján az ápolószemélyzet jelentős leterheltségét előidéző létszámihiány veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmának gyakorlati érvényesülését.

Az orvosi és az ápoló személyzet számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a CAT, OPCAT és a CRPD releváns rendelkezéseit és az azokkal kapcsolatos gyakorlati ismereteket megszerezhessék. Ez jelentőséggel bír a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmának megelőzését érintően.

### Tárgyi feltételek – Épület, helyiségek

Az ESzSzk Merényi Gusztáv Kórház telephelyén, a Pszichiátriai és Addiktológiai Centrumban az alábbi szervezeti egységek találhatóak:

<b>ESzSzk Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum (Merényi Gusztáv Kórház telephely)</b>			
<b>Épület</b>	<b>Emelet</b>	<b>Szervezeti egység megnevezése</b>	<b>Szervezett ágyszám</b>
26	fsz.	Pszichiátriai Rehabilitációs Osztály	63
	I. emelet		48
	II. emelet	Pszichiátriai Osztály (zárt részleg)	51
4	fsz.	Pszichiátriai Rehabilitációs Osztály	30
	fsz.	Pszichiátriai Osztály	13
1	fsz.	Addiktológiai Rehabilitációs Osztály	45
	I. emelet		43

A látogatócsoport megvizsgálta az ESzSzk Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum Addiktológiai Rehabilitációs Osztályát, Pszichiátriai Rehabilitációs Osztályát, valamint a Pszichiátriai Osztály nyílt részlegét, azonban de facto fogva tartást nem észlelt.

A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén – a 26-os épület legtetején, a II. emeleten – 7 kórtermet, egy nővérszobát, egy betegfelvételi szobát, valamint egy dohányzó helyiséget és egy ebédlőt alakítottak ki. Található még itt egy vizesblokk, amely 2 férfi és 2 női illemhelyből, 2 zuhanyzóból, egy fürdőkádból és egy mosdóból áll.

A zárt részleg helyiségeinek világitása, hőmérséklete a látogatáskor megfelelő volt,<sup>30</sup> és biztosított volt a folyamatos ivóvíz ellátás. Mivel a lift látogatáskor nem működött, a zárt részlegére nem lehetett akadálymentesen feljutni. Egy korábban a zárt osztályra beszállított beteg is megemlítette, hogy érkezésekor gyalog kellett feljönnie a II. emeletre, mert a lift akkor sem működött. A zárt részleg ajtajai többnyire a kerekesszék méretéhez megfelelően vannak kialakítva. A folyosón kamerák láthatók, így a fürdőszoba és a WC bejárati aajtaja felett is, de ezekkel a fürdő- és mellékhelyiségben tartózkodó személyeket nem tudják megfigyelni. A zárt osztály dolgozói szerint ezek a kamerák az ápolószemélyzet munkáját segítik. A zárt részlegen hiányzó vakolat, és törött csempék voltak észrevehetőek. A

<sup>29</sup> CPT/Inf (98) 12. 32. bekezdés.

<sup>30</sup> Ezzel kapcsolatosan lásd a jelentés „Kórházi ruha, mobiltelefon” fejezetét. A látogatás ideje alatt az egyik beteg arra panaszkodott, hogy fázik a lába és nincs zoknij. Szólt az ápolóknak, de nem kapott semmit, hogy ne fázzon.

mennyezetben a tetőről történő ázás nyomok látszóttak,<sup>31</sup> más helyen penész volt a plafonon. A személyzet egyik tagja arról számolt be, hogy jelentősebb csapadék esetén folyamatosan beázik a felső szinten elhelyezkedő zárt részleg a rosszul szigetelt lapos tető miatt.

Ekkor vödörket helyeznek ki, és lepedőkkel itatják fel a vizet, azonban az egészen a földszintig szivárog. Ezzel kapcsolatosan az egészségügyi személyzet egyik tagja azt mondta, hogy „ha egy beteg a zárt osztályra érkezik az első benyomása az, hogy szakad a plafon, ázik a tető, vödörket kell kerülgetni. Itt elkaszálnak minket.”

*A zárt részleg beázásai, gombásodásai, a veszélyt jelentő hulló vakolat, a törött csempék, valamint a zárt részleg akadálymentes megközelíthetőségének hiánya veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmának gyakorlati érvényesülését.*

#### *Vizesblokk – higiénia*

A zárt részlegen a látogatás kezdetének pillanatában erős vizelet és széklet szag terjengett. A mosdóhelyiségből folyt a szennyvíz, ami több kórtermet is elárasztott, és a folyosó nagyobb szakaszán pár centiméternyi szennyvízben lehetett csak közlekedni. *A szennyvíz úgy keletkezett, hogy az egyik beteg a pelenkájával eltömítette a vécét.* A személyzet úgy igyekezett megelőzni a szennyvíz kórtermekbe való beáramlását, hogy törölközőket tettek a kórtermek ajtajába, azonban így sem sikerült a szennyvizet felfogni.

Az egyik beteg szerint a vizesblokk „szörnyen” néz ki, és dohányoznak is a WC-ben. A személyzet egyik tagja arról tájékoztatott, hogy a betegek naponta eltömítik a WC-t pelenkával.

A vizesblokk 2 férfi és 2 női illemhelyének ajtaja nem zárható. Az illemhelyek ajtaja több helyen foltozott volt és össze volt firkálva. A firkák tartalma alapján a betegek között sok a kábítószer-problémával küzdő személy. A látogatás időpontjában *a WC-k koszosak voltak, nem volt rajtuk ülőke és kapaszkodó sem volt mindegyikben felszerelve. WC-papír, egészségügyi betét nem volt az illemhelyeken, szükség esetén a betegek vagy a sajátjukat használják, vagy az ápolóktól kérhetnek. Mind a 4 WC közös folyosóra nyílik a vizesblokkon belül. Kézmosásra át kell menni az erről a folyosóról nyíló fürdőhelyiségbe, melynek az ajtaja nem zárható. A fürdőhelyiség a látogatás időpontjában koszos, penészes volt. A lefolyó papírdarabokkal, kötszerrel vagy zsebkendővel volt eltömítve.*<sup>32</sup> *A fürdőhelyiségben több helyen használt, kiszáradt vécépapírt vagy tisztasági betétet lehetett látni, a mosdónál sem szappan, sem törölköző nem volt; ezeket is a személyzettől kell kérniük a betegeknek.*

A fürdőhelyiségben a két zuhanyt betonküszöb választja el a közös tértől; ezek *nem akadálymentesek. A zuhanyzók előtt nem volt függöny.*<sup>33</sup> *A fürdőhelyiségben nem található fogas. A zárt részlegen található egyetlen fürdőkád rendkívül piszkos volt. Az ápoló személyzet egyik tagja úgy fogalmazott, hogy „a fürdő állapota katasztrofális, oda gumicsizma kell.”*

Az egyik női beteg arra panaszkodott, hogy nagyon zavarja a közös előterü illemhely és fürdő, mert nem lehet nyugodtan WC-re menni és tisztálkodni. Egy férfi beteg ezt úgy fogalmazta meg, hogy nem érzi itt jól magát – többek között azért –, mert a férfi és a női WC egyben van, és az ülőke le van szaggyalva.

*A zárt részleg vizesblokkjának állapota – ideértve a tisztaság, az akadálymentesség, a WC ülőke, a kapaszkodók, a szappan és a törölköző hiányát – elfogadhatatlan, és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot eredményez. A látogató csoport szakmai véleménye, hogy a vécécsésze rendszeres eltömítése a személyzet és a betegek közötti szimbolikus kommunikáció, melynek*

<sup>31</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 1. sz. kép.

<sup>32</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 2. sz. kép.

<sup>33</sup> Uo.

egyértelműen tüntetés és ellenállás szerepe van. A kialakult helyzetet megfelelő kommunikációval és motivációval lehetne kezelni.

*A közös előterü illemhelyek, a koedukált fürdőhelyiség, a nem zárható ajtók, valamint a kád- és zuhanyfüggönyök hiánya lehetővé teszik, hogy a férfiak és nők lássák egymást a WC használata, zuhanyzás, és fürdés/fürdetés közben. Mindez a szemérem tisztelésben tartásának sérelmét idézi elő és az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való joggal, valamint az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz.*

#### *Dohányzóhelyiség*

Az ESzSzk házirendje szerint „a kórház egész területén dohányozni és szeszes italt fogyasztani tilos. Dohányozni csak a pszichiátriai betegeknek, az arra kijelölt helyen lehet.”<sup>34</sup> A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén egy kb. 4 m<sup>2</sup>-es dohányzóhelyiség található, amely takarítatlan és bűdös. A betegek egy leromlott állapotú székot használnak hamutálcának.<sup>35</sup> A helyiség szellőzése annak ellenére is hiányos, hogy be van szerelve egy ventilátor. Ebbe a helyiségbe nem lehet kerekesszékekkel bejutni.

A zárt részlegén kiragasztott információs lap szerint, cigarettaosztás azoknak a betegeknek, akiknek van az ápolószemélyzetnél leadott cigarettájuk, 6:30, 10:00, 13:00, 16:00, és 18:30 órákor történik. A gyújtóeszközt is az ápolószemélyzetnél kell leadni. A beszélgetések során tudomásunkra jutott, hogy azok a betegek is kaphatnak egy-egy szál cigarettát, akiknek nincs sajátjuk. A cigarettát az ápolók gyűjtik meg.

A személyzet egyik tagja arról tájékoztatott, hogy cigarettát névvel ellátva kell leadni a nővéreknél és óránként kaphatnak belőle a betegek.

*A dohányzóhelyiség jelenlegi állapotában – ideértve a tisztaság, az akadálymentesség, és a szellőztetés hiányát – történő használata az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot eredményez.*

#### *Kórtermek*

A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén 3 db 8 ágyas női kórterem, 3 db 8 ágyas férfi kórterem és egy 4 ágyas férfi kórterem található. Az ajtók nem zárhatók és gyakran nyitva vannak. A nagyobb kórterem egységesen 34,8 m<sup>2</sup>-esek (5,9 m x 5,9 m). Így, teljesen kihasználtság esetén, *egy nyolcágyas kórteremben az egy főre jutó férőhely kb. 4,4 m<sup>2</sup> beleszámítva a bútorzat által elfoglalt helyet is.* A személyzet egyik tagja szerint „*sok az ágy ennyi négyzetméterre, és néha pótágyat is be kell tenni.*”

A kórtermekben fel van szerelve mosdó, meleg víz a csap megnyitása után körülbelül másfél perc múlva folyt. A 4-es és az 5-ös kórteremben az ablakok el vannak vetemedve, melynek következtében állandóan nyitva vannak résnyire. A látogatáskor húzott be a hideg. A kórtermekben lévő öltözőszekrényeket nem lehetett megközelíteni, mivel az ágyak teljesen rájuk voltak tolva.

Egy személyzeti interjú során szereztem tudást arról, hogy mivel a kórterem déli fekvésűek, nyáron nagyon meleg van a zárt részlegén. Az ápolók ágyneműből készítenek függönyt a napfény ellen.

A CPT a 8. Általános Jelentésében hangsúlyozta a pszichiátriai létesítményekben történő nem-önkéntes elhelyezésekkel kapcsolatban, hogy „*a pozitív terápiás környezet kialakítása magában foglalja többek között – és első helyen említve – az egy betegre jutó elegendő élettér biztosítását, továbbá a megfelelő világítást, fűtést, szellőzést, a létesítmény megfelelő állapotának fenntartását és a kórházi higiéniai követelményeknek való megfelelést.*”<sup>36</sup>

<sup>34</sup> ESzSzk házirend 2.

<sup>35</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 3. sz. kép.

<sup>36</sup> CPT/Inf (98) 12. 34. bekezdés.

*A kórtermekben az egy betegre jutó élettér mérete, az ablakok megfelelő működésének hiánya, valamint a nyári meleg elleni megfelelő védekezés lehetőségének hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz.*

#### *Ebédlő*

A betegek számára három hosszabb, összetolt és egy kisebb asztalnál biztosított a hely az étkezésre. A látogatócsoporthoz tagjai éppen egymás közötti egyeztetést folytattak az ebédlőben, amikor egy dolgozó elkiáltotta magát, hogy „ebéd”. A betegek sorba álltak és egy kiadóablakon keresztül kapták meg az ételt.

A személyzet egyik tagja arra hívta fel a figyelmemet, hogy eső idején az ebédlőben a betegek fejére csorog a víz és a vízgyűjtő vödröket kell kerülgetni.

Az ebédlő a látogatók fogadására is szolgál, mivel a zárt osztályon nem található kifejezetten erre a célra kialakított helyiség. Ezzel kapcsolatosan a személyzet egyik tagja megjegyezte: „Társalgóra szükség lenne.”

A CPT a 8. Általános Jelentésében rámutatott, hogy *az étkeztetést olyan feltételek szerint kell nyújtani, melyek kielégítőek és tisztességesek.*<sup>37</sup>

*Az ebédlő állapota és az ebédlő betegekkel történő közlésének módja az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot eredményez.*

Összefoglalva a tárgyi feltételekre vonatkozó megállapításaimat, hangsúlyoznom szükséges – amint azt a személyi feltételekkel kapcsolatosan már megtettem – hogy:

- a CPT a 8. Általános Jelentésében a pszichiátriai létesítményekkel összefüggésben kiemelte, hogy *az ellátottak életkörülményeivel kapcsolatos hiányosságok gyorsan vezethetnek az embertelen és megalázó bánásmód körébe tartozó helyzetekhez.*<sup>38</sup>
- az ESzCsM Rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében: *„A pszichiátriai beteg gyógykezelése, ápolása és ellátása során a beteg szükségleteinek megfelelő ápolási körülményeket és személyi feltételeket kell biztosítani, különös tekintettel a korlátozó intézkedések elkerülésére.”*

*Álláspontom szerint, az ESzSzK Merényi Gusztáv Kórház telephelyen található Pszichiátriai Osztály zárt részlegén a tárgyi feltételek olyan mértékű hiányosságokat mutatnak, melyek egyértelműen visszásságot eredményeznek az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben. Meglátásom szerint a zárt részleg*

- *az építészeti kialakítások, ideértve a közös előterű illemhelyeket, a koedukált fürdőhelyiséget, a társalgó hiányát, az akadálymentesség megfelelő kialakításának hiányát, a dohányzó nem megfelelő kialakítását;*
- *a beázások, gombásodások, és a vakolat hiányosságainak aggasztó volta;*
- *az ablakok leromlott állapota;*
- *a nyári hőség elleni megfelelő védekezés lehetőségének hiánya; továbbá*
- *az egy betegre jutó elegendő élettér biztosításának hiánya*

*a Merényi Gusztáv Kórház telephely 26-os épületének II. emeletét alkalmatlanná tesz arra, hogy pszichiátriai osztályként, vagy bármely más kórházi osztályként működjön.*

#### **A zárt részlegben fogva tartott betegek**

Az ESzSzK főigazgatója tájékoztatása szerint 2015. február 26-án, a látogatás napján, a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén 37 fekvő beteg tartózkodott, akik közül 28-an akut, 9-en

<sup>37</sup> Uo. 35. bekezdés.

<sup>38</sup> Uo. 32. bekezdés.

pedig rehabilitációs státuszban voltak. A látogatás napján önkéntes gyógykezelésben részesülő beteg nem állt kezelés alatt a zárt részlegen. Bírói szemle előtt álló, sürgősségi gyógykezelésben 8 fő részesült, míg 29-en álltak kötelező gyógykezelés alatt.

Az ESzSzK tájékoztatása szerint a látogatás napján a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén 19 fő férfi és 18 fő női beteg tartózkodott, akik között nem volt 18 évnél fiatalabb személy. A tájékoztatás szerint a 60 év feletti betegek száma 11 fő volt.

A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén 7 kórterem található. A látogatócsoport észlelése szerint – az ESzSzK főigazgatója tájékoztatásától eltérően – a látogatás időpontjában 38 beteg tartózkodott a zárt osztályon. A látogatás idejében a betegek elhelyezésére az alábbiak szerint került sor:

Kórterem	Nem	Ágyszám	Elhelyezett beteg száma	Rögzített betegek száma
1-es kórterem	női	8	8 fő	-
2-es kórterem	női	8	4 fő	-
3-as kórterem	női	8	7 fő	-
4-es kórterem	férfi	8	6 fő	3 fő
5-ös kórterem	férfi	8	6 fő	-
6-os kórterem	férfi	8	3 fő	1 fő
7-es kórterem	férfi	4	4 fő	-
Összesen		52	38 fő	4 fő

A zárt osztály ágyainak és betegeinek nemenkénti megoszlása a látogatás időpontjában:

	Ágyszám	Elhelyezett betegek száma
nő	24	19 fő
férfi	28	19 fő
összesen	52	38 fő

*Felhívom a figyelmet arra, hogy a betegekről vezetett adatoknak naprakésznek és pontosnak kell lenniük.*

Amint az eljárás megindulásával kapcsolatosan már jeleztem, az Eütv. pszichiátriai betegek gyógykezeléséről és gondozásáról szóló X. fejezetének szóhasználata nem követi sem a CRPD, sem pedig Fot. fogyatékossgal élő személyekről szóló definícióját, és a pszichoszociális fogyatékossgal élő személyeket, mint pszichiátriai betegeket említi. Annak érdekében, hogy a magyar jogi környezetben ne legyen ellentmondás az Eütv., a Fot. 4. § a) pontja, valamint a CRPD 1. cikke között, szükségesnek látom az Eütv. „pszichiátriai betegekkel” kapcsolatos szóhasználatának felülvizsgálatát.

### **Nem önkéntes pszichiátriai elhelyezés és kezelés**

A nem önkéntes pszichiátriai elhelyezés és kezelés kérdésköre több szempontból is megközelíthető, illetve több aspektusa is vizsgálat tárgyát képezheti.<sup>39</sup> Ezekkel kapcsolatosan röviden arra kívánok rámutatni, hogy

- i. A beteg akarata ellenére történő pszichiátriai intézetbe történő utalása, elhelyezése (involuntary placement) és az akarata ellenére történő kezelése (involuntary treatment) között különbséget kell tenni.<sup>40</sup> Az előbbi nem jelenti az utóbbi automatikus alkalmazhatóságát.

<sup>39</sup> Ezzel kapcsolatosan lásd: Kovács József: *Bioetikai kérdések a pszichiátriában és a pszichoterápiában*. Budapest, Medicina. 2007. 345-424.

<sup>40</sup> Ezzel összefüggésben lásd a jelentés „Hatáskör” fejezetét.



ii. A nemzetközi jog legújabb fejleményei alapján – különös tekintettel a CRPD elfogadására és hatálybalépésére –, vélt vagy valós fogyatékoság – ide értve a pszichoszociális fogyatékoságot is – nem lehet jogszerű alapja az érintett személy akarata ellenére történő pszichiátriai intézetbe történő utalásának, elhelyezésének és kezelésének.

Ad i.

Az érintett személy akarata ellenére történő pszichiátriai intézetben történő elhelyezése és kezelése közötti különbségtétel alapja, hogy még ha az érintett személy mások életére, testi épségére, egészségére közvetlen és súlyos veszélyt jelent is, és ezáltal indokolt a társadalomtól való – pszichiátriai intézetben történő – elkülönítése, ebből nem következik szükségszerűen

– sem az, hogy az akarata ellenére történő kezelése is indokolt lenne,

– sem pedig, hogy a saját kezelésével kapcsolatosan ne tudna belátáson alapuló döntést hozni.

Az ENSZ közgyűlése által 1991-ben elfogadott „Alapelvek a pszichiátriai betegek védelméről és a pszichiátriai gyógykezelés fejlesztéséről” szülő dokumentum 9. alapelve kimondja, hogy „minden betegnek joga van arra, hogy a legkevésbé korlátozó környezetben kezeljék, és hogy kezelése saját egészségügyi szükségleteinek, és mások fizikai biztonsága védelmére irányuló szükségleteknek megfelelő legkevésbé korlátozó vagy intruzív módon történjen.”<sup>41</sup> Ehhez hasonló módon az Eütv. 190. § a) és b) pontja úgy rendelkezik, hogy

„[m]inden pszichiátriai beteg jogosult arra, hogy

a) pszichiátriai gyógykezelése lehetőség szerint családi, illetőleg lakókörnyezetében, továbbá

b) pszichiátriai gyógykezelésére az állapotának megfelelő és a többi beteg fizikai biztonságát védő, a lehető legkevésbé hátrányos és kellemetlen módszerrel (...) kerüljön sor.”

Bár a két szöveg eltéréseket mutat, azokból egyértelműen kiolvasható, hogy *amennyiben a kialakult helyzet megoldására elégséges megoldást jelent az érintett személy pszichiátriai intézetben történő elhelyezése, akkor nem alkalmazható az akarata ellenére történő kezelése.* Ez következik abból is, hogy a nem önkéntes pszichiátriai elhelyezés és kezelés számos alapvető jog korlátozásával jár együtt és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében „...[a]lapvető 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.”

Mindezek ellenére *a magyar jogi szabályozásban nem különül el egymástól az érintett személy akarata ellenére történő elhelyezése és akarata ellenére történő kezelése.*

Ad ii.

A CRPD 14. cikk 1. bekezdése előírja, hogy „[a] részes államok biztosítják, hogy a fogyatékosággal élő személyek, másokkal azonos alapon

a) élvezhetik a személyi szabadsághoz és biztonságához való jogot;

b) jogellenesen vagy önkényesen szabadságuktól nem foszthatók meg, továbbá a szabadságtól való bármilyen megfosztás a jogszabályokkal összhangban történhet, és hogy *a fogyatékoság megléte semmilyen esetben nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást.*”

A CRPD 25. cikk d) pontja értelmében a részes államok „kötelezik az egészségügyi szakembereket, hogy a fogyatékosággal élő személyek számára ugyanolyan színvonalú ellátást biztosítsanak, mint mások számára, beleértve *a szabad és tájékoztatáson alapuló hozzájárulás alapján nyújtott ellátást...*”

*Míg a CRPD 14. cikke a fogyatékosággal élő személy akarata ellenére történő pszichiátriai intézetben történő elhelyezését (involuntary placement), addig a 25. cikk a fogyatékosággal élő személy akarata ellenére történő kezelését (involuntary treatment) tiltja.*

<sup>41</sup> A/RES/46/119. 9. Alapelv 3. pont.

Manfred Nowak, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője (2004 – 2010) a 2008. évi A/63/175. számú időközi jelentésének 64. bekezdésében rámutatott: „Számos állam lehetővé teszi, hogy pszichoszociális és értelmi fogyatékossgal élő személyeket jogszerűen vagy jogalap nélkül tartsanak fogva intézményi keretek között, anélkül, hogy ebbe az érintettek tájékozott beleegyezésüket adták volna. A fogva tartás alapja a diagnosztizált értelmi vagy pszichoszociális fogyatékossg, továbbá gyakran valamely járulékos feltétel, például az 'ön- és közveszélyesség' vagy a 'kezelés szükségessége'. A különleges jelentéstevő emlékeztet arra, hogy a CRPD 14. cikke tiltja a szabadságtól való jogellenes vagy önkényes megfosztást, illetve azt, hogy a fogyatékossg igazolja a szabadságtól való megfosztás indokául szolgáljon.”<sup>42</sup> A CRPD Bizottság megerősítette, hogy „számos részes állam jogi szabályozása – ideértve az elme-egészségügyi törvényeket – még mindig lehetőséget biztosít a *valós vagy vélt fogyatékossg alapján történő fogva tartásra, feltéve, hogy ennek más okai is vannak, például az ön- és közveszélyesség*. A CRPD Bizottság értelmezése szerint *ez a gyakorlat összeegyeztethetetlen a 14. cikkel*.”<sup>43</sup> A CRPD Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy *az a jogi megoldás sem áll összhangban a CRPD 14. cikkével, amely a fogyatékossgal élő személyek fogva tartását azon az alapon teszi lehetővé, hogy állítólagos veszélyt jelentenek saját maguk vagy mások számára*.<sup>44</sup>

A CRPD Bizottság értelmezésében „az egészség lehető legmagasabb színvonalához való jog (CRPD 25. cikk) magában foglalja a szabad és tájékoztatáson alapuló egészségügyi ellátáshoz való jogot. *A részes államok kötelesek arra, hogy minden egészségügyi szakembertől (ideértve a pszichiátriai szakembereket is) megköveteljék, hogy a fogyatékossgal élő személyektől szerezzék be a szabad és tájékoztatáson alapuló beleegyezésüket valamennyi kezelés előtt*. A másokkal egyenlő alapú cselekvőképességhez való jogot is szem előtt tartva a részes államok kötelesek arra, hogy *ne engedjék, hogy a fogyatékossgal élő személyek nevében helyettes döntéshozó adja meg a beleegyezést*.”<sup>45</sup>

*Az Ajbt. 1. § (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a CRPD végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére. Az említett feladatkörömben eljárva, felhívom a figyelmet arra, hogy az Eütv. pszichiátriai betegek gyógykezeléséről és gondozásáról szóló X. fejezete nem felel meg a CRPD követelményeinek. Az említett körülmény veszélyezteti az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdésének érvényesülését.*

### **Betegfelvétel**

A személyzettel készített interjúk alapján az alábbiakról értesültem:

- A betegek felvételére a *főorvos utasításai szerint* kerül sor;
- A felvételkor a betegtől – többek között – azt is megkérdezik, hogy *gondnokság* alatt áll-e. Ha a beteg nem kap választ, a hozzátartozókat kérdezik erről, átnézik a korábbi – a beteggel kapcsolatos – kórházi dokumentációt. Ha mindez nem vezet eredményre, lakcím alapján megkeresik az azon a területen rendelő háziorvost, vagy akár az illetékes gyámhivatalt. Amennyiben kiderül, hogy a beteg gondnokság alatt áll, a gondnokot is értesítik a beteg pszichiátriai osztályra történő felvételéről;
- Előfordul, hogy *kiskorú személyt vesznek fel a zárt részlegre*;

<sup>42</sup> A/63/175. 64. bekezdés.

<sup>43</sup> CRPD Bizottság Nyilatkozat 1. pont.

<sup>44</sup> Uo. 2. pont.

<sup>45</sup> CRPD/C/GC/1. 41. bekezdés.

- *Sürgősségi gyógykezelés esetében a beutaló orvosok ténylegesen látják a betegeket, de változó, hogy mennyi a tartalmi információ a sürgősségi beutalásoknál;*<sup>46</sup>
- *Sürgősségi gyógykezelésre, rendőri kísérettel történő beszállítás esetén előfordul, hogy a rendőrök bilincset is alkalmaznak;*
- *Indokolt esetben az Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: OMSZ) által történő beszállításkor a beteg nyugtató injekciót kaphat. Ez dokumentálásra kerül és a beteg egészségügyi dokumentációjának részét képezi;*
- *A betegfelvételkor tájékoztatják a betegeket és a hozzátartozókat a betegjogokról és a bírói szemléről.*

A látogatócsoporthoz való észlelése a látogatás idejében történt betegfelvétellel kapcsolatosan az volt, hogy a betegfelvételt vezető orvos még nem mondta el a végső döntését azzal kapcsolatosan, hogy az érintett személyt bent tartják-e vagy hazaengedik, az ápoló már elkezdte kitölteni a még fel nem vett személy betegstátuszára vonatkozó dokumentációt. Az orvos messzemenően felvilágosította az érintett személyt mindenről, ideértve a betegjogokat és a panaszmechanizmus működését is. Az orvos és az ápoló bánásmódja – eltekintve a betegstátuszra vonatkozó dokumentáció idő előtt megkezdett kitöltésétől – mélyen humánus volt. Az ápolószemélyzet egyik tagja úgy látja, hogy „a pszichiátrián van minden olyan beteg, akikkel a többi osztály nem tud mit kezdeni.” Meglátása szerint mindenkit felvesznek; vagy a zárt részlegre kerül a beteg, vagy a „rehabra”.

*A betegstátuszra vonatkozó dokumentációnak az ápoló általi előzetes kitöltése megengedhetetlen, és azt a benyomást kelti, illetve keltheti, hogy az ápoló irányítja az orvos munkáját, valamint, hogy az orvosi interjúnak csupán formális jelentősége van. Elfogadhatatlan továbbá, hogy a Pszichiátriai Osztály akár egyetlen esetben is azért vegyen fel betegeket, mert más osztályok nem tudják/akarják fogadni őket.*

A látogatás során áttekintett egészségügyi dokumentációk vizsgálata alapján az alábbiakat emelem ki:

- *A mentővel érkező betegeknél az OMSZ által kitöltött „Mentési dokumentációs lap” elnevezésű formanyomtatványt a mentőegység tagja kézzel tölti ki. Ez sok esetben megnehezíti a szöveg egyértelmű olvasását. Az olvashatóságot nehezíti továbbá, hogy az osztályon a dokumentum „B” példánya, vagyis a másolata marad.*
- *Az orvosi beutalók között egyaránt találhatóak megfelelő részletességgel, jól olvashatóan megírt dokumentumok is, amelyekből egyértelműen megállapítható volt a beutalás jog- és szakszerűsége, de olyanok is, amelyek alig voltak olvashatóak, vagy nem tartalmaztak lényegi információt.*
- *Az osztályos felvételkor készített dokumentáció, a kórlap minden esetben kitért a sürgősségi felvétel szükségességét megalapozó fő tünetek kiemelésére. Ezek a tünetek megfeleltek a részletes státusznak. A jogalap megjelölése nem mindig volt pontos, közvetlen veszélyeztető magatartás helyett „közvetlen veszélyeztető állapot,” és „veszélyeztető állapot” megjelöléssel is találkoztunk.*

*Az olvashatóság kritériumait nélkülöző, és a jogszabályi terminológia használatát figyelmen kívül hagyó, illetve helytelenül használó dokumentumokból nem, vagy nehezen állapítható meg, hogy ténylegesen fennálltak-e a sürgősségi felvételt indokoló körülmények. E dokumentumok olvashatóságára és megfelelő szóhasználatára figyelmet kell fordítani.*

## **Pszichiátriai intézeti felvételi kérelem**

<sup>46</sup> Vö. ESzCsM Rendelet 3. § (1) bekezdés: „Ha a beteg közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít, és ez csak azonnali pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vétellel hárrítható el [Eütv. 199. § (1) bekezdés], az észlelő orvos intézkedik pszichiátriai intézetbe szállításáról és annak okait részletesen dokumentálja, valamint indokolja. Ez az egészségügyi dokumentáció része.”

Az ESzSzk nem az ESzCsM Rendelet megfelelő mellékletei által előírt pszichiátriai intézeti felvételi kérelmet használja, hanem saját maga által kialakított formanyomtatványt, mellyel összefüggésben a következőkre szükséges felhívni a figyelmet:

- *Az ESzSzk által készített formanyomtatvány nem tér ki az ESzCsM Rendelet által kifejezetten előírt tájékoztatásra a gyógyintézet elhagyásának jogáról, valamint a bírósági felülvizsgálatról.*
- *Nem tartalmazza a nyomtatvány az ESzCsM Rendelet által biztosított azon lehetőséget sem, hogy a nyilatkozattételre jogosult személy kérelmére történő felvétel esetén, a beteg a beleegyező nyilatkozaton megjelölhesse, hogy elfogadja-e a gyógykezelésbe vételt vagy sem.<sup>47</sup> Ebben az esetben – a 2. sz. mellékleten foglaltak alapján – a tájékoztatást a nyilatkozattételre jogosult személy számára kell nyújtani, azonban az ESzSzk dokumentuma ezt sem tartalmazza.<sup>48</sup>*
- *Az ESzSzk egységes nyomtatványt használ a cselekvőképes és a cselekvőképességében teljesen korlátozott, valamint az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott pszichiátriai beteg pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vételére, mely nem felel meg az ESzCsM Rendelet 2. § (1) és (5) bekezdésének.*
- *Az ESzSzk által készített formanyomtatványból hiányzik az a pont, amely szerint a felvevő orvosnak nyilatkoznia kell arról, hogy az önkéntes gyógykezeléshez a felvételi kérelmét kérő beteg, a nyilatkozat aláírásakor nem volt cselekvőképtelen állapotban.<sup>49</sup>*

### **Kiskorúak ellátása**

Az ESzSzk főigazgatójától kapott tájékoztatással szemben, miszerint a látogatáskor nem tartózkodott 18 évnél fiatalabb személy a zárt részlegen, a látogatócsoport találkozott egy olyan beteg személlyel, aki még nem töltötte be a 18. életévét. Mivel az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet 1. sz. mellékletének 4.4. pontja értelmében gyermekek nem láthatóak el felnőtt pszichiátriai osztályon,<sup>50</sup> ez ügyben megkereséssel fordultam az ESzSzk-hoz.

Az ESzSzk főigazgatójától kapott, 3369-006/2015. iktatószámom, 2015. március 30-án kelt tájékoztatásból arról szereztem tudomást, hogy a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (jelenleg: ÁEEK) főigazgatója a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító, 16 év feletti pszichiátriai betegek kórházi ellátásával kapcsolatosan – 2015. január 12-i keltezéssel – arról tájékoztatta az OMSZ-t és számos kórházat – köztük az ESzSzk-t is –, hogy e betegek kórházi ellátása 2015. január 1-jétől a területileg illetékes felnőtt pszichiátriai osztályon történik.

*Elfogadhatatlan az olyan szakértői megállapodás, illetve olyan fenntartói utasítás, amely a hatályos jogi szabályozással ellentétes. A 18 év alatti gyermek felnőtt pszichiátriai osztályon történő ellátása visszásságot eredményez a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében biztosított védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.*

<sup>47</sup> Ld. 2. számú melléklet a 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelethez: Kérelem korlátozottan cselekvőképes kiskorú és cselekvőképességében az egészségügyi ellátással összefüggő jogok gyakorlása tekintetében részlegesen korlátozott, illetve cselekvőképtelen pszichiátriai beteg pszichiátriai intézeti gyógykezelésbe vételére.

<sup>48</sup> Mindemelllett az ESzCsM rendelet 2. § (5) bekezdése értelmében a felvételre kerülő személyt is tájékoztatni kell korának és pszichés állapotának megfelelően.

<sup>49</sup> Vö. 1. számú melléklet a 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelethez.

<sup>50</sup> A 4.4. pont előírja, hogy „a felnőtt ellátás keretében gyermekellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónak gyermekek elhelyezésére külön kórtermet, szülői jelenlét lehetőségét és elérhető gyermekgyógyász szakorvosi ellátást biztosítani kell. 18 év alatti gyermek felnőtt osztályon is ellátható a következő szakmákban: fül-orr-gégészet, traumatológia, sebészet, szülészet-nőgyógyászat, szemészet, ortopédia.”

### **Időskorúak ellátása**

E jelentés „zárt részlegesen fogvatartott betegek” fejezete alatt kiemeltem, hogy az ESzSzK tájékoztatása szerint a látogatás napján a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén 37 személy tartózkodott, akik közül *a 60 év feletti betegek száma 11 volt. Ez a zárt részlegesen tartózkodó betegeknek hozzávetőlegesen a 30%-át jelenti.*

A Pszichiátriai Osztály személyzetének egyik munkatársa tette fel az interjú során azt a kérdést, hogy „az idős, demens betegek számára miért nincs külön részleg?” – majd folytatta: „Fizetős, krónikus osztályt kellene nyitni állandó felügyelettel. A család nem tudja otthon tartani az ilyen idős hozzátartozóját, mert dolgoznak, nincsenek otthon. Viszont, ha valakit például skizofréniával diagnosztizálnak, az idősök otthonába nem veszik fel, a pszichiátriai betegek bentlakásos szociális ellátására éveket kell várni, ezért ide kerülnek.”

Az ENSZ Egészségügyi Világszervezetének (a továbbiakban: WHO) szakértői csoportja 2014. március 25-28. között vizsgálta a magyar mentális egészségügyi ellátást, és jelentésben hangsúlyozta, hogy az időskorúak ellátását a számukra létrehozott osztályokon kell megoldani.<sup>51</sup> Az akut ellátással kapcsolatosan a WHO kritikával illetett egy olyan kórtermet, amelyben időskorú személyek is elhelyezésre kerültek.<sup>52</sup>

*Az időskorú betegek számára elérhetővé kell tenni megfelelő ellátási formákhoz való hozzájutást annak érdekében, hogy ellátásukra ne a Pszichiátriai Osztály akut ellátása keretében kerüljön sor.*

### **Kórházi ruha, mobiltelefon**

Sem a Pszichiátriai Osztály, sem annak zárt részlege nem rendelkezik külön házirenddel. Az ESzSzK házirendje nem tartalmaz pizsama, hálóing (a továbbiakban: kórházi ruha) kötelező viselésére irányuló szabályozást, a mobiltelefonnal kapcsolatosan pedig azt hangsúlyozza, hogy annak használata az osztály rendje szerint történhet, a betegársak állapotának figyelembevételével, és az osztályos személyzet engedélyével.

Személyzeti interjúk során arról tájékoztattak, hogy a betegektől a zárt részlegesen elveszik az utcai ruhájukat, a kórházi ruha használata kötelező a zárt részlegesen. Erre azért kerül sor, mert előfordult már, hogy a takarítónő mellett az egyik beteg, észrevétlenül kiszökött. Az egészségügyi személyzet egyik tagja kiemelte, hogy „a saját, utcai ruha elvételének és a kórházi ruha kötelező viselésének visszatartási oka van, a betegnek tudomásul kell vennie, hogy kezelésként kórházban van, hogy ő beteg.” Ezzel kapcsolatosan az, hogy valaki akut vagy rehabilitációs státuszban van, adminisztratív kérdés.

Az egyik beteg kifejezetten kérte, hogy a kórteremben kerüljön sor az interjúra, mert „fázik a lába, és nincs zoknij. Ott be tud takarózni.” A zokniért szólt az ápolóknak is, de nem kapott. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az ápolószemélyzet egyik tagja arról tájékoztattott, hogy „a betegek panaszaihoz leírt dolgok sokszor komplett hülyeségek, például van, aki zoknit akar, mert zavarja, hogy papucsban van.”

Az Eütv. 11. § (7) bekezdése szerint „*a beteg – törvény eltérő rendelkezése hiányában – jogosult saját ruháinak és személyes tárgyainak a használatára.*” Ugyanezen szakasz (1) bekezdése szerint e jogát „a beteg a fekvőbeteg-gyógyintézetben meglévő feltételektől függően, betegársai jogainak tiszteletben tartásával és a betegellátás zavartalanágát biztosítva gyakorolhatja. Ennek részletes szabályait – e jogok tartalmának korlátozása nélkül – a fekvőbeteg-gyógyintézet házirendje határozza meg.” Az Eütv. 189. § (2) bekezdése a pszichiátriai betegek betegjogainak korlátozhatóságával kapcsolatosan hozzáteszi, hogy e jogok – egészségügyi ellátása során – csak az Eütv.-ben foglaltak szerint, *a feltétlenül*

<sup>51</sup> WHO HQ and WHO Regional Office for Europe: An Assessment of the Hungarian Mental Health Care. March 2014. 9.

<sup>52</sup> Uo. 14.

szükséges mértékben és ideig, továbbá abban az esetben korlátozhatók, ha a beteg veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsít. Az emberi méltósághoz való jog azonban ebben az esetben sem korlátozható.

Sem az Eütv., sem a gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről szóló 43/2003. (VII. 29.) ESzCsM rendelet nem határozza meg kellő részletességgel, hogy a pszichiátriai betegek saját ruha viselése milyen módon és mértékben kerülhet korlátozásra a házirendben. Mivel az ESzSzK a pszichiátriai betegek utcai ruháját elveszi, ezáltal az érintett személyek tulajdonjogát korlátozza, mellyel összefüggésben a birtoklás joga és a használat joga is sérül.

„Az Alkotmánybíróság szerint a tulajdonjog valamely elemének korlátozása csak akkor jár magának a tulajdonjognak, mint alaptörvényi jognak a korlátozásával és ezáltal *csak akkor alaptörvény-ellenes, ha az nem elkerülhetetlen, kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan.*”<sup>53</sup> Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 17. cikk (1) bekezdése értelmében pedig: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen [...] A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”* *Meglátásom szerint a zárt részlegesen alkalmazott tulajdonjog korlátozás nem felel meg sem az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésben foglalt, az alapvető jogok korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezésnek,<sup>54</sup> sem Európai Unió Alapjogi Chartájában szabályozott előírásnak és az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

A CPT a 8. Általános Jelentésében a pszichiátriai létesítményekkel összefüggésben hangsúlyozta, hogy *„a betegek folyamatos pizsamába/hálóingbe öltöztetése nem segíti elő a személyes identitás és az önbecsülés megerősítését. Az individualizált öltözködés a terápiás folyamat részét kell, hogy képezze.”*<sup>55</sup> *A nem kifejezetten kórházi ruha használatának tilalma, valamint a kórházi ruha kötelező viselése az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz. Továbbá, az a tény, hogy a beteg fázik és a kórház nem biztosít megfelelő ruházatot, visszásságot eredményez az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben.*

A személyzet egyik tagja a vele készített interjú során hangsúlyozta, hogy a betegektől elveszik a pénzt, értéktárgyakat és a mobiltelefont is. „Technikai okokból” a betegektől el kell venni a telefont, de azt a nővérektől elkérhetik a betegek és telefonálhatnak – tette hozzá. A betegektől elvett tárgyakról leltár készül.

A mobiltelefon használatával kapcsolatosan a megkérdezett betegek arról tájékoztattak, hogy

- a telefonját nem adják oda;
- elvették a telefonját és csak akkor kaphatja meg, ha majd hazamegy;
- a telefonját elvették és nem tudja hogyan, kitől kérhetné el;
- a telefonért „úgy kell könyörögni”. Amikor kiadják a telefont, elvileg a nővérszobában kell lefolytatni a magánbeszélgetéseket, de ő maga kimegy, és a folyosón beszél a hozzátartozóival;

<sup>53</sup> 3150/2013. (VII. 24.) AB határozat, [16] bekezdés.

<sup>54</sup> 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.”

<sup>55</sup> CPT/Inf (98) 12. 34. bekezdés.

- a telefonját elvették és csak orvosi engedéllyel adják ki, naponta egy alkalommal 15 percre;
- nincs telefonja itt a kórházban;
- a telefont elvették, azt nem tudja miért, és azt sem, hogy mikor kaphatja meg.

A személyzet egy-egy tagja a mobiltelefon használatával kapcsolatosan – egymásnak ellentmondóan – úgy tájékoztatott, hogy

- a betegek a mobiltelefonjukat napi egy alkalommal használhatják, külön el kell kérniük az ápolószemélyzettől;
- a betegektől elveszik a telefont, de bármikor visszakaphatják. Ez csak a beteg érdekében van így, hogy ne tűnjön el. A betegek önállóan telefonálhatnak;
- a betegek mobiltelefonja a páncélszekrényben van elzárva. Naponta 3-szor kaphatják meg. Ha nincs saját telefonjuk, a szociális nővér telefonál a nevükben a hozzátartozóiknak;
- a mobil az értékletében van, de minden esetben megkaphatják a betegek;
- orvos engedélyével lehet csak telefonálni. Az orvos ítéli meg, hogy nincs-e olyan állapotban a beteg, hogy a család helyett a rendőrséget hívja fel. Emiatt van az is, hogy csak előttük szabad telefonálni. Naponta egy vagy két telefonhívást engedélyeznek.

A mobiltelefon használatával kapcsolatosan sem a betegek, sem a személyzet nem rendelkezik egyértelmű információval, leszámítva azt a tényt, hogy a zárt részlegen tartózkodó betegektől *elveszik a mobiltelefonjukat*. A látogatócsoport észlelése az volt, hogy a kapcsolattartás e módjának korlátozása feszültséget és alárendeltség-érzést kelt a betegekben. A CPT a 8. Általános Jelentésében a pszichiátriai létesítményekkel összefüggésben rámutatott, hogy *azon szabályokat és gyakorlatokat, amelyek feszült légkört idézhetnek elő a személyzet és a betegek között, felül kell vizsgálni.*<sup>56</sup> A kapcsolattartási jog korlátozásának felülvizsgálata azonban azért is szükséges, mert az Eütv. 11. § (2) bekezdése értelmében „[a] beteg fekvőbeteg-gyógyintézeti elhelyezése során jogosult más személyekkel akár írásban, akár szóban kapcsolatot tartani...” *A pszichiátriai betegek kapcsolattartáshoz való jogának korlátozhatóságával összefüggésben relevanciával bír az Eütv. 11. § (1) bekezdése és 189. § (2) bekezdése,*<sup>57</sup> *valamint az, hogy sem az Eütv., sem a gyógyintézetek működési rendjéről, illetve szakmai vezető testületéről szóló 43/2003. (VII. 29.) ESzCsM rendelet nem határozza meg kellő részletességgel, hogy a pszichiátriai betegek kapcsolattartáshoz való joga milyen módon és mértékben kerülhet korlátozásra a házirendben.* Mindemellett a mobiltelefon elvétele *a tulajdonjog indokolatlan korlátozását is jelenti.*<sup>58</sup>

Mindezekre való tekintettel, a mobiltelefon elvétele és a kapcsolattartáshoz való jog korlátozása *az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával, az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához és kapcsolattartáshoz való joggal, valamint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

### **Betegek tájékoztatása, panaszmechanizmus, betegjogi képviselő**

Az Eütv. 191. § (2) bekezdése értelmében a pszichiátriai intézetbe felvett beteget az általánosan előírt tájékoztatáson<sup>59</sup> túlmenően szóban és írásban tájékoztatni kell jogairól, különös tekintettel a bírósági eljárás lényegére, a betegnek azzal kapcsolatos jogaira. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető

<sup>56</sup> Uo. 31. bekezdés.

<sup>57</sup> E rendelkezések szövegét lásd a kórházi ruha kötelező viselésével kapcsolatosan kifejtetteknel.

<sup>58</sup> Ezzel kapcsolatos érvrendszert lásd a kórházi ruha kötelező viselésével kapcsolatosan kifejtetteknel.

<sup>59</sup> Lásd Eütv. 13. §

magatartás megszűnése után a beteget az általános szabályok szerint<sup>60</sup> részletesen tájékoztatni kell.

A személyzet egyik tagjától arról értesültem, hogy a betegfelvételkor tájékoztatják a beteget és a hozzátartozókat a betegjogokról és a bírói szemlééről is. A személyzet egy másik tagja azt mondta, hogy a beteg tájékoztatása keretében az alkalmazott gyógyszer mellékhatásairól csak akkor tájékoztatják a beteget, ha a beteglapja alapján ez indokolt.

A betegek sok esetben nem tudják, hogy milyen gyógyszereket vesznek be, és azoknak milyen mellékhatásai lehetnek. Továbbá a betegek nem tudják, hogy mennyi ideig lesznek még a zárt részlegen. A látogatócsoport meglátása az, hogy ebben az esetben megjelenhet az a dinamika, amely szerint a beteg ideges, mert nem tudja, mi fog vele történni, majd ezt az idegességet értékelhetik betegségtünetként, és ez lehet a további hospitalizálás indoka.

Az egyik beteg kiemelte, hogy nem engedtek betekintést az egészségügyi dokumentációjába, nem nézhette meg a vérkép-eredményeit sem. *A látogatócsoport betekintett az érintett beteg egészségügyi dokumentációjába és nem találta annak nyomát, hogy a beteg egészségügyi dokumentáció megismeréséhez való jogát bármilyen indokkal korlátozták volna,<sup>61</sup> valamint, hogy erről értesítették volna a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét.<sup>62</sup>*

Az egyik személyzeti dolgozó álláspontja szerint a panaszmechanizmus működik, bejárattott protokollja van. *A beteg jelezheti a nővérnek, az orvosnak, az osztályvezetőnek, ha kifogása van, ezen túl megkeresheti a betegjogi képviselőt is.* Ha a hozzátartozó „reklamál”, rendszerint az osztályvezető orvosnak szól, de ő is felveheti a kapcsolatot a betegjogi képviselővel. *A panaszok a főorvoshoz jutnak el, aki minden esetben jelentést kér az érintettektől, majd a válaszok összesítése, kivizsgálása alapján vonja le a következtetését, és ennek alapján válaszol a panaszosnak.*

A személyzet egy másik tagja úgy látja, hogy a legtöbb beteg tisztában van a jogaival, azt is tudják, hogy hol lehet panaszt tenni. Sokszor szóban teszik meg észrevételeiket, leginkább az ápolószemélyzetnek, vagy szólnak a hozzátartozóknak. Emellett az orvosoknak is jelezhetnek, előfordul, hogy az osztályos orvosnak vagy a főorvosnak írnak, de lehetőségük van a betegjogi képviselőhöz is fordulni. *A panaszok a főorvoson keresztül az orvosigazgatóhoz vagy az ápolási igazgatóhoz kerülnek.* A személyzet egy másik megkérdezett tagja nem tudott érdemi tájékoztatást adni azzal kapcsolatosan, hogy miként működik a panaszmechanizmus.

A személyzet egy harmadik tagja úgy látja, hogy a panaszt a betegek szóban terjesztik elő. Általában akkor panaszkodnak, ha fáj valamijük, altatót vagy cigarettát kérnek. Írásban a betegek nem élnek jelzéssel. Egy negyedik személyzeti dolgozó azt mondta, hogy a beteget akkor tájékoztatják arról, hogy panasszal élhet, „ha meghallja, amit mondunk.” A betegek olykor élnek a panasztétel jogával és a betegjogi képviselőhöz is fordulnak. A kifogások leginkább az alábbi területeket fedik le:

- itt tartottuk őt, pedig nincsen semmi baja;
- kényszerintézkedéssel lekötötték;
- a betegtől elveszük az értékeket.

Több beteg is mondta, hogy panasztételi lehetőségről nem tájékoztatták. Az egyik beteg hozzátette, hogy nem is szívesen élne jelzéssel, mert a régi betegek felvilágosították, hogy nincs értelme panaszkodni, úgysem történik semmi. Egy másik beteg egyértelműen kijelentette, hogy nem akar panaszkodni.

Az ESzSzK orvosigazgatójától kapott, 3369-001/2015. iktatószámom, 2015. február 27-én kelt tájékoztatás értelmében a 2014-2015 évben a pszichiátriai osztály zárt részlegén

<sup>60</sup> Uo.

<sup>61</sup> Uo. 194. § (2) bekezdés.

<sup>62</sup> Uo. 194. § (1) bekezdés.



fekvő betegekkel kapcsolatosan összesen két írásbeli panasz érkezett. Mindkét panaszt kivizsgálták, és a panaszosokat tájékoztatták. Az ESzSzk főigazgatójától kapott, 3369-006/2015. iktatószámom, 2015. március 30-án kelt tájékoztatás értelmében az *ESzSzk panaszkezelésre vonatkozó eljárásrendje nem teszi lehetővé a panaszok főorvosi szintű kezelését*, ezért ilyen szintű válaszlevel nem született 2014-2015-ben.

A betegjogi képviselő neve, elérhetősége, fogadóóráinak helye, időpontja ki van ragasztva az ápolói tartózkodóhelyiség ajtajára. A személyzet egyik tagja úgy látja, hogy a betegjogi képviselő elérhetőségei ugyan megvannak a zárt osztályon is, de mivel a képviselő panaszt csak személyesen a fogadóórájában az irodájában vesz fel, a zárt osztály betegei számára ez elérhetetlen, hiszen nem hagyhatják el az osztályt. A látogatáskor az orvosigazgató jelezte, előfordult már, hogy a betegjogi képviselő a zárt részlegen járt. A nővérek a panaszokat nem kezelik, a betegjogi képviselőhöz irányítják a betegeket.

Egy beteg kiemelte, hogy a betegjogi képviselő elérhetőségét látja kifüggesztve, de őt – mivel telefonját elvették – nem tudja elérni.

*Hangsúlyoznom kell, hogy a Pszichiátriai Osztály személyzete között vannak olyan dolgozók, akik vagy nem, vagy nem pontosan ismerik a panaszkezelésre vonatkozó szabályzatot. A betegek vagy nem tudják, hogy miként élhetnének a panasz lehetőségével, vagy nem bíznak panaszuk érdemi kivizsgálásában, ezért nem tesznek panaszt. Aggodalomra okot adónak tartom azt is, hogy a betegjogi képviselővel nem tudnak kapcsolatba kerülni a zárt részlegen elhelyezett betegek, hiszen nem tudják őt felkeresni a fogadóóráinak helyszínén, és a betegjogi képviselőnek nincs fogadóórája a zárt részlegen. A kialakult helyzet visszásságot eredményez az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított panaszjoggal összefüggésben.*

*Az érdemi, jól működő, minden beteg személy és a személyzet minden tagja által ismert panaszmechanizmus hiánya felveti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét. A megfelelő panaszmechanizmus egy olyan garanciarendszer része, amely nemcsak a panasszal kapcsolatos sérelmek kivizsgálására és orvoslására nyújt lehetőséget, de a rossz bánásmód kialakulásának, felismerésének prevencióját is elősegítheti, ezért a beteg személyek és hozzátartozóik számára elérhetővé kell tenni a panaszmechanizmus különböző lehetőségeiről szóló információt. Amennyiben szükséges és az érintett ellátott kéri, a betegjogi képviselő, illetve ha ő elérhetetlen, a Pszichiátriai Osztály személyzete nyújtson segítséget a panasz megfogalmazásában, leírásában és a címzetthez történő eljuttatásban. Mindezek mellett szükséges, hogy a Pszichiátriai Osztály dolgozói pontos ismerettel rendelkezzenek a panaszmechanizmus működéséről, valamint az, hogy a betegjogi képviselő rendszeresen tartson fogadóórát a Pszichiátriai Osztály zárt részlegen.*

### **Korlátozó intézkedések, gyógyszerelés**

*A korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól szóló eljárásrend*

Az ESzCsM Rendelet 5. § (5) bekezdése értelmében a pszichiátriai intézet részletes eljárásrendet alakít ki a korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól. A Pszichiátriai Osztályon a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos szabályozás a „Döntési szabadságában korlátozott betegek ellátása, korlátozó eszközök használata” (a továbbiakban: Eljárásrend) elnevezésű dokumentumban található, amely az *ESzCsM Rendelet 5. § (6) bekezdésében foglaltakkal ellentétben, nincs kifüggesztve a zárt részlegen*; papír alapon nem, csak elektronikus formátumban hozzáférhető.

Az Eljárásrend alábbi pontokban nem felel meg a hatályos jogszabályi előírásoknak:

- i. *Az ESzCsM Rendelet 5. § (5) bekezdés a) pontjában foglaltakkal ellentétben, az Eljárásrend nem tartalmazza „az intézmény munkarendjét figyelembe véve a*

*korlátozó intézkedések elrendelésének szabályait.*” Az Eljárásrend a korlátozó intézkedések elrendelésének szabályaival kapcsolatosan mindössze azt mondja ki, hogy „a korlátozás elrendelésére és módjára az általános szabályok az irányadók, azzal, hogy az orvost haladéktalanul értesíteni kell a korlátozásról, akinek 2 órán belül jóvá kell hagynia azt.”<sup>63</sup> Az Eljárásrend nem tartalmazhat olyan szabályozást, amely a beteg személy, valamint törvényes vagy meghatalmazott képviselője, illetőleg a Pszichiátriai Osztály dolgozói számára értelmezhetetlen. Ilyen értelmezhetetlen fordulat az, amikor nem derül ki az Eljárásrend szövegéből, hogy ki rendelheti el a korlátozást, ha az orvos nem érhető el, valamint hogy milyen általános szabályokat kell irányadónak tekinteni.<sup>64</sup> Az Eljárásrendnek a korlátozó intézkedések elrendelésének szabályait az intézmény munkarendjének figyelembe vételével kell megállapítania.

- ii. *Az Eljárásrend a korlátozó intézkedések egyes formáit hiányosan sorolja fel; nem említi meg a kémiai vagy biológiai korlátozást – melyet az ESzCsM Rendelet úgy definiál, hogy „a veszélyeztető, illetve a közvetlenül veszélyeztető magatartás elhárításához szükséges mennyiségű gyógyszer beleegyezés nélkül történő alkalmazása”<sup>65</sup> – és azt sem, hogy a fizikai, kémiai vagy biológiai korlátozások komplex módon is alkalmazhatóak.*<sup>66</sup>
- iii. *Az Eljárásrend – az ESzCsM Rendelet 5. § (5) bekezdés b) pontjában foglaltakkal ellentétben – nem tartalmazza a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt maximális időtartamot.*
- iv. *Az Eljárásrend hiányosan tartalmazza „a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait”, amelyre irányuló kötelezettséget az ESzCsM Rendelet 5. § (5) bekezdés c) pontja írja elő. Az Eljárásrend pusztán az Eütv. 192. § (4) bekezdésében, és az ESzCsM Rendelet 5. § (3) bekezdésében foglaltakat idézi anélkül, hogy a korlátozó intézkedések egyes formái tekintetében meghatározná a megfigyelés speciális szabályait.*
- v. *Az Eljárásrend hiányosan tartalmazza „a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos értesítési jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat”, amelyre irányuló kötelezettséget az ESzCsM Rendelet 5. § (5) bekezdés e) pontja írja elő. Az Eljárásrend az Eütv. 194. § (1) bekezdésén alapuló azon előírást tartalmazza, hogy a személyes szabadság korlátozása esetén a korlátozás elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell, azonban nem tartalmazza a következőket:*
  - A korlátozó intézkedés hatálya alatt álló pszichiátriai beteg bármely személyt értesíthet, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a beteg nem tudja e jogát gyakorolni, kérésére egy általa megjelölt személyt a korlátozó intézkedés elrendelője értesít.<sup>67</sup>
  - Az egyéb korlátozó intézkedések alkalmazásának ideje alatt a pszichiátriai beteg állapotának folyamatos, fokozott ellenőrzése szükséges. Az ellenőrzést, illetve a beteg észlelését feladatkörében végző személy haladéktalanul köteles jelezni az orvosnak az általa észlelt, az egyéb korlátozó intézkedések alkalmazása szempontjából jelentős változásokat.<sup>68</sup>

<sup>63</sup> Uo. 192. § (3) bekezdés.

<sup>64</sup> Uo. 10. § (5) bekezdés.

<sup>65</sup> ESzCsM Rendelet 1. § (1) bekezdés d) pont.

<sup>66</sup> Uo. 1. § (1) bekezdés e) pont.

<sup>67</sup> Uo. 4. § (7) bekezdés.

<sup>68</sup> Uo. 5. § (3) bekezdés.

- Amennyiben az egyéb korlátozó intézkedés időtartama az elrendeléstől számított 16 órát meghaladja, annak fenntartását az orvos felülvizsgálja, és indoklással együtt dokumentálja. Ezt követően az egyéb korlátozó intézkedés fenntartásának szükségességét az orvos ismételt, legkésőbb 72 óránként felülvizsgálja, indoklással együtt dokumentálja, és a betegjogi képviselőnek jelenti.<sup>69</sup>
- Elkülönítés, testi kényszer, rögzítés és lekötés esetén a felülvizsgálatot és ennek dokumentálását legkésőbb 4 óránként, 18. életévét be nem töltött, valamint terhes személyek esetén legkésőbb 2 óránként kell elvégezni. A jelentési kötelezettségnek az orvos legkésőbb az elkülönítés, testi kényszer, rögzítés és lekötés elrendelését követő 72 óránként, illetve amennyiben ezen korlátozó intézkedések időtartama a 72 órát nem haladja meg, megszüntetésüket követő 4 órán belül tesz eleget.<sup>70</sup>
- Az ESzCsM Rendelet 5. § (9) bekezdése értelmében értelmi fogyatékoság és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknél az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén – ide nem értve az elkülönítés, testi kényszer, rögzítés és lekötés eseteit – a felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni.

vi. *Az Eljárásrend – az ESzCsM Rendelet 5. § (5) bekezdés f) pontjában foglaltakkal ellentétben – nem tartalmazza a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.*

*Mindezek alapján a korlátozó intézkedések elrendelésének és alkalmazásának szabályairól szóló olyan részletes Eljárásrend kidolgozása szükséges, amely az Eütv. vonatkozó rendelkezései mellett az ESzCsM Rendelet releváns rendelkezéseit is alapul veszi. Az Eljárásrendet a zárt részlegben oly módon kell kifüggeszteni, hogy a beteg személyek, valamint törvényes és meghatalmazott képviselőik, illetve az intézmény dolgozói számára jól látható legyen. Az átdolgozott Eljárásrend ismeretét a Pszichiátriai Osztály munkatársai számára kötelezővé kell tenni.*

A korlátozó intézkedések elrendelésével kapcsolatos felülvizsgálat, dokumentáció és a betegjogi képviselő értesítése vonatkozásában rá kívánok mutatni, hogy az ESzCsM Rendelet 5. § (9) bekezdése, az 5. § (7) bekezdésében foglalt főszabálytól eltérően, az alábbi – álláspontom szerint indokolatlan – kivételt tartalmazza:

„Értelmi fogyatékoság és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknél az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén – ide nem értve a (8) bekezdés szerinti fizikai korlátozásokat – a (7) bekezdés szerinti felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni.”

A személyes szabadság korlátozása minden esetben felveti a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmába ütköző bánásmód lehetőségét, ezért annak nemcsak az elrendelése, de felülvizsgálata, dokumentálása és a betegjogi, illetve ellátottjogi képviselőhöz való eljuttatása is rendkívül fontos, és preventív természetű. A felsorolt bánásmódok megelőzése érdekében olyan garanciarendszert kell kialakítani, amely hatékony védelmet nyújt a visszaélésekkel szemben.

A garanciarendszer legfontosabb védelmi elemei a rendszeres és hatékony felülvizsgálat, a megfelelő dokumentáltság, és a betegjogi képviselő, illetve az ellátott jogi képviselő időben és kellő részletességgel történő tájékoztatása, valamint a hatékony

<sup>69</sup> Uo. 5. § (7) bekezdés.

<sup>70</sup> Uo. 5. § (8) bekezdés.

panaszmechanizmus működtetése. A korlátozó intézkedések felülvizsgálatával, valamint – ehhez kapcsolódóan – a betegjogi képviselő tájékoztatásával összefüggésben teljesítendő kötelezettség tekintetében irreleváns, hogy az illető személy „tartós” veszélyeztető magatartást mutat-e, és hogy erre értelmi fogyatékoság, demencia, vagy más ok következtében kerül-e sor. Mindemellett sem az ESzCsM Rendelet, sem pedig az Eütv. nem definiálja a „tartós veszélyeztető magatartás” kategóriáját. Mindezek alapján az ESzCsM Rendelet 5. § (9) bekezdésének hatályon kívül helyezését látom indokoltnak azzal, hogy az „értelmi fogyatékoság és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató” személyek esetében is az ESzCsM Rendelet 5. § (7) bekezdésében foglalt főszabályt kell alkalmazni.

*A személyzet észrevételei a korlátozó intézkedések elrendeléséről és alkalmazásáról*

A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén nincs elkülönítésre szolgáló helyiség, a fertőző betegeket másik osztályra viszik. Az elkülönítés helyett fizikai vagy kémiai korlátozást használnak. Elektrokonvulzív kezelésre nem kerül sor a kórházban.

A személyzet egyik munkatársa arról tájékoztatott, hogy időnként élni kell a korlátozó intézkedésekkel. Mivel a rögzítést veszély esetén a szakápoló is elrendelheti, fontos a munkabeosztást úgy elkészíteni, hogy mindig legyenek szakápolók és férfiak is szolgálatban. Egy másik dolgozó azt mondta, hogy egyes korlátozó intézkedéseket ápoló is elrendelhet, de ilyenkor az orvos mindig jóváhagyja ezeket. Két másik személyzeti munkatárstól azt az információt kaptam, hogy a korlátozó intézkedéseket csak orvos rendelheti el és ápolószemélyzet ez alapján hajtja végre a korlátozást. Az ápolószemélyzettel készített interjúkból kiderült, hogy kémiai korlátozás elrendelése szigorúan orvoshoz kötött.

Az ápolószemélyzet beszámolója szerint, amennyiben fizikai korlátozásra kerül sor, erről a korlátozás végrehajtása után azonnal értesíteni kell az orvost. Előfordul, hogy kémiai korlátozás esetén szükséges a fizikai korlátozás is, amíg a gyógyszer hatni kezd. Ilyenkor általában 1 órás rögzítés után feloldhatóvá válik a beteg. Arra is van példa, hogy hosszabb ideig van szükség a rögzítésre, olykor 3 órás időtartam is lehetséges. Eközben pedig szoros megfigyelést kell tartani, negyedóránként ellenőrizni kell a beteg állapotát, és megkérdezni, hogy éhes-e, szomjas-e. Az ápolószemélyzet egy másik tagja azt mondta, ha agresszív a beteg „leinjekciózzák” az orvosok. A személyzet arról is beszámolt, hogy fizikai korlátozásként az ellentétes kéz-láb rögzítése valósul meg megfelelő kéz- és lábmandzsettával. Van rögzítő derékszíj is, de ennek alkalmazására általában nem kerül sor. A beteget minden esetben az ágyhoz kötik kezénél és lábánál fogva. A fizikai korlátozás során, más eszközt nem szoktak alkalmazni. Ennél gyakoribb a kémiai korlátozás, amelynek során injekciót (mint például Haloperidol, Seduxen, Tiapridal) használnak. A személyzet egyik tagjától arról szereztem tudomást, hogy a fizikai korlátozáskor a beteget lefektetik az ágyra, és ott rögzítik; az erélyes fellépés gyakran vezet eredményre, de ha ez nem segít, hívják a biztonsági őröket, akik a kórház más területéről jönnek. Az ápolószemélyzet egy tagja arról tájékoztatott „előfordul, hogy valaki a rendőrséggel fenyeget minket, vagy elmond mindenfélének, de egyből más a helyzet, ha ott áll két nagydarab ember.” Az ápolók elmondása szerint a korlátozó intézkedést nyomban az alkalmazást követően dokumentálják, és a korlátozás során folyamatosan monitorozzák a beteg vitális paramétereit.

A személyzet megkérdezett dolgozói közül egy sem említette kifejezetten a pszichikai korlátozást, de utaltak arra, hogy az egyéb korlátozó intézkedés előtt szólnak a betegnek. A beteg megnyugtatót a személyzet megkérdezett tagjai közül mindössze egy említette meg, hangsúlyozva, hogy „a megnyugtató a beteg aktuális állapotának a kérdése.”

A személyzettel készített interjúkból az derült ki, hogy a korlátozás indoka alapvetően kétféle lehet: a beteg agresszív, esetleg fizikai támadást intéz valaki ellen, illetve ha agitált, felhangolt, jön-megy. A személyzet egy másik tagja azt mondta, hogy ha egy beteg fizikai

agressziót tanúsít, az ápolók kezdik meg az intézkedést, azonban telefonon szólnak az orvosnak, aki 5 percen belül a helyszínen szokott lenni. Az első lépés a lefogás, majd az ágyon adják be neki az injekciót.

A személyzet egyik megkérdézett tagja nem tudott arról, hogy lenne Eljárásrend a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatosan.

*Aggodalomra okot adó, hogy a Pszichiátriai Osztály munkatársai között van olyan, aki nem, vagy nem pontosan ismeri a korlátozó intézkedésekről szóló Eljárásrendet. Ez felveti annak a veszélyét, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalma a gyakorlatban nem érvényesül.*

*Az esetleges rossz bánásmódok megelőzése érdekében ismételten felhívom a figyelmet arra, hogy az átdolgozott Eljárásrendet jól látható módon ki kell függeszteni, és az Eljárásrend ismeretét a Pszichiátriai Osztály munkatársai számára kötelezővé kell tenni.*

*A látogatócsoport meglátása szerint a biztonsági övek alkalmazása elfogadhatatlan, mert semmilyen szakmai képzésük sincsen, ha pedig csak fenyegetésre használják őket, akkor az a betegekben félelmet, alsóbbrendűségi érzést okoz, amelynek a lényege, hogy a beteg személyek testi és lelki ellenállását megtörje.<sup>71</sup> Ez a bánásmód az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz.*

*A látogatócsoport észrevételei a korlátozó intézkedések elrendeléséről és alkalmazásáról*

A korlátozó intézkedések elrendelésével, felülvizsgálatával, dokumentálásával, a megfelelő adatlapnak a betegjogi képviselőhöz történő eljuttatásával, a rögzített betegek állapotának ellenőrzésével kapcsolatosan a látogatócsoport az alábbi észrevételeket tette:

A látogatás alkalmával talákoztunk olyan beteggel, aki rögzítve volt, azonban ezt senki sem dokumentálta. *A zárt részlegen történt látogatás megkezdésekor összesen 4 személy volt rögzítve. Közülük az egyik személy jobb csuklóját az ágyhoz, míg a balt a radiátorhoz rögzítették.<sup>72</sup> A lázlapja szerint Haloperidolt, Rivotril, és Akinetont kapott. A beteg elmondása szerint akarata ellenére nyugtatózták le és sérelmezte, hogy nem tud telefonálni, nincs csengő, és csak kiabálni tud, ha szomjas.*

*A beteg személy radiátorhoz történő rögzítése megengedhetetlen és az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.*

Egy másik beteg a látogatáskor – vélhetőleg – erős nyugtatószerek hatása alatt állt, és a látogatócsoport ott tartózkodása nagy részének ideje alatt rögzítve is volt. Egy harmadik beteg arról tájékoztatott, hogy amikor behozták a zárt részlegre, „beoltották”. „Semmilyen injekciót nem fogadok el, de ennek ellenére beoltottak” – mondta, majd hozzátette: „Nem értettem vele egyet. Nem vagyok egy őrző típus, nyugtatókat sem szoktam szedni. Kábóság van rajtam azóta is.” *Több betegről azt az információt kaptam, hogy nem tudják, milyen gyógyszereket kapnak és milyen célból.*

A zárt részlegen alkalmazott egyéb korlátozó intézkedéseket az ESzCsM Rendelet e célra szolgáló mellékletén dokumentálják.<sup>73</sup> *A korlátozó intézkedések indokolása gyakran csak egy-két szó, melynek alapján nem ítéltető meg, hogy valóban indokolt volt-e a beteg korlátozása, vagy sem. Például, indokként csak az olvasható, hogy „agresszív”, de hogy ez milyen (verbális, fizikai) agressziót, illetve milyen mértékű agressziót jelent, az nem derül ki. A dokumentáció szinte kizárólag fizikai korlátozásról szól, holott a betegekkel folytatott interjúk alapján gyakran kapnak akaratauk ellenére gyógyszert, vagyis vélhetően gyakran*

<sup>71</sup> Vö. *Ireland v. the United Kingdom*, Application no. 5310/71, judgment of 18 January 1978. 167. bekezdés.

<sup>72</sup> Ezzel kapcsolatos fotót lásd a mellékletben: 4. sz. kép.

<sup>73</sup> 3. számú melléklet a 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelethez: Adatlap pszichiátriai beteggel szemben alkalmazott, egyéb korlátozó intézkedés dokumentálásához.

kerül sor olyan kémiai korlátozásra, amelyet nem dokumentálnak. Ilyen esettel a látogatócsoport is találkozott.

Az Eütv. 194. § (1) bekezdése előírja, hogy a személyes szabadság bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) történő korlátozása esetén a korlátozás elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell. Ennek ellenére az ESzCsM rendelet 3. számú mellékletét képező adatlapján a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjének tájékoztatásáról szóló pontot a látogatócsoport által megvizsgált dokumentumok egyikén sem töltötték ki.

Gyakran elmaradt a betegjogi képviselőhöz való eljuttatásról, valamint a felelős vezető tájékoztatásáról szóló pontok kitöltése és aláírása is. A betegjogi képviselő tájékoztatásának elmaradása azért különösen aggályos, mert a személyzet beszámolója szerint a betegjogi képviselő nem látogatja az osztályt, ugyanakkor a zárt részlegen lévő betegek nem tudják őt felkeresni a fogadóóráján.<sup>74</sup> Miután mind a törvényes, mind a meghatalmazott képviselő értesítése rendszeresen elmarad, a korlátozó intézkedések alkalmazási gyakorlatának külső ellenőrzése nem érvényesül.

Annak ellenére, hogy az ápolási dokumentáción több beteg esetében napokon át azt jelezték, hogy nem tanúsít (közvetlen) veszélyeztető magatartást („nyugodt”, „csendes”, „együttműködő”, „nem agresszív”, stb.), a zárt részleget nem hagyhatták el. Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az Eütv. 190. § c) pontja értelmében „[m]inden pszichiátriai beteg jogosult arra, hogy gyógykezelése során a 192. § (1) bekezdés szerinti korlátozó intézkedés alkalmazására feltétlenül indokolt esetben, csak veszélyeztető vagy közvetlenül veszélyeztető magatartása esetén kerüljön sor.” Továbbá, az Eütv. 200. § (9) bekezdése alapján „[a] kötelező intézeti gyógykezelésre kötelezett beteget az intézetből el kell bocsátani, ha gyógykezelése már nem indokolt.”

Rá kívánok mutatni, hogy a beteg számára tájékoztatáson alapuló beleegyezésének hiányában beadott gyógyszer nem minősül önkéntes gyógyszerbevételnek, még akkor sem, ha a beteg nem tiltakozik a gyógyszer bevétele ellen. A tájékoztatáson alapuló beleegyezés magában foglalja azt, hogy a beteg megismerheti azt a gyógyszert, amit bevesz, megismerheti a gyógyszeres kezelés előnyeit és veszélyeit, mellékhatásait, és ezek alapján dönt. Amennyiben pedig a beteg számára tájékoztatáson alapuló beleegyezésének hiányában adják be a gyógyszert, akkor ez kémiai korlátozásnak tekintendő, és eszerint dokumentálandó.

A korlátozó intézkedések dokumentálásához használt adatlap nem megfelelő, és hiányos kitöltése, továbbá a betegjogi képviselő, a felelős vezető, valamint a törvényes, illetve a meghatalmazott képviselő nem megfelelő időben történő tájékoztatása, vagy e személyek tájékoztatásának elmaradása veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmának gyakorlati érvényesülését.

Azon személyek pszichiátriai zárt részlegen tartása – és ezzel egyidejűleg számos alapvető joguk korlátozása –, akiknek az ápolási dokumentáció alapján a kötelező intézeti gyógykezelése már nem indokolt, az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot és az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésében biztosított személyi szabadsághoz és biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez.

### Gyógyszerelés

A látogatócsoport által megvizsgált dokumentációból nem tűnt ki, hogy a betegeket „túlgyógyszerelnék”. Az orvosok és az ápolószemélyzet egybehangzó állítása szerint a gyógyszerelés teljes mértékben orvosi kontroll alatt áll. A látogatás alkalmával nem láttunk

<sup>74</sup> Ezzel összefüggésben lásd a jelentés „Betegek tájékoztatása, panaszmechanizmus, betegjogi képviselő” fejezetét.

*túlzottan lenyugtatózott beteget, és a megvizsgált dokumentációkban sem találtunk a pszichiátriai szakma szabályainak nem megfelelően magas gyógyszeradagokat.*

### **Bírói szemle, bírósági felülvizsgálat**

Pszichiátriai beteget 96 órát meghaladóan kizárólag bírósági határozat alapján lehet a zárt részlegen tartani,<sup>75</sup> és ha gyógykezelése már nem indokolt, el kell bocsátani.<sup>76</sup>

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa a bíróság tevékenységét nem vizsgálhatja. E rendelkezés szem előtt tartása mellett, rá kívánok mutatni az alábbi – a személyzeti interjúk során tudomásomra jutott – aggodalomra okot adó körülményekre:

- i. A bírósági szemle minden héten kedden és pénteken történik.
- ii. A bíró, az ügygondnok és az elmeorvos szakértő rendszeresen együtt érkeznek. Az ügygondnok nem találkozik sem a szemle előtt, sem azt követően a beteggel.
- iii. Akiről a bírói szemle úgy dönt, hogy kötelező gyógykezelése nem indokolt, még aznap elbocsátják az osztályról. A bírói szemléről a határozatot a bíróság a beteg lakcímére küldi meg. Többször előfordult, hogy a beteg már elhagyta a pszichiátriai osztályt, és otthon kapja meg a kötelező gyógykezelés elrendeléséről szóló határozatot. Ilyenkor a betegek nem tudják, mi történik, és kétségbeesve telefonálnak a pszichiátriai osztályra. Igaz ugyan, hogy a határozat utolsó sorai egyértelművé teszik, hogy az adott – már megtörtént – felvételtől van szó, de a betegek nem feltétlenül jutnak el idáig az olvasásban.

Az egyik beteg azt mondta, hogy már túl van a bírói szemlén, szerinte teljesen formális volt, kb. 3 percig tartott.

A bírósági felülvizsgálatot egy formanyomtatványon kezdeményezi a Pszichiátriai Osztály. A látogató csoport által vizsgált formanyomtatványok egyikén sem töltötték ki a hozzátartozó, törvényes/meghatalmazott képviselő, illetve az ügygondnok neve, címe sorokat. A nyomtatványon csak a diagnózis szerepel. Álláspontját sem az osztályos orvos, sem az igazságügyi elmeszakértő nem indokolja. Azzal kapcsolatos véleményüket, hogy indokoltnak tartják-e a kötelező intézeti gyógykezelést vagy sem, a formanyomtatványon aláhúzással jelölik. Még azt sem jelzik, hogy közvetlen veszélyeztető magatartás, vagy veszélyeztető magatartás észlelhető-e, és ha igen, akkor ez miben nyilvánul meg. Ez sok esetben még a bírósági végzésből sem derül ki. A végzésekben rendszerint az olvasható, hogy a szakértő véleménye értelmében a kérelmezett beteg kötelező gyógykezelését, annak „kóros elmeállapota” indokolja. Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni, hogy a „kóros elmeállapot” büntetőjogi fogalom<sup>77</sup>, nem lehet jogalapja a beteg kötelező gyógykezelésének. A kóros elmeállapot többé-kevésbé a mentális zavar büntetőjogi szinonimája, azonban a mentális zavar önmagában nem indokol kötelező gyógykezelést, csak akkor, ha az közvetlen veszélyeztető magatartással, vagy veszélyeztető magatartással párosul.

A kötelező gyógykezelést elrendelő határozatok között olyat is találtunk, ahol az intézeti felvétel ideje nem volt megjelölve. Ez még inkább megnehezítheti a lakcímre postázott határozat értelmezését a kórházból már elbocsátott beteg számára.

- Ad i. Az Eütv. 199. § (3) bekezdése értelmében a sürgősségi gyógykezelés indokoltságának megállapításával és a kötelező pszichiátriai intézeti gyógykezelés elrendelésével kapcsolatosan a bíróság az értesítés kézhezvételétől számított 72 órán belül határozatot hoz. Amennyiben a bírósági szemlére minden kedden és pénteken kerül sor, – a bíróság értesítésének időpontjától függően, melyre a betegfelvételét követő 24 órán

<sup>75</sup> Ld. Eütv. 199. § (2)-(3) bekezdés.

<sup>76</sup> Uo. 200. § (9) bekezdés.

<sup>77</sup> Ld. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 17. §-át.

belül kell, hogy sor kerüljön – *nem minden esetben biztosított e 72 óras határidő megtartása.*

- Ad ii. Az Eütv. 201. § (4) bekezdése szerint a pszichiátriai intézeti elhelyezéssel kapcsolatos bírósági eljárásokban „*biztosítani kell a beteg megfelelő képviseletét.* A beteg képviseletére a beteg vagy törvényes képviselője meghatalmazása alapján a betegjogi képviselő is jogosult. Ha a betegnek az eljárás során nincs törvényes vagy meghatalmazott képviselője, részére a bíróság ügygondnokot rendel ki.” *A beteg megfelelő képviselete nem merül ki az ügygondnok kirendelésében; a képviseletnek hatékonynak kell lennie,<sup>78</sup> mely feltételezi az ügygondnok és az érintett személy közötti közvetlen egyeztetést.*
- Ad iii. *Amennyiben a kötelező gyógykezelés elrendeléséről szóló határozat nem felel meg a könnyen érthetőség és értelmezhetőség kritériumainak és a határozat szövegéből nem derül ki egyértelműen, hogy a bírósági határozat mely pszichiátriai intézeti felvételi időszakra vonatkozik, akkor az a dokumentum nem felel meg az akadálymentes kommunikáció alapelveinek.<sup>79</sup>*

### **Bánásmód**

A zárt részlegen kezelt egyik beteg azt mondta, hogy többször is volt már itt: „*Mindig rossz volt, a legrosszabb a kiszolgáltatottság.*”

#### *Pszichoterápiás, sport és egyéb tevékenységekben való részvétel*

Az Eütv. 195. § (1) bekezdése – a pszichiátriai betegek jogaira vonatkozó különös szabályok között – úgy rendelkezik, hogy „a betegnek joga van a terápiás foglalkoztatáshoz, de sem terápiás, sem egyéb munka végzésére nem kényszeríthető.” Habár a Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum kb. 100 személy számára változatos elfoglaltságot nyújtó foglalkoztatóval rendelkezik – amely nem a zárt részleg épületében található –, ide a zárt részleg betegei nem mehetnek át. A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén terápiás foglalkoztatásra szolgáló helyiség nincs.

A személyzet egyik munkatársa szerint „a betegeknek különösebb foglalkozásaik nincsenek, heti 1 alkalommal jár az osztályra gyógytornász, néha pedig a foglalkoztatóból valaki.” Egy másik dolgozó úgy tudja, hogy heti 2-3 alkalommal járnak fel a foglalkoztatóból. A személyzet egy harmadik tagja arról tájékoztatott, hogy „a terapeuták ritkán, egy-egy délelőttre felmennek a zárt részlegre. A Pszichiátriai Osztály zárt részlegén nincs TV, ehhez dobozt kellene felszerelni, hogy védje a TV-készüléket. Ha jó az idő, a betegek kimehetnek sétálni a kórház kertjébe úgy, hogy egy felügyelőre két beteg jut. Előfordul, hogy a terapeuta hoz labdát és játszanak. Többször kellene jönnie terapeutáknak. Gyógytornász is jön és csoportos zenés tornát tart, de ebben nem igazán vesznek részt a betegek. A labda csodaeszköz, még a zárt részen is örülnek a betegek, ha labdázhatnak. Napi szinten lenne erre szükség, de a nővérek idejébe ez nem fér bele. Több foglalkoztatás és program kellene.”

Az egyik beteg nehezményezte, hogy semmilyen programjuk sincs, még az udvarra sem mehetnek ki, majd hozzátette, hogy „ez az én esetemben még hagyján, mert én nem régóta vagyok itt, de vannak, akik hónapok óta itt élnek a zárt részlegen.” Egy másik beteg úgy fogalmazott, „sehová nem lehet elvonulni egyedül”.

A betegeknek a jelenleginél több foglalkozásra, foglalkoztatásra, élményre lenne szükségük. A zárt részlegen biztosított lehetőségek nem elegendőek. A CPT a 8. Általános

<sup>78</sup> *Airey v. Ireland*, Application no. 6289/73, judgment of 9 October 1979. 24. bekezdés. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a 6. cikkel (Tisztességes tárgyaláshoz való jog) összefüggésben rámutatott, hogy „az Egyezménynek nem elméleti vagy illuzórikus, hanem gyakorlati és hatékony jogok biztosítása a célja.”

<sup>79</sup> CRPD 2. cikk.



Jelentésében hangsúlyozta a pszichiátriai létesítményekben történő nem-önkéntes elhelyezésekkel kapcsolatosan, hogy „a pszichiátriai kezelésnek személyre szabott megközelítésen kell alapulnia, amely magában foglalja azt, hogy ápolási tervet készítenek minden beteg számára. Ennek tartalmaznia kell számos rehabilitációs és terápiás tevékenységet, ideértve a foglalkoztatási terápiához, csoportterápiához, egyéni pszichoterápiához, művészethez, színházhoz, zenéhez és sporthoz való hozzáférést.

*A betegeknek rendszeres hozzáférést kell biztosítani megfelelően felszerelt rekreációs helyiségekhez, és biztosítani kell számukra a szabadtéri testmozgás napi lehetőségét; az is kívánatos továbbá, hogy oktatást és megfelelő munkát ajánljanak fel a számukra.*<sup>80</sup>

A személyes tér, a terápiás foglalkoztatás, a sport és egyéb tevékenységek, valamint a szabad levegőn való tartózkodás lehetőségének hiánya *visszásságot eredményez az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával összefüggésben.*

#### *A betegek közötti agresszió*

Az egyik beteg arra hívta fel a figyelmemet, hogy tanúja volt annak, amikor egy fiatal férfi megpofozott, majd kidobott egy idős nénit a kórteremből, mert a néni véletlenül a férfi ágyába feküdt be. A beteg elmondása szerint „a néni a folyosó padlóján landolt, a személyzet nem sietett összeszedni.” A látogatáskor az egyik betegen külsérelmi nyomokat láttunk (orr- és arcduzzanat, véraláfutások, horzsolások). A beteg arról tájékoztatott, hogy betegtársa megütötte, amiért kapcsolgatta a lámpát, és szerinte eltörött az orrcsontja. A beteg, a lázlapja szerint 2 ampulla Haloperidolt, 2 ampulla Rivotril és 1 ampulla Akinetont kapott. A beteg arról tájékoztatott, hogy nem látták el azonnal, csak jóval a sérülését követően. Az ütés után mindkét beteget rögzítették. A látogatócsoport megkérdezte azt a beteget is, aki megütötte betegtársát, és az ő elmondása szerint *a betegtársa éjjel kapcsolgatta a lámpát, többször szólt neki, hogy aludni szeretnének. Szólt az ápolóknak is, de azok nem tettek semmit. Ekkor úgy érezte, hogy neki kell a kezébe venni az irányítást, és adott neki egy „sallert”. Később bocsánatot kért.*

*A betegek közötti agresszió forrásai közül a személyzet létszámlhiányát, a tárgyi eszközök nem megfelelő voltát, valamint a személyes tér hiányát kell kiemelni. Ezzel összefüggésben rá kívánok mutatni arra, hogy a Megelőzési Albizottság szerint, függetlenül attól, hogy a gyakorlatban előfordul-e rossz bánásmód, figyelmet kell fordítani az ilyen bánásmódok megelőzésére.*<sup>81</sup> A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése a szabadságuktól bármely fogva tartási helyen megfosztott személyek alapvető emberi jogainak tiszteletben tartásából fakad.<sup>82</sup>

A megütött személy egészségügyi dokumentációjának vizsgálatát követően, a látogatócsoport nem tudott egyértelműen megbizonyosodni azzal kapcsolatosan, hogy a megütött személy sürgősségi orvosi ellátásban részesült-e, és ha igen, mikor. További aggodalomra ad okot az olyan helyzetek kialakulása, ahol az egyik beteg saját maga tesz igazságot, valamint az ápolószemélyzet részéről elfogadhatatlan ilyen helyzetekben a preventív jellegű közbelépés hiánya, elmaradása. *Mind az ápolószemélyzet e magatartása, mind pedig a zúzódásos, esetleg töréssel járó sérülés azonnali orvosi ellátásának elhúzódása vagy elmaradása, visszásságot eredményez az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt embertelen bánásmód tilalmával összefüggésben.*

#### *A betegek és a személyzet viszonya*

<sup>80</sup> CPT/Inf (98) 12. 37. bekezdés.

<sup>81</sup> CAT/OP/MDV/1, 4. bekezdés.

<sup>82</sup> Uo. 5. bekezdés.

A személyzet egyik munkatársa azt mondta, hogy „a betegekkel a kapcsolat közvetlen, jó a légkör, el lehet velük hülyéskedni.” Bántalmazás, tettegesség ápoló részéről nincs, az előfordul néha, hogy emelt hangon szólnak a betegre, a betegek viszont gyakran agresszívan viselkednek velük. Ezt az ápolószemélyzet nem érzi megoldhatatlannak, inkább a munka velejárójaként értékeli. A betegek az ápolókról többnyire pozitívan beszéltek, és hangsúlyozták, hogy „rendesek”, „nem bánnak rosszul a betegekkel”, „nem durvák”, „nem verekszenek”.

Az egyik megjegyezte, hogy rossz bánásmódot nem tapasztalt, itt nem bántja senki, de a nővérek nem mossák le a körömlakkját, nem vágják le a körmét, hiába kéri – mutatja, hogy lenőtt már. Egy másik beteg úgy látja, hogy „nem emberként kezelnek bennünket, de nem is állatként. Leginkább élvezik, hogy hatalmuk van”.

Egy harmadik beteg arra hívta fel a figyelmemet, ha szóvá tesz valamit, a személyzet lekezelően szól vissza: „Ez nem szálloda!” – majd hozzát teszi, hogy az ápolók cinikus hangneme amúgy is jellemző:

- „Nem kellett volna idekerülni.”
- „Nem mi mondtuk, hogy idekerüljön.”
- „Ide nagyon könnyű bekerülni, de nagyon nehéz kikerülni.”

A betegekkel folytatott interjúk alapján, a betegeknek nem igazán van lehetőségük találkozni az orvossal, ha mégis van alkalom, akkor az orvosok nem szívesen veszik a kérdezősködést. „Minél többet kérdezek, annál stresszesebb lesz.” – mondja az egyik beteg. Egy másik beteg, aki több napja tartózkodott már a zárt részlegen, szintén azt mondta, hogy „orvossal nem igazán találkozott.”

A 7-es kórteremről (az egyetlen 4 fős férfi kórterem a 8 ágyas kórtermek mellett) több beteg állította, hogy az a kiváltságosoké. Az egyik beteg pedig azt állította, hogy oda nem raknak cigányokat.

A látogatócsoport úgy látja, hogy a foglalkozások, programok hiánya mellett, a személyzet passzivitása is jellemzi a zárt részleget. *A betegek kevésbé panaszkodtak a személyzet aktív cselekedeteivel magvalósuló rossz bánásmódra, sokkal inkább a mulasztásban megnyilvánuló (nem vágják le a beteg körmét, nem segítik fel azonnal az elesett beteget, nem előzik meg a betegek közötti konfliktust, az orvos nem elérhető) bánásmódot sérelmezik, amely az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított embertelen, megalázó bánásmóddal összefüggésben visszásságot eredményez.*

*Amennyiben a zárt részleg 4 fős férfi kórtermébe „kiváltságos” betegeket helyeznek, illetve bizonyos betegeket – például roma származásuk, bőrszínük miatt – nem helyeznek oda, akkor ez visszásságot eredményez az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben és felveti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszásság lehetőségét.*

### *Fürdetés*

A zárt részleg fürdetési rendje a következők szerint szabályozott: „A fürdőt önellátó betegeink minden nap 6-7 óra között és 19-20 óra között találják nyitva. 7 órától és 20 órától az ápolók végzik a nem önellátó betegek fürdetését.”<sup>83</sup> Az ápoló személyzet egyik tagja arról tájékoztatót, hogy a fürdetésnél és az öltöztetésnél ügyelnek a nemekre abban az esetben, ha a beteg ezt jelzi. Hozzátette még, hogy ketten szokták fürdetni a betegeket a fürdetési rendben foglaltak szerint. Egy másik ápoló kiemelte, hogy még nem történt olyan eset, hogy férfiak szóltak volna, hogy ne nők fürdessék őket, majd hozzátette, *ügyelnek arra, hogy ne a férfiapolók fürdessék a 35 évesnél fiatalabb és önállóan fürdeni nem tudó nőket.*

<sup>83</sup> A zárt részlegen kiragasztott, „Fürdetési rend” című dokumentumból.

*A nők fürdetési gyakorlatával összefüggésben felhívom a figyelmet, hogy – még ha íratlan szabályként került is elfogadásra – a férfi ápolószemélyzet általi fürdetésnél felállított 35 éves korhatár önkényesen került megállapításra. A beteg személyek szeméremérzetét életkoruktól és nemüktől függetlenül tiszteletben kell tartani. A férfi ápolószemélyzet bevonását az önállóan tisztálkodni nem képes nők fürdetésébe a beteg személy fizikai állapota teheti indokolttá. A fürdetéssel kapcsolatosan kialakult gyakorlat az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszásságot eredményez.*

## **Ajánlásaim**

I. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 31. § (1) és 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri

1. az ESzSzk fenntartóját, intézkedjen a Pszichiátriai Osztály zárt részlegének bezárásáról, és ezzel egyidejűleg gondoskodjon az érintett pszichoszociális fogyatékossgal élő személyek megfelelő ellátásáról;
2. az ESzSzk fenntartóját, hogy a hatályos jogszabályi előírások szem előtt tartásával vizsgálja felül a közvetlen veszélyeztető magatartást tanúsító, 16 év feletti pszichiátriai betegek kórházi ellátásával kapcsolatosan, a 2015. január 12-én kelt tájékoztatását, melyben az OMSZ-t és számos kórházat, közöttük az ESzSzk-t is arról értesítette, hogy e betegek kórházi ellátása 2015. január 1-jétől a területileg illetékes felnőtt pszichiátriai osztályon történik;

Ameddig az 1. számú ajánlás végrehajtására nem kerül sor, az NMM felkéri

3. az ESzSzk fenntartóját és főigazgatóját, gondoskodjanak a Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum jogszabályi előírásoknak megfelelő ápolószemélyzeti létszámáról;
4. az ESzSzk fenntartóját és főigazgatóját, hogy az orvosi és az ápoló személyzet számára biztosítsa annak lehetőségét, hogy a CAT, OPCAT és a CRPD releváns rendelkezéseit, és az azokkal kapcsolatos gyakorlati ismereteket megszerezhessék;
5. az ESzSzk főigazgatóját és fenntartóját, gondoskodjanak több és színesebb programról az ellátottak számára, melynek során fordítsanak fokozott figyelmet a szabad levegőn történő programokon való részvételre, a terápiás foglalkoztatás, valamint a sportolási lehetőségek biztosítására. Növeljék az ellátottak csoportterápiás, egyéni pszichoterápiás, valamint művészettel és zenével kapcsolatos tevékenységeinek lehetőségeit;
6. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a betegekről vezetett adatok naprakésznek és pontosak legyenek;
7. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a betegfelvétel során a betegstátuszra vonatkozó dokumentáció ne kerülhessen kitöltésre az előtt, hogy orvosi döntés születne a beteg felvételéről;
8. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a Pszichiátriai Osztályon keletkezett dokumentációk olvashatóak legyenek, és szóhasználatuk megfelelő legyen;
9. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén ne kerülhessen sor a nem kifejezetten kórházi ruha használatának tilalmára, valamint a kapcsolattartáshoz való jog indokolatlan korlátozására, ideértve a mobiltelefon elvételét;
10. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy amennyiben a beteg egészségügyi dokumentáció megismeréséhez való jogát korlátozzák, akkor ez mindig a hatályos jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, kellő körültekintéssel történjen;
11. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a beteg személyek és hozzátartozóik számára elérhetővé váljon a panaszmechanizmus különböző

- lehetőségeiről szóló információ, valamint, hogy a Pszichiátriai Osztály dolgozói pontos ismerettel rendelkezzenek a panaszmechanizmus működéséről;
12. az ESzSzk főigazgatóját, hogy végezzék el a korlátozó intézkedésekről szóló Eljárásrend revízióját az Eütv. és az ESzCsM Rendelet korlátozó intézkedésekre vonatkozó rendelkezéseit alapul véve. Továbbá intézkedjen annak érdekében, hogy a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén jól látható módon ki legyen függesztve a korlátozó intézkedésekről szóló Eljárásrend, valamint azt a Pszichiátriai Osztály minden orvos és ápoló munkatársa pontosan ismerje;
  13. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén ne alkalmazzanak biztonsági örköt a beteg személyek megfélemlítésére;
  14. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy beteg személyeket ne rögzítsenek radiátorhoz illetőleg más alkalmatlan tárgyhoz;
  15. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy ne kerülhessen sor a korlátozó intézkedések dokumentálásához használt adatlap nem megfelelő és hiányos kitöltésére, továbbá a betegjogi képviselő, a felelős vezető, valamint a törvényes, illetve a meghatalmazott képviselő nem megfelelő időben történő tájékoztatására, vagy e személyek tájékoztatásának elmaradására;
  16. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy ne kerülhessen sor azon személyek pszichiátriai zárt részlegén történő fogva tartására – és ezzel egyidejűleg számos alapvető joguk korlátozására –, akiknek az ápolási dokumentáció alapján a kötelező intézeti gyógykezelése már nem indokolt;
  17. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy ne kerülhessen sor az ápolószemélyzet preventív jellegű közbelépésének elmaradására a beteg személyek között kialakuló konfliktushelyzetekkel kapcsolatosan. Továbbá gondoskodjon az orvosi és az ápolószemélyzet potenciális kiégésének megelőzéséről, illetve megfelelő módon történő kezeléséről;
  18. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy ne kerülhessen sor a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén tartózkodó személyek esetében felmerülő sürgősségi orvosi ellátás elhúzóására vagy elmaradására;
  19. az ESzSzk főigazgatóját, vizsgálja ki, előfordul-e, hogy a zárt részleg 4 fős férfi kórtermébe „kiváltságos” betegeket helyeznek, illetve bizonyos betegeket – például roma származásuk, bőrszínük miatt – nem helyeznek oda. Amennyiben ilyen bánásmód előfordul, számolja fel az ilyen jellegű megkülönböztetést a beteg személyek között;
  20. az ESzSzk főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén a beteg személyek szeméremérzetét életkoruktól függetlenül tiszteletben tartsák, és hogy a férfi ápolószemélyzet bevonását az önállóan tisztálkodni nem képes nők fürdetésébe a beteg személyek fizikai állapota tehesse indokolttá életkoruktól függetlenül.

## II. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri

1. az Országos Betegjogi, Ellátottjogi Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a betegjogi képviselő rendszeresen tartson fogadóórát a Pszichiátriai Osztály zárt részlegén;
2. az Országos Betegjogi, Ellátottjogi Gyermekjogi és Dokumentációs Központ főigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy amennyiben szükséges, és az érintett beteg kéri, a betegjogi képviselő nyújtson segítséget a panasz megfogalmazásában, leírásában, és a címzetthez történő eljuttatásban.

III. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 37. § alapján, az NMM felkéri

1. az emberi erőforrások miniszterét, kezdeményezze az Eütv. pszichiátriai betegek gyógykezeléséről és gondozásáról szóló X. fejezetének a felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az összhangba kerüljön a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezményvel. Ennek során kezdeményezze az Eütv. által használt „pszichiátriai beteg” kategória megszüntetését, és a nem önkéntes pszichiátriai elhelyezésre és kezelésre vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát;
2. az emberi erőforrások miniszterét, készítse elő a jogszabályi keretét annak, hogy az időskorú betegek számára elérhetővé váljanak olyan ellátási formák, amelyek hozzásegítenek ahhoz, hogy ellátásukra ne a Pszichiátriai Osztály akut ellátása keretében kerüljön sor;
3. az emberi erőforrások miniszterét, kezdeményezze az ESzCsM Rendelet 5. § (9) bekezdésének hatályon kívül helyezését azzal, hogy az „értelmi fogyatékossg és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató” személyek esetében is az ESzCsM Rendelet 5. § (7) bekezdésében foglalt legyen alkalmazandó;
4. az emberi erőforrások miniszterét, kezdeményezze a hatályos jogi szabályozás pontosítását azzal kapcsolatosan, hogy a beteg személy számára tájékoztatáson alapuló beleegyezésének hiányában beadott gyógyszer nem minősül önkéntes gyógyszerbevételeknek, még akkor sem, ha a beteg nem tiltakozik a gyógyszer bevétele ellen;
5. az emberi erőforrások miniszterét, kezdeményezze az Eütv. 201. § (4) bekezdésének olyan irányú módosítását, amelyből egyértelműen következik, hogy a beteg megfelelő képviselője magában foglalja – többek között – az érintett beteg személlyel történő közvetlen egyeztetést.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

## Melléklet



1. A mennyezeten a beázási nyomok



2. A fürdőhelyiség a látogatás időpontjában



3. Az osztály dohányzóhelyisége



4. Egy személy csuklóját a radiátorhoz rögzítették.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-554/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Fecz Dóra

**Az eljárás megindítása**

Egy gyermekét egyedül nevelő szülő egy önálló bírósági végrehajtó eljárásával kapcsolatban kérte segítségemet. Panaszában leírta, hogy a volt férje 2011 januárja óta nem fizeti a közös gyermekük javára megállapított gyermektartásdíjat. A panaszos ezért írásban, telefonon és személyesen is megkereste az illetékes bírósági végrehajtót, de nem sikerült vele felvenni a kapcsolatot. Ezután 2011 augusztusában az illetékes gyámhatóságon kérelmezte a gyermektartásdíj megelőlegezését. A hatóságtól azt a tájékoztatást kapta, hogy erre csak akkor van lehetősége, ha igazolja, hogy a kötelezett ingatlanára vezetett végrehajtás eredménytelen volt. A panaszos ezért írásban ismét megkereste a végrehajtót, és kérelmezte a volt férje ingatlanára vezetett végrehajtást. A végrehajtó a kérelmére nem válaszolt, azonban 2013. január 29-én postai úton megküldött részére egy „határozat-szemle” nevű dokumentumot, amely szerint az adós ingatlana a Magyar Állam tulajdonában van, a tulajdonosi jogokat pedig a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. gyakorolja. A panaszos továbbra sem kapott gyermektartásdíjat, ezért 2015 januárjában hivatalomhoz fordult. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, illetve a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve azok közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A hatósági ügyek tisztességes intézése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának ellenőrzésére irányuló vizsgálatok lefolytatásának részletes szabályairól szóló 25/2015. (II. 25.) Korm. rendelet (R.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos beadványában bírósági végrehajtóként Fodor Tamást jelölte meg. A Magyar Bírósági Végrehajtói Kar honlapján elérhető névjegyzék szerint Fodor Tamás néven két személy is végez önálló bírósági végrehajtói tevékenységet: dr. Fodor Tamás ózdi és Fodor Tamás hevesi és egri illetékességgel. A vizsgálat eredményessége érdekében 2015. február 27. napján az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és 26. § (2) bekezdése alapján megkerestem az ügyben illetékes Fodor Tamás (3360 Heves, Erzsébet tér 3., levelezési címe: 3300 Eger, Pf.: 214.) önálló bírósági végrehajtót, és tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy a panaszos kérelmére folyamatban van-e gyermektartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárás, és ha igen milyen végrehajtási cselekményekre került sor, és a végrehajtás eredménytelensége igazolható-e.

Információt kértem továbbá arról is, hogy a panaszos mikor és milyen formában kereste meg a bírósági végrehajtót, és milyen választ kapott a kérdéseire. A válaszadásra 30 napos határidőt tűztem. A végrehajtó a megkeresésre nem válaszolt, ezért 2015. május 15-én kelt levelemben ismételten kértem, hogy kérdéseimre adott válaszáról, illetve az ügyvel kapcsolatos álláspontjáról soron kívül tájékoztasson. A megkeresésekre e jelentés kiadásig nem érkezett válasz.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási 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 értelmében az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

### **II. Az érintett 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 testület 9/1992. (I. 30.) AB határozatában részletesen kifejtette, hogy 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. Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatában leszögezte, hogy a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. 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**

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

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazás alapján kerestem meg az önálló bírósági végrehajtót, akinek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. Ugyanakkor *az önálló bírósági végrehajtó nem teljesítette válaszadási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többszöri megkeresésem ellenére sem adott. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglalt kivizsgálása kellő információ hiányában megalapozott eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszasság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontot nem fejthettem ki.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkereséseimre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a megkereséseimben foglalt kéréseim teljesítésének elmaradása akadályoz vizsgálati jogosultságom érvényesítésében, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével valamint a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal összefüggő visszasságot okoz.*

Szeretném továbbá kiemelni, hogy az érintett végrehajtóval összefüggésben nem ez az első alkalom, hogy hasonló jelenséget tapasztal az alapvető jogok biztosa: az AJB-6123/2012. számú ügyben egy kétgyermekes, hevesi édesanya kereste meg hivatalomat azzal a panasszal, hogy Fodor Tamás önálló bírósági végrehajtó kérésére nem állította ki a végrehajthatás eredménytelenségéről szóló igazolást, és ezért nem tudta kérelmezni a gyermektartásdíj megelőlegezését. Az említett ügyben hivatali elődöm vizsgálatot indított, és tájékoztatást kért a bírósági végrehajtótól, aki a megkeresésre nem válaszolt. A 2014 áprilisában kiadott jelentésemben ezért megállapítottam, hogy a bírósági végrehajtó akadályozott alkotmányos feladatom ellátásában, és ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét idézte elő. A Vht. 230. § (3) bekezdése szerint az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának rendszeres ellenőrzése az Igazságügyi Hivatal feladata. A Vht. 230. § (4) bekezdése értelmében az Igazságügyi Hivatal a végrehajtó működésének ellenőrzését a Kormány rendeletében meghatározott eljárás lefolytatásával végzi, amelynek keretében a Kormány rendeletében meghatározott időszakonként minden végrehajtó tevékenységének vizsgálatát el kell végezni.

Az Igazságügyi Hivatal által ellátandó ellenőrzés részletes szabályait az önálló bírósági végrehajtók ügyvitelének, hivatali működésének és magatartásának ellenőrzésére irányuló vizsgálatok lefolytatásának részletes szabályairól szóló 25/2015. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) tartalmazza. Az R. 5. §-a értelmében az Igazságügyi Hivatal átfogó vizsgálatot, soron kívüli vizsgálatot, célvizsgálatot és utóvizsgálatot folytathat le. Az R. 7. § (1) bekezdése szerint a súlyos vagy rendszeres jogszabálysértés, vagy a Kar iránymutatásaiban foglaltak megsértésének gyanúja esetén a miniszter, a végrehajtó székhelye szerinti törvényszék elnöke, a Kar hivatali szervének vezetője, valamint az ellenőrzési vezető írásbeli javaslata alapján a főigazgató elrendelheti a végrehajtó tevékenységének soron kívüli vizsgálatát. A miniszter írásbeli javaslata alapján a soron kívüli vizsgálatot el kell rendelni.

*Tekintettel arra, hogy a rendelkezésemre álló iratok alapján felmerül a végrehajtó eljárásával kapcsolatos visszásság gyanúja, mellyel kapcsolatban feltett kérdéseimre a végrehajtó ismételt megkeresésre sem adott választ, indokoltnak tartom a felügyeleti szerv eljárásának kezdeményezését.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem

1. az *Igazságügyi Hivatal vezetőjét*, hogy a rá vonatkozó hatásköri szabályok keretei között eljárva

a) intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének az érintett önálló bírósági végrehajtó a jövőben maradéktalanul eleget tegyen;

b) a konkrét ügy és a végrehajtó eljárása kivizsgálása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-675/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos szülők gyermekeik ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében fordultak hozzám. Hivatalom panaszirodáján elmondták, hogy 2014 májusában – feltehetőleg elektromos zárlat következtében – leégett a házuk. Sérrelmezték, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatala Járási Gyámhivatalának Albertirsai Kirendeltsége (a továbbiakban: gyámhivatal) 2014. szeptember 1-jén kelt PE-03C/GYAM/3503/2014. számú határozatával –előzetes értesítés nélkül – az iskolából elvitte három kiskorú gyermeküket és ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezte. Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indult eljárás során döntés beadványuk hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. február 2.) nem született. A panaszosok tájékoztattak arról is, hogy az apai nagyszülő 2014. szeptember közepén a gyermekek hozzá való helyezését kérte, intézkedés azonban nem történt.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, továbbá a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság gyanúja, 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 – a vonatkozó dokumentumok egyidejű bekérése mellett – a gyámhivatal vezetőjétől 2015. február 6-án postázott megkeresésemben tájékoztatást és az ügyben készült dokumentumok másolatának rendelkezésemre bocsátását kértem. Informálódtam a felülvizsgálati eljárás elhúzódásának okáról, az érdemi döntés várható időpontjáról, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedésekről is.

**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 gyermekek 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 Gyermek jogairól New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv.(Gyvt.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.);
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A gyámhivatalhoz 2014. augusztus 26-án érkezett jelzés a gyermekjóléti szolgálatól a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében.

A gyermekjóléti szolgálat 2010 decemberétől gondozta a családot. A család legidősebb – azóta már nagykorúvá vált – gyermekét a szülők kérésére 2011 novemberében nevelőszülőhöz helyezték. A fiú átmeneti nevelésbe vétele 2012 augusztusában megszűnt, így hazakerült. A szülők közötti konfliktusok következtében a három kisebb gyermek korábban két hónapig helyettes szülőnél volt átmeneti gondozásban. A gyermekek védelembe vétele folyamatos volt. A szülők közötti konfliktusok egyre kiélezettebbekké váltak, hol az egyik, hol a másik kérte a gyermekek elhelyezését, a másik fél magatartására panaszkodva. 2014 januárjában a szülők elváltak, az édesanya ekkor elköltözött, majd visszatért a közös otthonba.

2014 májusában a család külterületi ingatlana elektromos hiba miatt leégett. A helyi önkormányzat azonnal szükséglakást biztosított a családnak. Körülbelül 600.000 Ft adományt kaptak pénz formájában, valamint adományokból teljesen berendezték a szükséglakást, ezen felül ruhaneműket, tisztálkodó szereket és élelmiszereket is kaptak. A helyi vállalkozók nyílászárókat és beépíthető tárgyakat (kád, kézmosó, wc kagyló stb.) ajánlottak fel.

2014. augusztus 27-én az édesanya megjelent a gyámhivatalban és elmondta, hogy tisztában van azzal, hogy gyermekjóléti szolgálat javasolta a három kiskorú gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését. 2014. augusztus 29-én az ügyben a panaszos szülők és a családgondozó részvételével a gyámhivatal tárgyalást tartott. A tárgyalás során egyértelművé vált, hogy a szülőknek nincs reális elképzelésük a gyermekek biztonságos és nyugodt környezetének megteremtéséről. A gyermekvédelmi intézkedések módjáról és annak következményeiről tájékoztatást kaptak, a jegyzőkönyvet aláírásukkal látták el, melyben megjelent az a tény, hogy a tájékoztatást az eljárás menetéről tudomásul vették.

2014. szeptember 1-jén a gyámhivatal a területi gyermekvédelmi szakszolgálattól a gondozási helyre vonatkozóan javaslatot kért. A javaslatot a szakszolgálat még ezen a napon megküldte. Ugyanezen a napon két, a gyermekek viselkedését kifogásoló névtelen bejelentés érkezett a gyámhivatalhoz. 2014. szeptember 1-jén a gyámhivatal döntést hozott a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről, a szülők folyamatos kapcsolattartását szabályozta. A gyermekeket a gyámhivatal valóban az iskolából vitte a kijelölt gondozási helyre. Ennek oka az volt, hogy a családgondozó arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy tartani kell attól, hogy a gyermekek megszöknek, ha szülők értesítik őket a folyamatban lévő eseményekről. Ezt a későbbiekben alátámasztotta az, hogy amikor a szükségükben az ügyintéző, a családgondozó és a rendőrök megjelentek az édesanya azonnal telefont ragadva kiszaladt az útra. A rendőri jelenléte szintén a családgondozó javasolta, mivel tartott tőle, hogy a szülők esetleg az intézkedő személyek ellen fordulhatnak. A gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő határozat ellen a panaszosok nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet.

2014. szeptember 4-én a gyámügyi ügyintéző telefonon egyeztetett a gyermekjóléti szolgálat családgondozójával. A családgondozó elmondta, hogy a gyermekek gondozását, nevelését vállaló családtagok nem jelentkeztek, erről írásban is tájékoztatást küldött. 2014. szeptember 8-án a gyámhivatal a gyermekvédelmi szakszolgálatot a gyermekek szakértői vizsgálatára, valamint elhelyezési javaslat és egyéni elhelyezési terv megküldésére kérte.

A gyámhivatal 2014. szeptember 19-én érkezett az apai nagyszülő kérelmét, amelyben az kérte, hogy három gyermeket helyezték „gondnoksága alá”. 2014. szeptember 24-én a gyermekvédelmi szakértői bizottság arról tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a gyermekek vizsgálatát csak 2014. október 14-én tudják elvégezni. 2014. szeptember 29-én az édesanya bejelentette, hogy volt férjét vádlottként idézte a Ceglédi Járásbíróság. A bejelentéssel kapcsolatban a gyámhivatal tájékoztatást kért a bíróságtól. 2014. szeptember 30-án a panaszosok kérték a gyermekekkel való rendkívüli kapcsolattartás engedélyezését. 2014. október 3-án a gyámhivatal környezettanulmányt készített a panaszosok leégett háza helyén felépült építményben. 2014. október 8-án a hatóság részben helyt adott a panaszosok rendkívüli kapcsolattartási kérelmének. Ugyanaz nap a Ceglédi Járásbíróság tájékoztatta a hatóságot arról, hogy az édesapát kiskorú veszélyeztetése miatt idézték tárgyalásra.

Még ezen a napon érkezett szociális és gyámhivatal megkeresése, az apai nagyszülő panaszja ügyében. 2014. október 10-én a gyámhivatal a teljes iratanyag eredetben felterjesztette a másodfokú hatósághoz. A gyámhivatal 2014. október 14-én érkezett az apai nagyszülővel Cegléden 2014. október 10-én felvett jegyzőkönyvet, melyben kérte unokái nála való elhelyezését.

2014. október 29-én érkezett a gyámhivatalhoz a szakértői bizottság véleménye. A javaslat szerint: *„A rendelkezésre bocsátott iratanyag alapján nem látszik biztosítottnak, hogy a vérszerinti szülők jelenlegi lakás- és életkörülményeik miatt biztosítani tudnák gyermekeiknek azokat az alapvető feltételeket, szükségleteket, amelyek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésüket elősegítené. Az apai nagyszülő viszont kérvényezte a járási gyámhivatalnál unokái nála történő elhelyezését. Annak eldöntése, hogy a nagymama személyisége és életkörülményei alkalmasak-e a gyermekek nevelésére, az a járási gyámhivatal kompetenciája. Amennyiben a nagyszülő alkalmas a gyermekek nevelésére, abban az esetben Bizottságunk javasolja a testvérek nála történő elhelyezését. Amennyiben a nagymama körülményei nem teszik lehetővé, hogy unokáit nevelje, akkor javasoljuk a gyermekek nevelésbe vételét a nevelőszülői családban történő elhelyezéssel. Nevelésbe vétel esetén a vérszerinti családdal rendszeres kapcsolattartás javasolt.”*

2014. november 3-án az édesanya a megállapított kapcsolattartás édesapától külön történő szabályozását kérte. 2014. november 20-án érkezett a nagyszülővel és élettársával Cegléden felvett jegyzőkönyv a kapcsolattartás rendezése ügyében. 2014. november 27-én kapta meg a gyámhivatal a tájékoztatást arról, hogy a bírósági ítélet szerint az édesapa kiskorú veszélyeztetésének büntetében bűnös, két hónap börtönbüntetésre ítélték, melyet egy év próbaidőre felfüggesztettek.

2014. december 5-én a gyámhatóság – a nagyszülői kapcsolattartás rendezése érdekében – az illetékes gyermekjóléti szolgálatot az apai nagyszülő ingatlanában való környezettanulmány készítésére kérte. A környezettanulmány 2014. december 12-én érkezett a gyámhivatalhoz, ezt követően került sor a nagyszülői kérelmének megfelelő időszakos kapcsolattartás szabályozására.

A gyámhivatal 2015. január 29-én érkezett a gyermekjóléti szolgálat tájékoztatását a nagyszülői kapcsolattartás megvalósulásáról. 2015. február 2-án a nagyszülővel ismét jegyzőkönyvet vett fel a gyámhivatal a kapcsolattartás rendezése érdekében, majd 2015. február 16-án szabályozta a folyamatos és időszakos nagyszülői kapcsolattartást.

A szociális és gyámhivatal az apai nagyszülő panaszát kivizsgálta, az iratok elsőfokú hatósághoz való visszaküldésével egyidejűleg (2015. február 20.) nyomatékosa felhívta a gyámhivatal figyelmét arra, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata iránti eljárást a panasz felügyeleti eljárást nem érinti, ezért felhívta az első fokú hatóságot arra, hogy a panasszal érintett ügyben soron kívül járjon el és hozzon döntést.

2015. február 20-án a panaszosok idézés nélkül megjelentek a gyámhivatalnál. A szülők jegyzőkönyvbe foglalt nyilatkozatukban kérték kiskorú gyermekeik apai nagyszülő általi családbafogadását. Ugyanezen a napon a gyámhivatal a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését megszüntette, családbafogadásukat engedélyezte.

A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének vonatkozásában az iratforgalom a „szokásosnál” is nagyobb arányú volt. Nem csak az ideiglenes hatályú elhelyezés, hanem szülői és nagyszülői kapcsolattartás rendezése, időszakos és rendkívüli kapcsolattartás megállapítása, családbafogadás, bírósági eljárás, panasz, névtelen bejelentések és a másodfokú eljárás folyamatos elősegítése is nehezítette az első fokú hatóság munkáját. A szakértő bizottság véleményére, elhelyezési javaslatára és egyéni elhelyezési tervére is várniuk kellett, amelyben a nagyszülők családba fogadása ügyében nem volt egyértelmű a vélemény.

*A hivatalvezető elismerte, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata nem történt meg a jogszabály által előírt határidőben, de megítélése szerint ehhez nagyban hozzájárult a két fél – a szülők és a nagyszülő – párhuzamos, egymással nem összefüggő és nem összeegyeztetett tevékenysége, valamint az elsőfokú hatóság leterheltsége és a nagymennyiségű irathalmaz, illetve napi szintű új információk feldolgozásának nehézsége, a többféle ügytípus, valamint a napi szinten változó élethelyzetek. A hivatalvezető véleménye szerint az érintett felek jogai az eljárás során nem sérültek, mivel minden fél részére kapcsolattartás volt megállapítva.*

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során 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 jogszabály alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezéséről szóló döntés ellen nem nyújtottak be jogorvoslati kérelmet, a gyámhivatal ezen eljárását, döntését érdemben nem vizsgálhattam. Vizsgálati jogosultságom jelen esetben az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára terjedt ki.

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

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybíróági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok 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 indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybíróági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó 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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is 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.

**2.** Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van.

Irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik

legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

3. *A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével – az életkorával szorosan összefüggő belátási képességéből adódó korlátok mellett – képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 3142/2013. (VII. 16.) AB határozatában (Indokolás [26]-[27]) – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot hivatkozva és megerősítve – rámutatott az Alaptörvény XVI. cikk tartalmával összefüggésben, hogy az alkotmányos intézményvédelem, az ifjúság létbiztonságának a biztosítása, érdekeinek a védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg.

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a gyermekek jogainak védelme a gyermek oldaláról közelítve deklarálja a védelemhez és gondoskodáshoz való jogot, amely jog egyben kötelezettséget keletkeztet a család, a társadalom és az állam oldalán. A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése *jogi aktivizmust* kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XVI. cikkében szereplő jog lényegi tartalma elsősorban állami és (szűkebb körben) társadalmi kötelezettségek teljesítésében ragadható meg. Ez a kötelezettség pedig az állam számára azt írja elő, hogy – valamennyi jogággal összefüggésben – az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, e tevékenységén keresztül segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.



### **III. Az ügy érdemében**

A panaszbeadvány nyomán a tisztességes eljárás és a gyermekek jogai szempontjából az ideiglenes hatályú elhelyezéssel kapcsolatos gyámhivatali eljárást vizsgáltam.

Az eljárás jogszabályi háttérével összefüggésben szükséges kiemelni, hogy a Gyvt. 73. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság 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) 30 napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy
- b) 35 napon belül elrendeli a gyermek nevelésbe vételét, valamint egyidejűleg meghatározza a gyermek gondozási helyét és dönt a járulékos kérdésekről, vagy
- c) két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

A Gyvt. 76. § (1) bekezdés d) pontja alapján a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezést megszünteti, ha a gyermeket családba fogadják. A Gyvt. 76. § (2) bekezdése kimondja, hogy a gyámhatóság az ideiglenes hatályú elhelyezés során a gyermek gondozási helyét megváltoztatja, ha megállapítja, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei fennállnak, vagy ha a gyermek nevelőszülőnél, gyermekotthonban történő elhelyezését követően válik ismertté, hogy van a gyermek nevelésére alkalmas és azt vállaló külön élő másik szülő, más hozzátartozó, illetve más személy, akinél a gyermek ideiglenes hatállyal elhelyezhető. A Gyvt. 78. § (1) bekezdés a) pontja szerint a gyámhatóság a gyermeket akkor veszi nevelésbe, ha a gyermek számára családbafogadó gyám rendelésére nem kerülhet sor.

A Ptk 4:187. §-a szerint a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők vagy a szülői felügyeletet gyakorló szülő kérelmére – a különélő másik szülő meghallgatásával – a hatóság hozzájárulhat ahhoz, hogy a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok miatt a gyermeket más, általa megnevezett család átmenetileg befogadja, gondozza és nevelje, feltéve, hogy a családbafogadás a gyermek érdekében áll. A hatóság a családbafogadáshoz akkor járul hozzá, ha a családba fogadó szülő személyisége és körülményei alapján alkalmas a gyermek gondozására, nevelésére, a gyámság ellátására, és e feladatok ellátását vállalja. A családba fogadó szülőt vagy szülőket a hatóság gyámul rendeli.

A Gyer 92. § (1) bekezdése szerint a családbafogadás iránti eljárás során a gyámhivatal az eljárás megindulását követő nyolc napon belül meghallgatásra kell idéznie a szülőket, a korlátozottan cselekvőképes, illetve az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket, a családbafogadó személyt, illetve személyeket. A gyámhivatalnak – ha azt nem maga készíti – az eljárás megindulását követő nyolc napon belül intézkednie kell a környezettanulmány beszerzése érdekében, tájékoztatnia kell a feleket nyilatkozataik jogkövetkezményéről, meg kell vizsgálnia a családbafogadás okát és várható időtartamát, továbbá a szülők által megnevezett családbafogadó személy alkalmasságát, valamint azt, hogy viselhet-e gyámságot.

A Gyermekjogi Egyezmény egyik alapvetésének tekinthető 3. cikke azt mondja ki, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb érdekét veszik figyelembe elsősorban. Az Egyezmény egyik meghatározó alapelve a gyermekek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága *14. számú, 2013-ban, a gyermekek legfőbb érdekével kapcsolatban kiadott Általános Kommentárjában* kiemeli, hogy az alapelv vizsgálata három vezérelv mentén végezhető el:

1. Anyagi jogi értelemben a gyermeknek alapvető joga, hogy meghatározásra kerüljön a legfőbb érdeke és ezt elsődleges fontossággal vegyék figyelembe, amikor különböző érdekeket, szempontokat mérlegelnek valamennyi őt érintő döntés meghozatalakor.

2. Az alapvető és értelmező jogelvként, ha egy rendelkezésnek, vagy intézkedésnek több értelmezése is létezik, akkor azt az értelmezést kell figyelembe venni, amely a gyermek legfőbb érdekét legnagyobb mértékben figyelembe veszi.
3. Az eljárásjogi megközelítés alapján valahányszor olyan döntést hoznak, amely kifejezetten egy gyermekre vagy gyermekcsoportra, vagy általában a gyermekekre vonatkozik, a döntéshozatali folyamatnak tartalmaznia kell az érintett gyerekekre vonatkozó lehetséges pozitív és negatív hatások elemzését, azok értékelését.

Mindezek alapján tehát *egy gyermek legfőbb érdekének meghatározása eljárásjogi garanciákat követel, továbbá a döntések indoklásának minden esetben rá kell mutatnia arra, hogy ezt a jogot kifejezetten figyelembe vették.* A döntéshozó szerveknek meg kell indokolniuk, hogy hogyan vették figyelembe ezt a jogot, mit tekintettek a gyermek legfőbb érdekének, milyen kritériumok alapján és hogyan súlyozták azokat akár egyéb általános kérdésekre vonatkozó, akár egyedi esetekre vonatkozó megfontolásokkal szemben.

Megállapítható, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezését a gyámhivatal 2014. szeptember 1-jén rendelte el. A gyámhivatal 2014. szeptember 19-én érkezett az apai nagyszülő – tartalma szerint a gyermekek ideiglenes hozzá helyezésére vonatkozó – kérelmét. 2014. október 14-én a gyámhivatal átvette a nagyszülő ceglédi gyámhivatalnál tett nyilatkozatát, melyben kifejezetten kéri unokái nála való elhelyezését. A szakértői bizottság a gyámhivatalhoz 2014. október 29-én érkezett véleményében a gyermekek vér szerinti szüleikhez való visszahelyezését nem javasolta. Abban az esetben, ha a nagyszülő személyisége és körülményei a gyermekek gondozására, nevelésére alkalmasak, a szakértői bizottság javasolta a nagyszülőhöz való helyezésüket. A szakértői bizottság helyesen hívta fel a hatóság figyelmét arra, hogy annak eldöntése, hogy a nagyszülő személyisége és körülményei alkalmasak-e a gyermekek nevelésre a gyámhatóság feladata.

*A gyámhivatalnak tehát már a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését követő 18. napon tudomása volt a nagyszülő azon szándékáról, mi szerint vállalná unokái nevelését.* A gyámhivatal azonban ennek ellenére nem folytatott eljárást a tekintetben, hogy a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésének ideje alatt gondozási helyüket megváltoztatva a nagyszülőhöz helyezze őket. Az ügyintéző sem a nagyszülőt, sem a szülőket nem tájékoztatta a családbafogadás lehetőségéről, nem hívta fel a figyelmüket arra, hogy az eljárás ere irányuló kérelem esetén folytatható le. Az apai nagyszülőnél a környezettanulmány készítését is csak a kapcsolattartás szabályozása érdekében rendelte el a hatóság.

Az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálata tárgyában indult eljárás során a gyámhivatalnak elsősorban *azt kell vizsgálnia, hogy a gyermek vér szerinti családja alkalmas-e a nevelésére, ennek hiányában van-e a családbafogadásra alkalmas és azt vállaló személy,* indokolt-e a perindítás a gyermekelhelyezés megváltoztatása, vagy a szülői felügyeleti jog megszüntetése tárgyában. Csak mindezek hiányában jöhet szóba nevelésbe vétel.

A Gyer. 30/G. § (1) bekezdése szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezésének idején a gyámhivatalnak a gyermek szüleivel való kapcsolattartását kell szabályoznia. A Gyer. 30/H. § (1) bekezdése értelmében pedig a gyámhivatalnak a nagyszülői kapcsolattartásról a nevelésbe vétel elrendelésével egyidejűleg kell rendelkeznie. A gyámhivatal a szülők kapcsolattartási jogát az ideiglenes hatályú elhelyezéssel egyidejűleg szabályozta. *Álláspontom szerint a gyermekek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elve akkor érvényesült volna, ha a gyámhivatal mielőbb döntést hozott volna apai nagyszülőjüknél való ideiglenes elhelyezéséről, illetve családbafogadásuk engedélyezéséről.*

Mindezek alapján nem osztom a hivatalvezető azon álláspontját, miszerint az érintett felek alapjogai azért nem sérülhettek, mivel a kapcsolattartás minden fél részére meg volt állapítva. Tény, hogy a szülőkkel való kapcsolattartás a Gyvt. 7. § (5) bekezdésében külön is deklarált gyermeki jog.

A kapcsolattartás jogának érvényesülése (szabályozottsága) azonban nem közömbösíti vagy írja felül a gyermekek – a Gytv. 6. § (1) bekezdésében egyébként ugyancsak nevesített – saját családi környezetben nevelkedéséhez való jogát.

*Megállapítom, hogy a gyámhivatal késedelmes eljárásával, valamint azzal, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában indult felülvizsgálati eljárás során sem hivatalból, sem a nagyszülő kérelmére nem vizsgálta a gyermekek apai nagyszülőnél való ideiglenes hatályú elhelyezésének lehetőségét, továbbá nem hívta fel az érintettek figyelmét a családbafogadás lehetőségére a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott. A gyámhivatal mulasztása nyomán továbbá sérült az érintett gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint legfőbb érdekét figyelembe vevő hatósági eljáráshoz való joga.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján felkérem a *Pest Megyei Kormányhivatal Ceglédi Járási Hivatala Járási Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy az ideiglenes hatályú elhelyezések felülvizsgálat tárgyában indult eljárások során – az érintett gyermekek legfőbb érdekének érvényesülését figyelembe véve – elsősorban saját családjukban való elhelyezésük lehetőségét vizsgálja.

Budapest, 2015. április

Székely László sk

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-740/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Anikó

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos hivatalomhoz intézett beadványában egy önálló bírósági végrehajtó eljárását sérelmezte. A panaszban foglaltak felvetették az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve sérelme veszélyének lehetőségét, ezért 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 alaptörvényi elvek**

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

**Alkalmazott jogszabály**

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)

**A megállapított tényállás**

A panaszos beadványában önálló bírósági végrehajtó eljárását sérelmezte. A végrehajtó eljárását azért vélte alapjogot sértőnek, mert bár tartozását rendezte, a végrehajtó nem intézkedett az ingatlanára bejegyzett végrehajtási jog törlése iránt.

A tényállás tisztázása érdekében hivatalom munkatársai több alkalommal próbálták elérni telefonon az önálló bírósági végrehajtót, hogy rövid úton tájékoztatást kérjenek, de sikertelenül. Ezt követően hivatalom főtitkára írásban is megkereste a végrehajtót, és az ügy iratainak megküldésére kérte. A végrehajtó az ügy iratait hivatalom részére nem küldte meg. Válaszlevelében arra hivatkozott, hogy titoktartási kötelezettség terheli. A levélre válaszolva hivatalom főtitkára arról tájékoztatta a végrehajtót, hogy a hivatalom által indított vizsgálatok tekintetében őt – az alapvető jogok biztosáról 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § bekezdés k) pontja, 21. § (1) bekezdése, 25. § (1) bekezdése és a 27. § (1) bekezdése alapján – titoktartási kötelezettség nem terheli. Ugyanakkor az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az önálló bírósági végrehajtót vizsgálatom során tájékoztatási kötelezettség terheli.

A végrehajtó a kért tájékoztatást a főtitkár jogszabályi előírásokat részletesen ismertető levelét követően sem adta meg, a kért iratokat továbbra sem küldte meg, akadályozva ezzel vizsgálatom lefolytatását.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése k) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint 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 fentiek értelmében vizsgálati jogosultságom egyértelműen kiterjed az önálló bírósági végrehajtó eljárására. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat lefolytatásának lehetőségét biztosítja számomra kimondva, hogy a vizsgált szervtől, személytől az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat, felvilágosítást kérhetek, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését, megküldését kérhetem. Törvényi előírás alapján tehát az ügyben eddig foganatosított eljárási cselekmények tárgyában is hatáskörrel rendelkezem.

## **II. A vizsgált alaptörvényi elvek tartalmát illetően**

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 működhetnek 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 fejtsek ki tevékenységüket. A törvény alá rendeltség követelményéhez kapcsolhatók az eljárási garanciák, melyek az ügyféli jogok érvényesülését szolgálják.[56/1991. (XI.8.) AB hat; 9/1992. (I.30.) AB hat; 3/2014 (I.21.) AB hat;]

## **III. Az ügy érdemében**

Eljárásom során a tényállásban leírtaknak megfelelően tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem a panaszos ügyében eljáró önálló bírósági végrehajtótól. Az Alaptörvény 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. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az önálló bírósági végrehajtó eljárásának vizsgálatára hatáskörrel rendelkezem, ezért az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján a végrehajtótól az általa lefolytatott eljárással kapcsolatban tájékoztatást, és iratok megküldését kértem. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése alapján a megkeresésnek az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. Ez a határidő 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 vizsgálatral összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges.

Az alapvető jogok biztosa a vizsgálat lefolytatásához szükséges minősített adatokat is megismerheti, azokról kivonatot, másolatot készíthet, és a minősített adatot birtokában tarthatja. A beszerzett iratok és tárgyi bizonyítási eszközök nem nyilvánosak, ezért az alapvető jogok biztosának eljárása tekintetében nem terheli titoktartási kötelezettség a vizsgálat alá vont önálló bírósági végrehajtót. Az ismertetett törvényi felhatalmazások alapján a panaszbeadványban foglalt tényállás pontos tisztázása érdekében az önálló bírósági végrehajtót adatok, iratok megküldésére, tájékoztatás nyújtására kértem. A végrehajtó, akinek e rendelkezések alapján válaszadási kötelezettsége áll fenn, nem tett eleget megkeresésemnek, akadályozva ezzel, hogy érdemben vizsgálhassam panaszos ügyét. A feladataim ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja azt, hogy feladatomat elláthassam, az alapvető jogokat védelemben részesíthessem. Amennyiben a megkeresett szerv a törvényben rögzített formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, aminek a következtében jelentősen megnehezül a vizsgált ügy körülményeinek felderítése, végső soron az alapvető jogok védelme. Mindezek alapján megkereséseim teljesítésének elmaradása vizsgálati jogosultságommal összefüggésben sérelmet okozott. A tájékoztatás elmaradása, az iratok megküldésének megtagadása korlátoz abban, hogy alkotmányos feladataimat elláthassam. Az alapvető jogok biztosa eljárásnak akadályozása összeegyeztethetetlen a jogállamisággal. Megállapítom tehát, hogy *az önálló bírósági végrehajtó mulasztása a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben megállapított visszásság orvoslása, és jövőbeni megelőzése céljából az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az alábbi ajánlásokat teszem:

1. Felkérem az igazságügyi minisztert, hogy a Vht. 230. § (1) bekezdésében meghatározott felügyeleti jogkörében eljárva intézkedjen annak érdekében, hogy megkeresésemnek a végrehajtó eleget tegyen.

2. Felkérem az Igazságügyi Hivatal vezetőjét, hogy a Vht. 230. § (3) bekezdésben biztosított jogkörében eljárva ellenőrizze az önálló bírósági végrehajtó ügyviteli magatartását, hivatali működését, és tegye meg a mulasztások megszüntetésére irányuló intézkedést.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-746/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Hivatalomhoz állampolgári bejelentés érkezett az Éltes Mátyás Általános és Speciális Szakiskola, Kollégium és Gyermekeotthon Fecskefészek Lakásotthona (a továbbiakban: lakásotthon) működésével kapcsolatban. A panaszbeadvány szerint az intézményben élő nagyobb fiúk a kisebbeket rendszeresen bántalmazzák, fizikailag és szexuálisan zaklatják, valamint dohánycikkeket adnak el nekik. A panaszbeadvány állítása szerint a lakásotthon nevelői az említettek cselekményekről tudnak, de ennek ellenére nem tesznek ellene semmit, sőt emellett a gondozottakkal durva hangon beszélnek.

Tekintettel arra, hogy a beadványban jelzettek alapján felmerült az intézményben élő, gondozott gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának (a továbbiakban: gyámügyi és igazságügyi főosztály) vezetőjét a lakásotthon működésének, különös tekintettel a panaszban jelzett kifogások vizsgálatára kértem. Megkeresésemben a főosztályvezetőt – az ügyben keletkezett dokumentumok másolatának egyidejű megküldése mellett – arra is kértem, hogy tájékoztasson vizsgálatára eredményéről, továbbá az ügyben megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről.

### **Az érintett alapvető jogok**

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* (Alaptörvény II. cikk);
- a 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: Gyermekejogi Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.).

### **A megállapított tényállás**

A gyámügyi és igazságügyi főosztály által lefolytatott vizsgálat és a rendelkezésemre álló információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A lakásotthonban különleges és kettős szükségletű (különleges és speciális szükségletű) gyermekeket gondoznak. A vizsgálat keretében az ügyintéző meghallgatta a gyermekeotthon vezetőjét, a lakásotthon szakmai vezetőjét és dolgozóit, a gondozott gyermekeket, a gyermekvédelmi gyámokat, a gyermekejogi képviselőt, a dohányzás tekintetében pedig megkereste a népegészségügyi szolgálatot.

A vizsgálat szerint előfordult, hogy egy idősebb, kettős (különleges és speciális) szükségletű gyermek fizikailag fenyegette a kisebbeket, ő azonban 2014 novemberétől előzetes letartóztatásban van. A vizsgálat a szexuális bántalmazást teljes mértékben kizárta.

A meghallgatott dolgozók nem ismerték el, hogy durva hangon beszélnének a gyermekekkel és a gondozottak sem mondtak rosszat a velük foglalkozó felnőttekről.

Az egyik gyermekvédelmi gyám azonban úgy nyilatkozott, hogy a személyes látogatásaikor nagyon gyakran tapasztalja, hogy a felnőttek durva hangnemben beszélnek a gyermekekkel. Megítélése szerint a szakdolgozók nem igazán tolerálják a gyermekek fogyatékoságát, akkor sem tartózkodnak a durva hangnemtől, ha a gyermekvédelmi gyám ott van.

*A főosztályvezető jelezte válaszában, hogy mindezek alapján szükségesnek tartja a dolgozók kiégésének megelőzését annak érdekében, hogy a türelmetlenség, a gyermekkel szembeni intolerancia ne váljon megszokottá. Erre figyelemmel javasolta, hogy a képzések alkalmával részesítsék előnyben a kiégés elleni, a mentálhigiénés és konfliktuskezelő tréningeken való részvételt, adott esetben ezek kötelezővé tételét is szükségesnek tartja.*

*A gyámügyi és igazságügyi főosztály által lefolytatott vizsgálat feltárta azt is, hogy nemcsak a gondozott gyermekek, hanem a szakdolgozók személye is folyamatosan változik. A főosztályvezető véleménye szerint állandó team kialakítására kell törekedni. A gyermek állandóság és biztonságérzete érdekében megtiltotta a csoportok összevonását, továbbá hangsúlyozta, hogy kerülendő a gyermekek egyik gondozási helyről a másikra helyezése.*

A válasz tartalmazza, hogy a lakóotthon területén belüli dohányzási tilalmat betartják, a szakdolgozók azonban a kimenők alatti dohányzást sem ellenőrizni, sem tiltani nem tudják. A gyerekek egy része már úgy érkezik az intézménybe, hogy dohányzik, ha hazamegy, otthonról hozza a cigarettát, sok esetben együtt dohányzik a szüleivel.

A kimenők ideje alatt pedig a zsebpénzükből veszik (nagykorút kérnek meg a vásárlásra) a dohányárut. Megkínálják egymást cigarettával, de az nem fordult elő, hogy pénzért adták-vették volna egymás között.

*A gyámügyi és igazságügyi főosztály vezetője válaszában arról tájékoztatott, hogy mindezek alapján az intézmény vezetőjének és munkatársainak javasolta, hogy a gyermekek életkorának és értelmi képességeinek megfelelően többször mutassanak be filmeket, demonstrációt a dohányzás ártalmairól. A prevenció mellett – tekintettel arra, hogy a probléma intézményi szintű – fontosnak tartja a leszoktatást. Álláspontja szerint az intézmény vezetőjének olyan szakemberhez kell fordulnia, aki a gyermekek dohányzásról való leszoktatását megfelelő módszerek megismertetésével segíti.*

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

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

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



Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

**1.** 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.

**2.** *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi 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. Az Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja pedig a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

Az Egyezmény 19. cikk 1. pontja alapján a részes államok megtesznek minden arra alkalmas törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától mindaddig, amíg szüleinek vagy valamelyik szülőjének, illetőleg törvényes képviselőjének vagy képviselőinek, vagy bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

Az Egyezmény 24. cikk 3. pontja szerint a részes államok megtesznek minden alkalmas, hatékony intézkedést annak érdekében, hogy megszüntessék a gyermekek egészségére káros hagyományos szokásokat.

### **III. Az ügy érdemében**

1. Az Alaptörvényben, valamint a Gyermekjogi Egyezményben nevesített alapjogok védelméből kiindulva a Gyvt. 6. § (5) bekezdése törvényi szinten is tartalmazza a gyermek emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással, fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez fűződő jogát. A gyermek ennek megfelelően nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

Tekintettel arra, hogy a gondozott gyermekek esetleges egymás közötti szexuális bántalmazására, a legsúlyosabb jogsértésre vonatkozó állítást a gyámügyi és igazságügyi főosztály által lefolytatott vizsgálat nem támasztotta alá, ebben a vonatkozásban a gyermekek alapvető jogával összefüggő visszásságot sem állapítottam meg.

*Megállapítom ugyanakkor, hogy a vizsgálat által feltárt, a szakdolgozóknak a gondozott gyermekek fogyatékoságát nem toleráló, durva hangnemben folytatott kommunikációja, azaz verbális agressziója önmagában alkalmas arra, hogy az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek emberi méltóságához, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez fűződő jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezzen.*

2. Az Egyezményben foglaltakkal is összhangban a Gyvt. 6. § (4) bekezdése tételesen is kimondja, hogy a gyermeknek joga van az egészségére káros szerek ellen védelemhez, ebbe a körbe pedig a dohányzás egyértelműen besorolható.

Az alapvető jogok biztosának korábbi vizsgálati tapasztalatai, így különösen az AJB-6732/2012. számú jelentésben foglaltak szerint a gyermekvédelmi intézményekben a dohányzás problémát jelent, prevencióról csak a kisebb gyermekek esetében lehet szó, ugyanis a 10 év feletti gyermekek közül sokan már úgy érkeznek az intézménybe, hogy függőségük kialakult.

*A gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek esetében a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joguk érvényesítése állami feladat, erre figyelemmel a velük foglalkozó szakemberek felelőssége és kötelessége – egyebek mellett – a dohányzás káros következményeire való figyelemfelhívás, a prevenció, valamint függőség kialakulása esetén a leszokáshoz való segítségnyújtás (különös tekintettel az esetleges kortárs, illetve az otthoni környezetre). Minderre tekintettel *osztom a főosztályvezető azon szakmai álláspontját, hogy a gyermekek dohányzásról való leszoktatásához külső szakember segítsége szükséges.**

### **Intézkedésem**

Figyelemmel arra, hogy a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzetet teremtő gyakorlat és hiányosságok kiküszöbölése érdekében szükséges intézkedéseket a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetője vizsgálatát követően megtette, így *ezen túlmenően ajánlás megfogalmazását nem látom indokoltnak.*

*Jelentésemet elsődlegesen társadalmi-szakmai figyelemfelhívásnak is szánom, külön felhívom ugyanakkor a gyermekotthon vezetőjének a figyelmét arra, hogy az alapvető jogok biztosa a felügyeleti szerv intézkedéseinek végrehajtásáról utóvizsgálat keretében is meggyőződhet.*

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-869/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Herke Miklós

**Az eljárás megindítása**

A panaszos és testvérei 2013-ban külterületi tardi „szőlő” művelési ágú ingatlant örökölték. A területet már a korábbi földhasználó, a Szentistván Mg. Tsz. is elhanyagolt állapotban adta át a panaszos édesanyjának, akinek a halálát követő családi problémák miatt – öccse 2014. augusztus 4-én súlyos betegségben szintén elhunyt, férjét és gyermekét is műtötték – időben nem tudtak gondoskodni annak műveléséről, érdekeik védelméről.

A földhivatal a művelési kötelezettség nem teljesítése miatt 2014 augusztusában az egész területre kiterjedően egyedül a panaszost kötelezte 104.440 forint földvédelmi bírság és 13.500 forint eljárási költség megfizetésére. A panaszos szerint a földhivatal vezetője nem foglalkozott kifogásaival, azzal, hogy a terület osztatlan közös tulajdonban van, és egyébként sem tudja megfizetni a fellebbezés és a bírság összegét. A panaszos feltárta a területet, majd a művelési kötelezettség teljesítésének földhivatali visszaigazolását követően az ügyet lezártak vélte. A Kormányhivatal azonban 2015. január 23-án 13.500 forint, majd telefonon további 104.440 forint összegű hátralékról tájékoztatta.

A nyugdíjas panaszos azt kifogásolta, hogy a hatóság az osztatlan közös tulajdonban álló ingatlan hasznosításának elmulasztása miatt csak vele szemben járt el, az évek óta műveletlen terület hasznosítási kötelezettségének elmaradását korábban eltúrte.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Annak során tájékoztatást kértem – a Földhivatal felettes szerve – a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal vezetőjétől.

**Érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1): „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1): „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 közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tft.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.).

**A megállapított tényállás**

A panaszos 1/3-ad részben tulajdonosa a tardi 0237/28 hrsz-ú, 1 ha 723 m<sup>2</sup> nagyságú, „szőlő” művelési ágú és 52,22 Ak értékű ingatlannak. A földterületet a nyugdíjas panaszos és testvérei édesanyjuk halálát követően 2013 májusában 1/3-1/3 arányban örökölték meg. Osztatlan közös tulajdonukat a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Mezőkövesdi Járási Hivatal Járási Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal) 2013. november 12-én jegyezte be az ingatlan-nyilvántartásba.

Az ingatlanon 2014. június 17-én határszeglét tartott a Földhivatal. A helyszíni jegyzőkönyv szerint „az ingatlanon a hasznosítási kötelezettség teljesítése nem történt meg. Az ingatlan szinte teljes területét fűfélék és egyéb más gyomok borítják. A szőlőre jellemző aktuális munkálatok nem történtek meg. Sok csipke és kékény is megtalálható az ingatlanon”. Erre hivatkozva a 2014. június 19-én kelt, 10137/2/2014. számú levélben kizárólag a panaszost szőlítették fel a szóban forgó ingatlanra fennálló földhasznosítási kötelezettség teljesítésére, figyelmeztetve elmaradásának jogkövetkezményeire és a használó személyének hitelt érdemlő igazolására, jelezve továbbá, hogy a kötelezettség *elmulasztása esetén a tulajdonos és a használó személyének egybeesését* fogják vélelmezni. A Földhivatal 2014. augusztus 5-én újabb határszeglét tartott. Megállapította, hogy a szőlőre jellemző aktuális munkálatok nem történtek meg. Ezért a 10137/2/2014. számú határozatban<sup>1</sup> az egész terület után 104.440 forint összegű földvédelmi bírság és 13.500 forint eljárás költség egyedüli megfizetésére kötelezte a panaszost, a hasznosítási kötelezettség pótlólagos teljesítésére pedig újabb határnapot (2014. szeptember 15.) jelöltek ki. A 2014. szeptember 18-én megtartott utóellenőrzésen a hatóság megállapította, hogy a *hasznosítási kötelezettséget végrehajtották, a területen található bokrokat, cserjéket kivágták a fűféléket lekaszálták*. A Földhivatal a művelési kötelezettség teljesítését 2014. szeptember 22-én visszaigazolta, majd a Kormányhivatal 2015. január 23-án 13.500 forint összegű hátralékról tájékoztatta a panaszost.

#### *A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal tájékoztatásának összefoglalása<sup>2</sup>*

A kormányhivatal álláspontja szerint a Földhivatal az ügy érdemére kiható jogsértést nem követett el, a földvédelmi bírságot megállapító határozat jogerős és végrehajtható, az ügyben további intézkedés nem indokolt.

1. Tard és Cserépváralja községek 2013. évben nem szerepeltek a határszeglével érintett települések között. A Bükkaljai Hegyközség hegybírója 2014-ben arról tájékoztatta a Földhivatalt, hogy Cserépváralja, Tard és Tibolddaróc községekben az ékköves faaraszoló, a szőlő levélatka, a takácsatka, a szőlőilonca, a nyerges szőlőmoly és a tarka szőlőmoly kártevők mellett megjelent a szőlőt károsító karantén kártevő, az amerikai szőlőkabóca is, melynek legfőbb táptalaja az elhanyagolt gondozatlan szőlőterület. Emiatt a Földhivatal – parlagfű ellenőrzés keretében – kiemelt figyelmet fordított a „szőlő” művelési ágú földrésztetek hasznosítási kötelezettségének ellenőrzésére. Az ellenőrzések során – hasznosítási kötelezettség elmulasztása miatt – 2014. május 5-én Cserépváralja településen négy esetben, Tard településen 2014. június 17-én három esetben – közte a 0237/28 hrsz-ú ingatlanon – tapasztaltak jogsértést „szőlő” művelési ágú termőföldeken. A Földhivatal minden esetben a mulasztó földhasználót/tulajdonost szőlította fel – 30 napos teljesítési határidő előírásával – a hasznosítási kötelezett pótlólagos teljesítésére, figyelmeztetve a további mulasztás jogkövetkezményeire. A teljesítési határnap elteltét követően – 2014. augusztus 5-én – utóellenőrzést tartottak. A panaszos a hasznosítási kötelezettségének pótlólagos teljesítésre megállapított határidő meghosszabbítását nem kérte, a földvédelmi bírságot megállapító döntés ellen jogorvoslati kérelmet nem terjesztett elő, ezért a határozat 2014. augusztus 29-én jogerőre emelkedett.

2. A földhasználati nyilvántartásban földhasználóként a panaszos édesanyja volt sajátjogú földhasználóként bejegyezve 2013. január 1. napjától, aki 2013. évben elhunyt. Azóta a tardi 0237/28 hrsz-ú ingatlanok nincs jogszerűen bejelentett földhasználója. A vonatkozó jogszabályi előírások<sup>3</sup> alapján *amennyiben a földhasználati nyilvántartásban nincs bejegyzett földhasználó, akkor a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni, valamint ha az érintett földrészlet közös tulajdonban áll, akkor a tulajdonosokat egyetemlegesen terheli a hasznosítási kötelezettség.*

<sup>1</sup> Kelt 2014. augusztus 18-án.

<sup>2</sup> BO/10/577-4/2015.

<sup>3</sup> Tfv. 24. § (4) bekezdés

3. A tárgyi ingatlannal kapcsolatban a panaszost és a többi tulajdonostárat nem hallgatták meg.

A kormányhivatal szerint a földhasználat bejelentése, vagy annak elmulasztása irreleváns a hasznosítási kötelezettség teljesítésének ellenőrzése tekintetében, mert a Tfv. úgy rendelkezik, hogy bejelentett földhasználó hiányában a szükséges eljárást a tulajdonossal szemben kell lefolytatni. A hasznosítási kötelezettség elmulasztása esetén a mulasztót legalább 20 napos teljesítési határidővel fel kell hívni kötelezettségének pótlólagos teljesítésére. Ez idő alatt van lehetősége a mulasztónak arra, hogy ha valamely akadályozó körülmény miatt kötelezettségét határidőre teljesíteni nem tudja, akkor kérje a teljesítési határidő meghosszabbítását. Amennyiben ezzel a lehetőséggel a mulasztó nem él – mint jelen esetben sem – és határidőre a kötelezettségét sem teljesíti, akkor az eljáró földhivatalnak, újabb teljesítési határidő megállapítása mellett, földvédelmi bírságot kell kiszabnia. A Földhivatalnak ilyen ügyekben nincs mérlegelési lehetősége, illetve jogköre, méltányosságot nem gyakorolhat. Amennyiben a teljesítés az újabb határidőre sem történik meg, a földvédelmi bírságot ismételten ki kell szabni. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az elmúlt 10 évben hasznosítási kötelezettség elmulasztása miatt meghozott másodfokú döntések ellen a kötelezettek öt esetben fordultak bírósághoz. A bíróság a döntéseket minden esetben a lefolytatott eljárást anyagi és – az ügy érdemére kiható – eljárási jogszabályok megsértésének hiányában jogszerűnek és szakmailag megalapozottnak ítélte. A bírósági ítéletek ellen két esetben nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet, azonban azokat is elutasították.

4. Amennyiben az érintett ingatlanok a földhasználati nyilvántartás szerint több földhasználója van, illetve osztatlan közös tulajdonban áll, akkor a kötelezettség a földhasználókat, földtulajdonosokat a Tfv. hivatkozott rendelkezése értelmében egyetemlegesen terheli. A Ptk. előírásai<sup>4</sup> szerint egyetemleges kötelezettség megállapítása alkalmával az érintett földrészlet teljes területének Ak értéke alapulvételével kell a bírságot<sup>5</sup> megállapítani. A földvédelmi bírságot a földtulajdonosok/földhasználók közül többnyire a nagyobb tulajdoni/használati hányaddal, illetve a tulajdoni lap II. részén elsőként feltüntetett tulajdonossal szemben állapítja meg a Földhivatal. A kötelezettség természetesen a tulajdoni/használati hányadoknak megfelelően terheli az érintetteket, de az ezzel kapcsolatos esetleges jogvita polgári peres eljárásban dönthető el.

5. A földhasznosítási kötelezettség teljesítését a földügyi hatóság rendszeresen ellenőrzi. Ez jelenleg évenkénti 5-10 ellenőrzést jelent. Egy-egy termőföld célzott, ismételt ellenőrzésére tehát legkorábban öt, legkésőbb tíz év múlva kerül sor. Ugyanakkor a hasznosítási kötelezettség elmulasztására vonatkozó bejelentés, vagy egyéb – általános helyszínelés, parlagfű felderítési – feladatok végrehajtása alkalmával a helyszínen észlelt mulasztás miatt – mint a panaszos esetben is – a földügyi hatóságnak intézkednie kell. A határszemlék konkrét végrehajtása a Tfv. és a Ket. vonatkozó rendelkezései alapján összeállított, a Földművelésügyi Minisztérium által kiadott „Útmutató a határszemle ellenőrzések megszervezéséhez és végrehajtásához” című szakmai kiadvány alapján történik.

6. Amennyiben a hasznosítási kötelezettséget a kötelezett a földvédelmi bírság megállapítását követően teljesíti, azt akkor is meg kell fizetnie, mert a döntés jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált. Az államháztartásról szóló törvény előírása<sup>6</sup> szerint – a törvény eltérő rendelkezése hiányában – a bíróság, ügyészség által kiszabott eljárási bírság és rendbírság kivételével az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv által jogerősen kiszabott és meg nem fizetett bírság, valamint a meg nem fizetett bírság miatt jogerősen kiszabott és meg nem fizetett késedelmi pótlék köztartozásnak minősül, és adók módjára kell behajtani.

<sup>4</sup> VI. fejezet 6:29. §-a és 6:30. §-a

<sup>5</sup> a Tfv. 2. sz. melléklet 2.1. pontja szerinti szorzószámmal

<sup>6</sup> Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 42. § (3) bekezdése

A jogerős határozatban megállapított földvédelmi bírság tekintetében tehát a földhivatalnak nincs mérlegelési lehetősége, arról, hogy attól utólag eltekintsen. Amennyiben megfizetése még nem történt meg, akkor a földvédelmi bírság behajtásáról a Földhivatalnak intézkednie szükséges.

7. A földhasznosítási kötelezettség teljesítésének ellenőrzése során a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, de szükségtelen a hasznosítási kötelezettség teljesítésére irányuló felszólítás kiadása, ha az időszerű mezőgazdasági munkák elvégzése már nem pótolható.<sup>7</sup>

Egyéb esetekben a határszemle ellenőrzéssel érintett település önkormányzatának hirdető tábláján, hatósági aktusnak minősülő „felhívásban” tájékoztatják és hívják fel a földhivatalok az érintett földhasználókat és földtulajdonosokat a földhasznosítási kötelezettségük teljesítésére, illetve annak megadott időpontban történő ellenőrzésére. Az ellenőrzési tevékenység végrehajtásáról szóló felhívást a földhivatalok hirdetőtábláján, valamint a földhivatali honlapon is közzéteszik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

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

Az előzőek alapján a Földhivatal az ombudsman által vizsgálható közigazgatási szervnek minősül. Az alapvető jogok biztosja – többek között – akkor járhat el, ha a beadványt benyújtó személy a rendelkezésére álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, vagy ilyen jogorvoslati lehetőség nem áll rendelkezésére.

Nem kizárt azonban, hogy a biztos – kivételesen – vizsgálatot folytasson olyan esetben, ha a panasz vizsgálatához szükséges eljárási feltételek formálisan hiányoznak, de a beadványt benyújtó személy személyes körülményei, vagy a beadványban jelzett egyéb tények, körülmények hozzájárultak a jogorvoslat igénybevételének elmaradásához.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

A Kormányhivatal tájékoztatása szerint a panaszos a jogorvoslati lehetőséget nem merítette ki, ami elviekben akadályát jelentené vizsgálatom lefolytatásának. A panaszos előadása szerint kisnyugdíjasként alig tudnak megélni, nem tudják a 30.000,- forintos fellebbezési illetéket, és a kiszabott földvédelmi bírságot megfizetni. A Kormányhivatal tájékoztatása azt is tartalmazza, hogy a hatósági eljárás során sem a panaszost, sem testvéreit nem hallgatták meg.

Mivel a földvédelmi bírság megállapításával kapcsolatos eljárást az ügy érdemében hozott határozat elleni jogorvoslati kérelemben lehetett volna kifogásolni, de a panaszos nem élt fellebbezéssel, elsősorban azt kellett vizsgálnom, hogy a fellebbezés elmaradását a panaszos személyes körülményei, hátrányos helyzete okozta-e.

---

<sup>7</sup> Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjának alkalmazásáról szóló 177/2009. (XII.28.) FVM rendelet 1. § a) pontja

A beadvány szerint panaszos férje 72 éves, minkét lábára műtötték, fiuk 2014 májusában balesetet, combnyaktörést szenvedett, és újra kellett műteni. A hatósági eljárás ideje alatt 2014. augusztus 4-én halt meg testvére, akit súlyos betegsége miatt minden héten kemoterápiára hordtak. Így személyes körülményei miatt a panaszos nem volt képes időben és adekvát jogvédelmet kérni. Ezen túlmenően, a Kormányhivatal válaszából kitűnt<sup>8</sup>, hogy a panaszos által jelzett – osztatlan közös tulajdonban álló ingatlanokra vonatkozó – hatósági eljárás nem egyedi, hanem általános joggyakorlat. *Mindezek és az ügy összes körülményére tekintettel megállapítottam hivatalból való eljárásom elrendelése feltételeinek fennállását.*

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

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú 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: *„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.*

---

<sup>8</sup> Lásd a tényállás 4. pontját



Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”.<sup>9</sup> 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).

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 hatósági eljáráshoz való jogot az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése rögzíti, amely kimondja: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét.<sup>10</sup>

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.<sup>11</sup> Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell.<sup>12</sup> A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

<sup>9</sup> 9/1992 (I. 30.) AB határozat

<sup>10</sup> Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám (40-41. o.)

<sup>11</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.)

<sup>12</sup> Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. (270. o.), Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. (109. o.), Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. (562. o.), valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. (706. o.)

### III. Az ügy érdemében

A Tfv. 5. § (1) bekezdése szerint a földhasználó köteles a termőföldet művelési ágának megfelelő termeléssel hasznosítani, vagy termelés folytatása nélkül a talajvédelmi előírások betartása mellett a gyomnövények meglepedését és terjedését megakadályozni (hasznosítási kötelezettség). A (2) bekezdés szerint a szőlőt és gyümölcsöst a művelési ágának megfelelő termeléssel kell hasznosítani.

A Tfv. előírása<sup>13</sup> szerint földvédelmi bírságot (a továbbiakban: bírság) köteles fizetni az, aki elmulasztja a termőföld hasznosításával kapcsolatos általános vagy ideiglenes hasznosítási, a mellékhasznosítási, az újrahasznosítási kötelezettségét. A Tfv. 24. § (4) bekezdése<sup>14</sup> pedig úgy rendelkezik, hogy amennyiben a földhasználati nyilvántartásban nincs bejegyzett földhasználó, akkor a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni, amennyiben az érintett földrészlet közös tulajdonban áll, akkor a tulajdonosokat egyetemlegesen terheli a kötelezettség.

A tényállásban leírtak alapján rögzíthető, hogy a tardi 0237/28 hrsz-ú, „szőlő” művelési ágú ingatlan – amelyet a 2014. júniusi határszemle érintett – osztatlan közös tulajdonban áll, annak több tulajdonosa van, közte a panaszos. Az sem vitatható, hogy a Földhivatal a vizsgált termőföld művelési kötelezettségének elmulasztásával kapcsolatos eljárásába csak az egyik tulajdonostársat vonta be, vele szemben folytatta le az eljárását.

1. A Ket. előírásai<sup>15</sup> szerint a hatóság – akár kérelemre, akár hivatalból jár el – köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ennek során minden, az ügy szempontjából fontos, releváns körülményt figyelembe venni. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja szerint hivatalból indult eljárásban az eljárás megindításáról – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik<sup>16</sup> – az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. Az ügyféli kör megállapítása a közigazgatási hatósági eljárás egyik alapvető és megkerülhetetlen feladata, tisztázatlansága – az ügyfelek nem teljes körű bevonása – az ügy érdemére kiható jogsértést okoz.

A földhasználati kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárás során keletkezett iratok (ideértve a 10137/2/2014. számú határozatot is) még utalásszerűen sem tartalmazzák, hogy a tardi 0237/28. hrsz-ú ingatlan osztatlan közös tulajdonban áll, több tulajdonosa van.

A vizsgált ügyben az első hatósági eljárási cselekmény a határszemle és az észlelt művelési kötelezettség elmulasztásának rögzítése volt, amelyről nem csak a panaszost, hanem a földterület összes tulajdonosát értesíteni kellett volna. A 10137/2014. számú felszólítás ugyanis nem csak a művelési kötelezettség elmaradásának a megállapítását tartalmazta, hanem a mulasztás pótlására előírt teljesítési határidőt, illetve annak eredménytelen eltelte esetére szóló jogkövetkezményt. Ezek olyan hatósági intézkedések és információk, amelyekről az ügyben érintett valamennyi tulajdonostársnak értesülnie kell/kellett volna, hiszen a hasznosítás joga és kötelezettsége mindegyikükre egyformán vonatkozik/vonatkozott.

Szeretnék utalni a Ket. azon eljárási alapelvére is, amely rögzíti<sup>17</sup>, hogy a közigazgatási hatóság az ügyfél(ek) számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A földügyi hatóság ezt a tardi 0237/28. hrsz-ú ingatlan esetében a panaszos társtulajdonosai irányába elmulasztotta.

<sup>13</sup> Tfv. 24. § (1) bekezdés a) pontja

<sup>14</sup> Tfv. 24. § (4) bekezdés szerint „Az (1) bekezdés a) pontja és b) pont ba) alpontja szerinti földvédelmi bírságot a földhasználóval szemben kell kiszabni. Ha a földhasználati nyilvántartásban nincs bejegyzett földhasználó, a földvédelmi bírságot a tulajdonossal szemben kell kiszabni. Ha az érintett földrészletnek a földhasználati nyilvántartás szerint több földhasználója van, illetőleg az érintett földrészlet közös tulajdonban áll, a földvédelmi bírság a földhasználókat, illetőleg tulajdonosokat egyetemlegesen terheli.

<sup>15</sup> A Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontja és 50. § (1) bekezdése.

<sup>16</sup> Ilyenre a Kormányhivatal sem hivatkozott.

<sup>17</sup> Ket. 5. § (1) bekezdés

Előzőeken túlmenően a panaszosnak címzett felszólítás nem felelt meg a Ket. 71. § (1) bekezdésében<sup>18</sup> foglaltaknak, mert a földügyi hatóság egyszerű levélben – nem végzésben – írt elő az ügyfel(ek)et érintő teljesítési határidőt (kötelezettséget), közölve elmulasztásának a jogkövetkezményeit.

A Ket. és a Tfv. alapján az eljáró Földhivatal köteles lett volna a földhasználati kötelezettségekkel kapcsolatos eljárása során a tényállást tisztázni, az eljárásába az ingatlan összes tulajdonosát bevonni és velük szemben együttesen, a törvényekben előírt formában eljárni.

*Megállapítom, hogy a Földhivatal által lefolytatott földügyi hatósági eljárás sértette a panaszos – és társtulajdonosai – tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogát.*

2. Hangsúlyozni szükséges, hogy jogszabályok absztrakt előírásait az egyedi hatósági aktusok konkretizálják, a Tfv-t-ben szabályozott egyetemleges (együttes vagy mögöttes) felelősség fennállását a hatóságnak meg kell/kellett volna állapítania.

A földhasznosítási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárásban elsőként tisztázni kell az érintett(ek) – leendő kötelezett(ek) – személyét; majd – ha a pótolható hiányosság teljesítésére meghatározott határidő is eredménytelenül telik el – ki kell szabni a földvédelmi bírságot oly módon, hogy osztatlan közös tulajdon esetén a mulasztásból eredő felelősség a tulajdonosokat egyetemelegesen terhelje.

A mulasztás hatóság általi megállapításának következménye a társtulajdonosok egyetemleges kötelezettségének a „beállta”, nem pedig előzménye, ami lehetőséget adhat arra – miként arra a Kormányhivatal hivatkozik<sup>19</sup> –, hogy a hatóság kiválassza, kivel szemben folytatja le az eljárást. (Ilyen lehetőség csak a jogerős kötelezettség végrehajtásával összefüggésben adódik, amikor a hatóság épp a megállapított egyetemleges kötelezettség alapján követelheti bármelyik kötelezettől az előírt bírság teljes összegének megfizetését).

Az ügyfelek – az esetleges majdani kötelezettek – „kiválasztása” nem szubjektív, hanem jogilag szabályozott (objektív) módon történik, termőföld esetén a földhasználati vagy ingatlan-nyilvántartás adattartalma határozza meg. Ez nem függhet attól, hogy az érintett a legnagyobb tulajdoni hányaddal bír-e, vagy a tulajdoni lapon az első társtulajdonos-e, de bármely más szemponttól sem (például nem helybéli, esetleg doktori cím). Az ilyen jogalkalmazás és hatósági joggyakorlat önkényes, sérti a jogbiztonság követelményének és a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapvető jog érvényesülését.

A 10137/2/2014. számú határozatban a tardi 0237/28 hrsz-ú ingatlan hasznosításának elmaradása miatt csak a panaszos egyedi felelősségét és kötelezettségét állapították meg, – a nem kellően tisztázott tényállásból és az így lefolytatott eljárásból eredően – a *földvédelmi bírságot* a Tfv. előírásaival ellentétesen *nem egyetemelegesen szabták ki, ami visszásságot eredményezett.*

A Kormányhivatal válaszában hivatkozottakkal szemben kérdés, hogy egy hatósági aktusban megállapított egyedi jogkövetkezményt a kötelezett hogyan háríthatja tovább a társtulajdonosokra. Azzal ugyanis, hogy a földügyi hatóság az eljárásba csak a panaszost vonta be, csak vele szemben járt el és hozott döntést az egész ingatlan tekintetében, de iure azt is rögzítette, hogy az ügy a többi társtulajdonost nem érinti, irányukban eljárást nem folytatott, rájuk vonatkozóan sem mulasztást, sem póthatáridőt, sem bírságfizetési kötelezettséget nem állapított meg.

---

<sup>18</sup> A Ket. 71. § (1) bekezdése szerint „A hatóság (...) az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.”

<sup>19</sup> „A földvédelmi bírságot a földtulajdonosok/földhasználók közül többnyire a nagyobb tulajdoni/használati hányaddal, illetve a tulajdoni lap II. részén elsőként feltüntetett tulajdonossal szemben állapítja meg. A kötelezettség természetesen a tulajdoni/használati hányadoknak megfelelően terheli az érintetteket, de az ezzel kapcsolatos esetleges jogvita polgári peres eljárásban dönthető el.”

Egy közigazgatási ügyben fennálló egyetemleges felelősséget és kötelezettséget az adott hatósági eljárás (jogviszony) keretében kell tisztázni és megállapítani, azt a hatóság nem utalhatja a polgári jog – vagyis egy más jogviszony – hatálya alá. Mind a jogi szabályozással, mind a hatósági jogalkalmazással kapcsolatban indokolt rámutatni arra, hogy a közigazgatási jogviszonyokban keletkező (ahhoz kapcsolódó, abból származó) jogokat és kötelezettségeket az adott jogviszony keretén belül, előzetesen szükséges rendezni, mert azok a polgári jog eszközeivel utólagosan csak nehezen vagy egyáltalán nem rendezhetők.

Hangsúlyozni szükséges azt is, hogy a panaszos a jogszabálysértően lefolytatott hatósági eljárás és visszás döntés ellenére egész földterület hasznosítását elvégezt(ett)e, amit a Földhivatal – időközben – igazolt.

*Megállapítom, hogy a Földhivatal a földhasznosítási kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos eljárásába az érintett ügyfeleket – az összes társtulajdonost – nem vonta be teljes körűen; a panaszos egyedüli ügyfélként való kiválasztása önkényes, a vele szemben lefolytatott hatósági eljárás és döntés visszás volt, nem felelt meg a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, de sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jogot is.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal* vezetőjét, hogy – figyelemmel a kötelezettség időközbeni teljesítésére is – felüyeleti jogkörében eljárva tegye meg a szükséges intézkedéseket a panaszos és társtulajdonosai ügyében a jogszerű földügyi hatósági eljárás lefolytatására és döntés meghozatalára, továbbá gondoskodjon a jelentésben foglaltak jövőben való maradéktalan érvényesítéséről, érvényesíttetéséről.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-963/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Rigó Anett

**Az eljárás megindítása**

Egy panaszos hivatalomhoz intézett beadványában a Groupama Biztosító Zrt. kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással kapcsolatos eljárását sérelmezte. A panaszos azt kifogásolta, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításának megszüntetése során a kárelőzményi lehívás sikertelenségéről, valamint a törlésről szóló értesítők kiküldésére nem a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 21.§ (4)-(5) bekezdésében foglalt *igazolható módon* került sor.

A panaszban foglaltak felvetették az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve sérelme veszélyének lehetőségét, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az ügyben tájékoztatást kértem a Groupama Biztosító Zrt. vezérigazgatójától.

**Az érintett alapvető jogok**

*Érintett alapvető jogok – a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [„Magyarország független, demokratikus jogállam.” Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]*

**A megállapított tényállás**

A panasz alapján tájékoztatást kértem a Groupama Biztosító Zrt. vezérigazgatójától.

A Biztosító vezérigazgatójának címzett megkeresésem – melyben a panasszal kapcsolatban tájékoztatást kértem – 2015. augusztus 26-án kelt. Az alapvető jogok biztosáról szóló 1011. évi CXI. törvény 18.§-a, illetve a 21.§ (1) bekezdésének a) pontja és (2) bekezdése alapján a válaszadásra nyitva álló határidőt 30 napban jelöltem meg. A Biztosító válasza a megadott határidőn belül nem érkezett meg hivatalomba, ezért ismételt levélben kértem fel, hogy – további 30 napon belül – tegyen eleget korábbi megkeresésemnek.

A Biztosító a megkereséseimre a mai napig semmilyen formában nem válaszolt.

**A vizsgálat megállapításai**

**I. A hatásköröm 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 valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontja szerint közszolgáltatónak minősül a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 4. §-a szerint minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles a törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani.

A biztosítási kötelezettség, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a mindenkori üzemben tartót a gépjármű hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátásának időpontjától – a szünetelés kivételével – a gépjármű forgalomból történő kivonásáig, illetve a külön jogszabályban meghatározott forgalomba helyezésre nem kötelezett gépjármű esetében a forgalomban történő részvétel kezdetétől a részvétel végleges megszüntetéséig terheli. A törvény 5. §-a szerint a biztosító a magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartójának, valamint azon gépjármű tulajdonosának, melynek rendeltetés helye szerinti tagállama Magyarország, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjtarifájának megfelelő – ajánlatát a törvényben meghatározott összeghatárok szerint köteles elfogadni. A fentiekre tekintettel – az alapvető jogok biztosának kialakult gyakorlatának megfelelően – a kötelező felelősségbiztosítási szolgáltatást nyújtó biztosítók e minőségükben közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. A vizsgálatot az Ajbt. 20. § (1) bekezdésre tekintettel indítottam meg.

## **II. A vizsgált alapjogok 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 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 megállapított és ismertetett tényállás szerint a Biztosítótól tájékoztatást kértem. Megkeresésemre – a sürgetés ellenére – a mai napig választ nem kaptam.

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 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 az érintett közszolgáltatót végző szervezet – a Biztosítót –, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. A Biztosító azonban nem teljesítette kérésemet másodszori megkeresésemre sem. Mindezek miatt nem járhattam el érdemben a beadványokban foglaltak kivizsgálása érdekében.*

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet – mely nem más, mint az alapvető jogok védelme – el tudjam látni. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása akadályoz vizsgálatom folytatásában, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okoz.*

### **Intézkedéseim**

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Groupama Biztosító Zrt. vezérigazgatóját, hogy 15 napon belül részletesen tájékoztasson a 2015. augusztus 26-án kelt megkeresésemben foglaltakról és a jövőben megkereséseimnek a törvényben előírtak szerint tegyen eleget.

2. Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Magyar Nemzeti Bank elnökét, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 39.§ (1) i) pontjában kapott felhatalmazás alapján felügyeleti jogkörében intézkedjen annak érdekében, hogy a közszolgáltatót végző biztosítók az alapvető jogok biztosa megkereséseinek a jövőben határidőben és teljes körűen tegyenek eleget.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-992/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély adóhatósági eljárásban a nyilatkozattételi kötelezettségével kapcsolatos költsége megtérítésével kapcsolatban, valamint a nyilatkozattételre való felhívással összefüggésben jogorvoslati jogának sérelme miatt fordult a Hivatalhoz. Beadványában az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvénynek a nyilatkozattétel költségviselésével kapcsolatos rendelkezéseit, valamint a nyilatkozattételre felhívó végzés elleni jogorvoslati lehetőségre vonatkozó rendelkezéseit kifogásolta. Az ügyben felmerült a jogbiztonság követelményével, a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamint a jogorvoslati joggal összefüggő visszásság, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során áttekintettem az adóügyekben hozott végzésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatra, valamint adóhatósági eljárás költségeire vonatkozó központi szabályozást, valamint tájékoztatást kértem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatóságától.

**Érintett alapvető jog**

- A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye [*„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog [*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Jogorvoslathoz való jog [*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírói, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”* Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

**A megállapított tényállás**

1. A panaszban foglaltak szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Adóigazgatósága (a továbbiakban: adóhatóság) egy gazdasági társaság adózóval kapcsolatos adóhatósági ellenőrzés keretében az Art. 98. § (1) bekezdés d) pontja és 48. § (1) bekezdése alapján 3243448633 sz. végzésben nyilatkozattételre hívta fel a panaszost. A nyilatkozattételre felhívó végzésben az adóhatóság figyelmeztette panaszost, hogy a végzés közlésétől számított nyolc napon belül köteles eleget tenni a felhívásnak azzal, hogy az ellenőrzéssel érintett adózó gazdasági társasággal kapcsolatos ügyletekről készített valamennyi bizonylat, dokumentum másolatát is csatolja a nyilatkozatához. Panaszos a nyilatkozattételi felhívásnak az előírt határidőben és részletességgel eleget tett. Panaszos bejelentette igényét az adóhatósági ellenőrzéssel érintett adózóval kapcsolatban meghozott határozat egy példányára, abból a célból, hogy esetlegesen tudjon élni a fellebbezési jogával, tekintettel arra, hogy az Art. 136. § (1)-(3) bekezdései alapján a nyilatkozattételre felhívó végzés csak a határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadható meg.



Mindezekon túl panaszos nyilatkozatában a Ket. 153. § 11. pontja alapján kérte az adóhatósági ellenőrzéssel érintett adózó gazdasági társasággal kapcsolatos ügyletekről készített bizonylatok, valamint dokumentumok másolatával összefüggően keletkezett 900 Ft költségének megtérítését.

Az adóhatóság panaszos nyilatkozatában foglaltakra a 3243452458 sz. tájékoztató levélben válaszolt. Az adóhatóság a vizsgált adózó gazdasági társasággal kapcsolatban meghozott határozat egy példányára vonatkozó igényével összefüggésben arról tájékoztatta a panaszost, hogy az adózó gazdasági társasággal szemben folyamatban lévő ellenőrzés eredménye az Art. 53. §-a értelmében adótitoknak minősül, erre tekintettel a vizsgálat eredményével kapcsolatban az adóhatóságot titoktartási kötelezettség terheli, az adóhatóság így nem jogosult tájékoztatást adni az vizsgált adózó gazdasági társasággal kapcsolatban. A panaszos részéről felmerült 900 forint összegű költségének megtérítésével összefüggésben pedig az adóhatóság az Art. 179. § (3) bekezdésére hivatkozott, mely szerint az adózó költségeit az adózó viseli, valamint kiemelte, hogy Art. 48. §-a alapján nyilatkozattételre felhívott adózó köteles viselni a nyilatkozattétellel kapcsolatban felmerült költségeket, így annak az adóhatóság által történő megtérítésére nincs mód.

2. A panaszban foglaltak megalapozott kivizsgálása céljából a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága* (a továbbiakban: Főigazgatóság) álláspontjának kifejtését kértem abban a kérdésben, hogy az ellenőrzési eljárás során nyilatkozattételre felhívott személy tekintetében milyen módon lehet a felmerült költségigényt érvényesíteni, valamint hogy egy kizárólag az ellenőrzés megállapításait realizáló határozatban megtámadható, az ellenőrzési eljárás során meghozott közbenső döntés, így végzés ellen milyen módon lehet jogorvoslással élni annak, akire a közbenső döntés vonatkozott.

2.1. A Főigazgatóság a *felmerült költségigény érvényesítésének lehetőségével* összefüggésben az alábbiakról tájékoztatót. A panaszost az Art. 48. § (1) bekezdése alapján hívta fel az adóigazgatóság nyilatkozattételre. Az Art e rendelkezése kimondja, hogy az adóhatóság az adózót, illetve az adózónak nem minősülő magánszemélyt – a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózók adókötelezettségének, adóalapjának, adókedvezményének, adójának vagy költségvetési támogatásának megállapítása, ellenőrzése, illetve az adóhatóság törvényben meghatározott eljárásának lefolytatása érdekében – felhívásban nyilatkozattételre kötelezheti az általa ismert, illetve nyilvántartásában szereplő adatról, tényről, körülményről.

Az Art. 98. § (1) bekezdés *d)* pontja szerint az adóellenőr az ellenőrzés során az adózótól, képviselőjétől, alkalmazottjától felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet. Az adózó fogalmát az Art. 6. § (1) bekezdése határozza meg. Az Art. 6. § (1) bekezdése szerint adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét, adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy e törvény írja elő. Az Art. 179. § (3) bekezdése kimondja, hogy az adózó költségeit az adózó viseli. Mivel az Art. az egyes adókötelezettségek teljesítését (személy szerint) az adózó terhére írja elő, ennek alapján az adózót terhelik az ezzel kapcsolatos költségei is.

Fentiek alapján az adózóval szerződéses kapcsolatban állt vagy álló magánszemély az Art. 48. §-a szerinti nyilatkozattétellel kapcsolatban felmerült költségeit (pl. utazási költség, postaköltség, jövedelem kiesés) – figyelemmel arra, hogy a nyilatkozattétel az Art.-ban nevesített adókötelezettség, s így ezen kötelezettsége tekintetében adózónak kell tekinteni – az Art. 179. § (3) bekezdése alapján saját maga köteles viselni, annak megtérítésére nem tarthat igényt. Az Adóigazgatóság kiemelte továbbá, hogy olyan személyt viszont nem lehet az Art. 48. § (1) bekezdése alapján nyilatkozattételre kötelezni, aki az adózóval nem áll vagy állt szerződéses kapcsolatban. Ha a 48. § (1) bekezdése alapján a magánszemélyt nem lehet nyilatkozat tételére kötelezni, a Ket. 53. §-a alapján az adóhatóság tanúként hallgatja meg, ha az ügyre vonatkozó tény tanúval történő bizonyítása szükséges.

2.2 Az ellenőrzési eljárás során meghozott közbenső döntések, a *végzések elleni jogorvoslattal összefüggésben* az Főigazgatóság arról tájékoztatott, hogy az Art. 123. §-a alapján az adóhatóság az adóügy érdemében határozattal, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésben végzéssel dönt. Az Art. 136. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak alapján az adózó az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhet. A fellebbezés joga megilleti azt is, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

A határozathozatalt megelőző eljárás során hozott végzés csak a határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadható meg, kivéve, ha az önálló fellebbezést e törvény megengedi. Az eljárásban részt vevő személyek közül az Art. 136. § (1) bekezdése elsődlegesen az adózót említi fellebbezésre jogosultként. Bár nem minősül adózónak, mégis gyakorolhatja az adózót megillető jogokat a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személy, aki ezen belül szintén élhet a jogorvoslat lehetőségével. Mindezek mellett az adózón és a kizárólag az adó megfizetésére kötelezett személyen kívül a fellebbezés joga megillet bárkit, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

Az Art. 136. § (3) bekezdése pedig taxatív felsorolást tartalmaz azon végzésekről, amelyekkel szemben önálló fellebbezésnek van helye. Az Art. 136. § (3) bekezdése azonban nem biztosít önálló fellebbezési jogot a nyilatkozattételre felhívó végzésekkel szemben. Az Art. 136. § (3) bekezdésében nem nevesített végzések ellen jogorvoslat kizárólag az eljárást lezáró határozat ellen benyújtott fellebbezésben kérhető. Az Art. 48. § (1) bekezdése alapján nyilatkozattételre kötelezett adózó vagy magánszemély, mivel az ügy érdemében hozott elsőfokú határozat ellen rá vonatkozó rendelkezés hiányában fellebbezéssel nem élhet, a nyilatkozattételre történő felhívás iránt kibocsátott végzéssel szemben semmilyen jogorvoslat nem illeti meg. Azaz a határozathozatalt megelőző eljárás során hozott, önálló fellebbezéssel nem támadható végzésekkel szemben az Art. érdemi jogorvoslatot nem biztosít a kizárólag a közbenső döntéssel érintettek számára.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

1. 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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagja és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés *f)* pontja, illetve (4) bekezdés *f)* pontja szerint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kormányhivatal, mely központi államigazgatási szerv, ebből fakadóan pedig az Ajbt. szerint hatóságnak minősül, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

2. Az alapvető jogok biztosa eljárása során vizsgálja, hogy akár a hatósági jogalkalmazás, akár az annak alapjául szolgáló jogszabály alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez-e. Abban az esetben, ha a vizsgálat eredményeképp az alapvető jogok biztosa arra a következtetésre jut, hogy a visszásságot valamely nem megfelelő normatartalom eredményezi, akkor – egyéb intézkedési lehetőségek mellett – az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján javaslatot tehet jogszabály módosítására. Ebből értelemszerűen következik az is, hogy eljárása során az alapvető jogok biztosa nem csupán az egyedi ügyeket, hanem absztrakt módon az alapul szolgáló jogszabályt is vizsgálhatja.

## II. A vizsgált alapjog tekintetében

A panaszos alapvetően az Art.-nak az eljárási költségek viselésével kapcsolatos rendelkezéseit, valamint a nyilatkozattételre felhívó végzés elleni jogorvoslati lehetőségre vonatkozó rendelkezéseit kifogásolta, ezért vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy a vonatkozó jogi szabályozás biztosítja-e a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság érvényesülését. Áttekintettem továbbá a panaszos egyedi ügyével összefüggésben az adóhatóság eljárását is, különös tekintettel a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez valamint jogorvoslathoz való joga érvényesülése szempontjából.

1. 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. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ez a rendelkezés rendszertanilag is, tartalmában is elkülönül a polgári és büntető ügyek tisztességes intézésétől, amelyet az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése rögzít. A „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűsége, a jogszabályok szövegének betartásán. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998 (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye tehát a hatósági ügyek intézése során nem pusztán az eljárás legalitását követeli meg. Az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Ez az alapjog akkor érvényesül tehát, ha az ügyfelek a jogaikról és kötelezettségeikről, az igénybe vehető kedvezményekről kérésükre megfelelő időben szakszerű, pontos tájékoztatást kapnak. A jogállamiság megvalósulásának elengedhetetlen feltétele ugyanis, hogy az érintettek ténylegesen tájékozódhassanak arról, hogy a jogszabályok milyen magatartás tanúsítására kötelezik, illetve milyen jogosultságok, kedvezmények illetik meg őket a vonatkozó jogi normák alapján. Mindez különösen is igaz az adóhatósági eljárásokban, ahol az ügyfelek csak több jogszabály értelmezése útján tájékozódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről.

3. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírói, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény rendszerében alapvető jog, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint törvényben kell szabályozni, és amely 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 korlátozható.

## II. Az ügy érdeme tekintetében

### Határozathozatalt megelőző eljárásban hozott végzésekkel szembeni jogorvoslat

A vizsgált ügyben, általánosságban azt sérelmezi a panaszos, hogy nem biztosított az adózó jogorvoslati joga az adóhatósági eljárás során hozott olyan végzésekkel szemben, melyekkel szemben az Art. önálló fellebbezést nem biztosít, és amelyek kizárólag az Art. 136. § (2) bekezdése alapján, tehát az ügy érdemében hozott határozattal szemben benyújtott fellebbezés keretében támadhatóak meg. Az Art. 5. § (1) bekezdése alapján, ha maga az Art., vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik adóügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Art. hivatkozott rendelkezése azt jelenti, hogy adóügyekben az Art. által nem szabályozott kérdésekben az Ket. rendelkezéseit – mint mögöttes jogszabályt – kell alkalmazni, kivéve a Ket.-nek az eljárás megindítására, az újrafelvételi eljárásra, a hatósági szolgáltatásra, a végrehajtási eljárásra és az ügyfél kérelmére történő ellenőrzés lefolytatására, az ügyintézési rendelkezésre, elektronikus irat előterjesztése esetén az ügyintézési határidő kezdetére vonatkozó szabályait, a kiskorú adózó esetében az ügyintézés soronkívülségére és határidejére vonatkozó szabályait [Art. 5. § (2) bekezdése]. Az Art. a fellebbezésre vonatkozóan önálló szabályozást tartalmaz, erre tekintettel a Ket. fellebbezésre vonatkozó rendelkezései, mint mögöttes jogszabály nem alkalmazható.

Az Art. 136-139. §-ai rendelkeznek arról, hogy a törvény hatálya alá tartozó döntések miként támadhatók meg fellebbezési kérelemmel, mely döntések ellen van helye önálló fellebbezés benyújtására és mely döntések azok, amelyek ellen csak járulékos lehetőségként vehető igénybe a fellebbezés, mint jogorvoslat. Ennek megfelelően az Art. alapján az érdemi döntést magába foglaló határozat ellen minden esetben önálló fellebbezésnek van helye. Az elsőfokú végzések megtámadhatósága tekintetében az Art. szerinti szabályozás kiindulópontja – az eljárás gyorsaságának, hatékonyságának biztosítása érdekében – az, hogy az eljárás során hozott hibás döntések csak akkor kívánnak orvoslást, ha az eljárási hiba kihatott az ügy érdemére. Minden az eljárás során hozott végzés elleni fellebbezés az eljárás időbeli elhúzódásához vezetne azokban az ügyekben is, amelyekben hibátlan, törvényes határozat születik és az adózónak a határozat ellen fellebbezés benyújtása nem áll érdekében. Ezért a végzések elleni fellebbezés általános szabályként járulékos jogorvoslati lehetőség, ami azt jelenti, hogy a végzések az ügy érdemében hozott határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadhatók meg [Art. 136. § (2) bekezdés]. Ez lényegében azt jelenti, hogy a határozat ellen benyújtott fellebbezést elbíráló szerv csak akkor köteles az eljárás során hozott döntéseket (végzéseket) felülvizsgálni, ha azokat a határozat elleni fellebbezés külön és kifejezetten támadja. Azokban az esetekben azonban, amikor a hibás végzéssel okozott jog-, illetve érdeksérelem orvoslására a határozat ellen benyújtott fellebbezés valamely okból nem nyújt biztosítékot, az Art. 136. § (3) bekezdése lehetőséget ad az eljárás során született végzések önálló fellebbezéssel való megtámadására. E körben azonban az Art. nem biztosít önálló fellebbezési jogot a nyilatkozattételre felhívó végzésekkel szemben. Mindezekre tekintettel az Art. 48. § (1) bekezdése alapján nyilatkozattételre felhívott adózó e végzéssel szemben nem élhet önálló fellebbezéssel az Art. 136. § (3) bekezdése alapján, az Art. 136. § (2) bekezdése alapján pedig csak akkor támadhatja meg a végzést az ügy érdemében hozott határozattal szembeni fellebbezéssel, ha a határozat a nyilatkozatra felhívott személyre illetve adózóra vonatkozóan rendelkezést tartalmaz.

Panaszos beadványában sérelmezte továbbá, hogy nem küldte meg számára az adóhatóság a gazdasági társaság adózóval szemben lefolytatott vizsgálat eredményeként meghozott határozat egy példányát arra hivatkozva, hogy az adótitkokat tartalmaz, így nem gyakorolhatta az Art. 136. § (2) bekezdésében biztosított fellebbezési jogát, tekintettel arra, hogy nem tudja, hogy a határozat rá vonatkozóan tartalmaz-e rendelkezéseket. Fenti kérdés vizsgálata során az adóhatósági ügyekben a döntések közlése vonatkozó rendelkezésekből szükséges kiindulni. Az Art. nem tartalmaz külön rendelkezéseket a döntés közlésére vonatkozóan, ebből következően a fentebb idézett Art. 5. § (1)-(2) bekezdésére tekintettel a Ket.-nek a döntés közlésére vonatkozó általános szabályainak vizsgálata szükséges. A Ket. 78. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel.

Az Art. 53. § (1) bekezdésének első mondata rögzíti továbbá, hogy adótitok az adózást érintő tény, adat, körülmény, határozat, végzés, igazolás vagy más irat.

Az idézett jogszabályhelyek alapján tehát adóhatósági ügyben hozott határozatot az adóhatósági üggyel érintett adózóval és azzal lehet közölni, akire nézve a határozat rendelkezést tartalmaz, egyéb – így például az eljárás során hozott végzéssel érintett – személlyel, akire nézve a határozat nem tartalmaz rendelkezést a Ket. 78. §-a valamint az Art. 53. § (1) bekezdésére tekintettel nem lehet közölni.

*Összefoglalva tehát adóügyekben hozott végzések elleni fellebbezés főszabály szerint járulékos jogorvoslati lehetőség, ami azt jelenti, hogy a végzések az ügy érdemében hozott határozat ellen benyújtott fellebbezésben támadhatók meg. Mindazonáltal azokban az esetekben, amikor a határozat ellen benyújtott fellebbezés valamely okból nem nyújt biztosítékot a végzéssel okozott jog- vagy érdeksérelem orvoslására, az Art. – a 136. § (3) bekezdésében meghatározott taxatív felsorolás körében – lehetőséget ad az eljárás során született végzések önálló fellebbezéssel való megtámadására. A fentiek okán általánosságban az adóügyekben hozott végzésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatra vonatkozó szabályozással összefüggésben alkotmányossági aggályt nem észleltem. A konkrét ügyben vizsgált, az Art. 48. § (1) bekezdése alapján nyilatkozattételre felhívó végzéssel szemben az Art. 136. § (3) bekezdése nem biztosít önálló fellebbezési jogot, azonban e végzéssel szemben az ügy érdemében hozott határozat ellen benyújtott fellebbezés biztosítja a jogorvoslat lehetőségét. Mindezek alapján a kapcsolódó adótörvényi jogszabályhelyek e tárgykörben történő módosításának kezdeményezésére nem látok okot, tekintettel arra, hogy azok együttes értelmezése nem eredményezi a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jognak a sérelmét.*

#### **A nyilatkozattétellel összefüggésben felmerült költség viselése**

Az Art. 179. §-a foglalkozik az eljárási költségekkel. Hivatkozott jogszabályhely (1) bekezdése értelmében főszabály szerint az adóztatás és az adóigazgatási eljárás költségeit az állam, illetve az önkormányzat viseli, kivéve a lefoglalt dolog elszállításának és megőrzésének és a végrehajtás költségeit. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése kimondja, hogy abban az esetben, ha az eljárás során az adózó rosszhiszeműen gyakorolta a jogait, és emiatt az eljárásban az állam, illetve az önkormányzat terhére további költségek merültek fel, azt az adózónak kell megfizetnie. A rosszhiszemű joggyakorlást az adóhatóságnak kell bizonyítania. Az Art. 179. § (3) bekezdése rögzíti továbbá, hogy az adózó költségeit az adózó viseli.

A fentiek alapján azt szükséges vizsgálni, hogy a panaszos nyilatkozattételével összefüggésben felmerült költség az Art. 179. § (1) bekezdése alapján az adóztatás és az adóigazgatási eljárás költségének, avagy a 179. § (3) bekezdés alapján az adózó költségének minősül és hogy a panaszos az eljárásban adózónak tekinthető-e.

A kérdés vizsgálata során mindenképpen az Art. 6. § (1) bekezdéséből szükséges kiindulni, mely kimondja, hogy adózó az a személy, akinek adókötelezettségét, adófizetési kötelezettségét adót, költségvetési támogatást megállapító törvény vagy e törvény írja elő. Az adózó fogalmát igen széles körben határolja le az Art., tekintettel arra, hogy lényegében adózónak minősül mindenki, akire nézve az egyes adótörvények vagy az Art. valamilyen adókötelezettséget ír elő. Mindebből következően az Art. 48. § (1) bekezdése alapján nyilatkozattételre felhívott panaszos az Art. 6. § (1) bekezdése alapján adózónak minősül, és mint adózó szerződéses kapcsolatban állt egy másik (gazdasági társaság) adózóval, így nyilatkozattételre köteles még akkor is, ha az nem a saját ügyében történik.

Az adózó kötelezettségeit az Art. 14. § (1) bekezdése szabályozza. E jogszabályhely a) pontja az adózó kötelezettségei között felsorolja az adózó nyilatkozattételi kötelezettségét. Az egyes adókötelezettségekre vonatkozó részletszabályokat az Art. III. fejezete, a nyilatkozattételre való felhívásra vonatkozó rendelkezéseket pedig az Art. 48. §-a rögzíti.

Az Art. 48. § (1) bekezdése alapján az adóhatóság az adózót, illetve az adózónak nem minősülő magánszemélyt – a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózók

adókötelezettségének, adóalapjának, adókedvezményének, adójának vagy költségvetési támogatásának megállapítása, ellenőrzése, illetve az adóhatóság törvényben meghatározott eljárásának lefolytatása érdekében – felhívásban nyilatkozattételre kötelezheti az általa ismert, illetve nyilvántartásában szereplő adatról, tényről, körülményről. A nyilatkozattétel csak az Art. 48. § (2) bekezdésében felsorolt okkal tagadható meg, azaz csak akkor, ha az adózó vagy a magánszemély az eljárásban tanúként nem lenne meghallgatható, vagy a tanúvallomást megtagadhatná.

Az Art. VII. fejezete foglalkozik ugyanakkor az adóigazgatási eljárással és annak szakaszaival. Az Art. 85. §-a értelmében az adóigazgatási eljárásban az adóhatóság az adózó jogait, kötelezettségeit állapítja meg, ellenőrzi az adókötelezettségek teljesítését, a joggyakorlás törvényességét, az adózást érintő tényekről, adatokról, körülményekről nyilvántartást vezet, és adatot igazol. Az adóigazgatási eljárás szakaszai: az ellenőrzés, a hatósági eljárás, valamint a végrehajtási eljárás. Fentiekkel szoros összefüggésben a vizsgált ügyben az adóhatóság az Art. 98. §-a alapján folytatott adóellenőrzést – mely az adóigazgatási eljárás egyik szakasza – az ügyben érintett gazdasági társasággal szemben, melynek keretében az 98. § (1) bekezdés d) pontja szerint az adózótól, képviselőjétől, alkalmazottjától felvilágosítást, más személyektől nyilatkozatot kérhet. Az adóhatóság a vizsgált ügyben nyilatkozattételre felhívó végzésben az Art. 48. § (1) bekezdés mellett az Art. 98. § (1) bekezdésére is hivatkozott.

A panaszos egyedi ügyével összefüggésben mindenképpen szükséges felhívni a figyelmet továbbá a Ket. 37. § (1) bekezdésére, amely – mint mögöttes jogszabály adóigazgatási eljárás keretében is alkalmazandó –, kimondja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. A Ket. hivatkozott rendelkezése alapján a panaszos nyilatkozattételében megfogalmazott azon kérése, hogy a nyilatkozattétellel kapcsolatban felmerült költségeit az adóhatóság térítse meg, a panaszos eljárási költség állam általi viselése, tehát költségmentesség iránti kérelmének minősül. Ebből pedig az következik, hogy az adóhatóságnak a költségmentesség iránti kérelmet alakszerű döntésben, tehát végzésben kellett volna elutasítania, nem pedig tájékoztató levélben. Az Art. 136. § (3) bekezdés j) pontja pedig kimondja, hogy az eljárási költség viselésével kapcsolatos, a költségmentességi kérelmet elutasító végzéssel szemben önálló fellebbezésnek van helye.

*Az Art. idézett szakaszai alapján valamint a konkrét ügy kapcsán megállapítható, hogy a panaszosnak a nyilatkozattétellel összefüggésben felmerült költsége állam általi viselésével összefüggő kérelméről, vagyis arról, hogy az adózó, avagy az adóigazgatási eljárás költségének minősül-e, az adóhatóságnak alakszerű döntésben, tehát végzésben kellett volna döntenie, mindezekre tekintettel nem járt el törvényesen az adóhatóság, amikor tájékoztató levélben utasította el a költségtérítésre irányuló kérelmet. Fentiekon túlmenően megállapítható továbbá az is, hogy azáltal, hogy az adóhatóság alakszerű döntés mellőzésével utasította el panaszos költségmentesség iránti kérelmét, megvonta a panaszostól azt Art. 136. § (3) bekezdés j) pontjában biztosított végzésekkel szembeni önálló fellebbezés lehetőségét. Ezáltal a panaszosnak nem volt arra lehetősége, hogy fellebbezés keretében másodfokú adóhatóság döntsön arról, hogy nyilatkozattételével összefüggő költsége az adózó költségének tekinthető-e, vagy pedig az adóigazgatási eljárás költségének (amely viselésére az állam köteles). Fentiekre tekintettel a vizsgált ügyben a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogával, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásság áll fenn.*

### **Intézkedésem**

A vizsgált ügyben a panaszos *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot állapítottam meg.*

Az Ajb. 20. § (3) bekezdés b) pontja alapján azonban – a visszásság csekély jelentősége miatt – a vizsgált ügyre vonatkozó intézkedést nem teszek.

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem ugyanakkor a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Észak-magyarországi Regionális Adó Főigazgatósága főigazgatójánál, hogy fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a döntés tartalmú adóhatósági cselekményekről alakszerű határozatot vagy végzést hozzon annak érdekében, hogy az adózók élhessenek a jogszabályok által biztosított jogorvoslathoz való jogukkal.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1027/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Györffy Zsuzsanna  
dr. Murányi Fanni

**A vizsgálat megindítása**

Panaszbeadványok és más jelzések alapján tudomásomra jutott, hogy a hazánkban munkát vállaló külföldi, elsősorban román állampolgárságú személyekkel együtt itt tartózkodó gyermekek számos esetben nem vesznek részt a koruk szerint esedékes iskolai oktatásban, vagyis nem járnak iskolába Magyarországon. A külföldi állampolgárságú szülők arra hivatkoznak, hogy rájuk a hazájuk szerinti oktatási rendszer szabályai vonatkoznak, gyermekük e szabályok szerint, vagyis például magántanulónként végzi iskolai tanulmányait. A tapasztalatok szerint a valóságban ugyanakkor az érintett családokban a gyermekek sem Magyarországon, sem az állampolgárságuk szerinti országban nem tesznek eleget tankötelezettségüknek. Mindez azért is különösen aggályos tény, mert alkalmas arra, hogy tovább mélyítse az egyébként is kiszolgáltatott helyzetüket.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (1) bekezdés a) pontja alapján a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. A gyermekek jogainak védelméhez kapcsolódó egyes ombudsmani vizsgálatok során pedig kiemelt szerepe van a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezménynek (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok – így Magyarország is – elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást *mindenki számára* kötelezővé és ingyenessé teszik.

Figyelemmel arra, hogy a kapott jelzések alapján felmerült a külföldi állampolgárságú, de Magyarországon tartózkodó gyermekek oktatáshoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Az átfogó vizsgálatom alapvető célja annak feltárása volt, hogy az Egyezmény 28. cikkében foglalt garanciák miként érvényesülnek a magyar gyakorlatban.

A vizsgálat sikeres lebonyolítása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökét, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért és Szociális Ügyekért és Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárságát, a Miniszterelnökség Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárt, a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjét, a Nagykáta Járás Tankerület igazgatóját, valamint a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítványt, a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesületet.

Az átfogó ombudsmani vizsgálat keretében a teljes helyzetkép kialakítása érdekében szükségesnek tartottam továbbá a magyar gyermekek külföldi tankötelezettségének teljesítésével összefüggő gyakorlat megismerését is, ezért ennek kapcsán megkerestem a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, továbbá a Vas Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját. A megkeresett szervek válaszaiban foglaltak alapján szükségesnek tartottam további tájékoztatást kérni a Bács-Kiskun Megyei Rendőrkapitányság vezetőjétől, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjától, valamint a Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjétől.



## Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- az oktatáshoz 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 gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

## Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Egyezmény),
- 1992. évi LXXVI. törvény, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról (a továbbiakban: Pnyt.),
- 1993. évi LXXIX. törvény, a közoktatásról (a továbbiakban: a közoktatásról szóló törvény),
- 1993. évi III. törvény, a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról (a továbbiakban: Szt.),
- 1994. évi XXXIV. törvény, a Rendőrségről (a továbbiakban: Rtv.),
- 1998. évi LXXXIV. törvény, a családok támogatásáról (a továbbiakban: Cst.),
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.),
- 1999. évi LXIX. törvény, a szabálysértésekről (a továbbiakban: régi Szabs. tv.),
- 2007. évi I. törvény, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Szmtv.),
- 2007. évi II. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Harmtv.),
- 2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról (a továbbiakban: menedékjogi törvény),
- 2001. évi C. törvény, a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről,
- 2011. évi CXCV. törvény, a nemzeti köznevelésről (a továbbiakban: Nkt.),
- 2012. évi II. törvény, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (a továbbiakban: Szabs. tv.),
- 2013. évi V. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (továbbiakban: Ptk.),
- 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet, a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról (a továbbiakban: EMMI rendelet),
- 1979. évi 13. törvényerejű rendelet, a nemzetközi magánjogról szóló (a továbbiakban: NMJtvr.),
- 1968. október 15-i 1612/68/EGK tanácsi rendelet, a munkavállalók Közösségen belüli szabad mozgásáról (a továbbiakban: EGK Rendelet),
- 2003/109/EK tanácsi irányelv, a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról (a továbbiakban: EK Irányelv)

## A megállapított tényállás

1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Köznevelésért Felelős Államtitkárától (a továbbiakban: köznevelési államtitkár), valamint a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (a továbbiakban: KLIK) elnökétől *a külföldi gyermekek hazai oktatásban való részvételével kapcsolatosan kértem tájékoztatást.* A köznevelési államtitkár válasza szerint a 2014/2015-ös tanévben Magyarországon 14.652 fő külföldi állampolgárságú gyermek teljesíti tankötelezettségét általános és középiskolában. Ebből *legmagasabb számban a román állampolgárságú gyermekek* – összesen 3158 fő – voltak jelen a hazai köznevelési intézményekben (a tanulók származási ország és iskola típusonkénti megoszlása a mellékletben).

a) A köznevelési államtitkár a további tájékoztatásában kitért arra, hogy a nem magyar állampolgár kiskorúak oktatása érdekében hazánkban vannak olyan *iskolák, amelyeknek kiemelt profilja a migráns gyermekek oktatása.* Ezek az iskolák idegen nyelven, külföldi jog és oktatási rendszer szerint oktató iskolák, illetve az ún. nemzetközi iskolák, amelyeket valamely nemzetközi iskolai, oktatási szervezet akkreditált. Ezen intézmények nem állami fenntartásúak, jellemzően alapítványok, illetve nonprofit gazdasági társaságok alapították, nyilvántartásba vételük és működésük engedélyezése az oktatásért felelős miniszter hatáskörébe tartozik. Létezik két állami fenntartású iskola is a migránsok számára: a Magyar-Kínai Két Tanítási Nyelvű Általános Iskola, amelyben kínai és más távol-keleti származású tanulók oktatása folyik, és a Than Károly Ökoiskola, Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola, amely évek óta felvállalja a különböző országokból származó migráns tanulók integrálását és oktatását.

A KLIK elnöke – Komárom-Esztergom megye kivételével – rendelkezéseimre bocsátotta az ország valamennyi tankerületére vonatkozó felmérését, továbbá tájékoztatást kért az Oktatási Hivatal elnökétől. Eszerint a Békéscsabai Szent László utcai Általános Iskolának kiemelt profilja a migráns gyerekek oktatása. A Gyulai Alapfokú Közoktatási Intézmény részt vett interkulturális nevelés-oktatás bevezetését támogató pályázaton, további gyulai iskolák korábban és jelenleg is fogadnak migráns tanulókat. A Gyomaendrődi Tankerületben nincs kijelölt intézmény, az adatszolgáltatás idején egy iskolában három külföldi állampolgárságú gyermek tanult.

A fővárosban kijelölt intézmény az Újpesti Bródy Imre Gimnázium és Általános Iskola. A VI. kerületben négy intézményben tanulnak külföldi gyermekek, de egyik iskolának sem ez a kiemelt profilja. A X. kerületi tankerületben nagy számban vannak jelen migráns tanulók. A migráns gyermekek közel 10 százaléka a Kőbányai Bem József Általános Iskolában tanul.

Fejér megyében 2015. január 1-jétől a bicskei Csokonai Vitéz Mihály iskola van kijelölve erre a célra. A debreceni Csapókerti Általános Iskola 1999. óta kötelező általános iskolai felvételt biztosít a BÁH Befogadó Állomás bicskei és debreceni telephelyén tanköteles gyermekeknek. Nógrád megyében Balassagyarmaton pedig 2014. október 15-étől működik egy olyan osztály, amelyben menedékkérelt, oltalmazott és menekült gyermekek oktatása folyik.

b) A *külföldi tanköteles gyermekek nyilvántartásával kapcsolatos kérdéseimre a válaszadók megerősítették, hogy a külföldi tanköteles gyermekek nyilvántartása nem különbözik a magyar állampolgárokéétól, a tankötelezettséggel kapcsolatos szabályokat az Nkt. 45. §-a tartalmazza.*

c) A köznevelési államtitkár válaszában kifejtette, ha *a nem magyar állampolgárságú tanuló tankötelezettségének anyaországa szerint magántanulónak tesz eleget, akkor becsatolja a tanulói jogviszonyának igazolását,* amely azonban ritkán fordul elő. Az államtitkár utalt továbbá az EMMI rendelet 83. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakra, amely szerint a tanuló szülőjének írásbeli nyilatkozatát kell beszerezni a kiskorú tanuló esetén a tanulói jogviszony keletkezésével, megszűnésével kapcsolatos ügyekben.

*d) A külföldi állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének elmulasztása miatt az utóbbi években indult hatósági vagy gyermekvédelmi intézkedésekkel kapcsolatban a köznevelési államtitkárnak hivatalos tudomása nincs.*

A KLIK elnökének adatgyűjtése szerint a fővárosban a Móricz Zsigmond Gimnáziumban két esetben vált szükségessé az intézkedés. A VI. kerületi Bajza utcai Általános Iskolában egy menekült család gyermeke nem jelent meg az iskolában a 2014-2015-ös tanév során, az esetet az iskola jelentette. A VIII. kerületi tankerületben, a 2012-2013-as tanévben egy román állampolgárságú gyermek nem járt iskolába, védelembe vételét kezdeményezték. Egy libanoni gyermek pedig a tanév első napján nem jelent meg az iskolában, a mulasztást jelezték a gyámhatóságnál. A IX. kerületben egy szír menekült diák igazolatlan mulasztásait jelezték a gyermekjóléti szolgálatnak, továbbá egy afgán menekült gyermek ügyében keresték meg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt (a továbbiakban: BAH) és a gyermekjóléti szolgálatot.

A XI. kerületben négy, a XV. és a XIX. kerületben pedig két-két esetben került sor külföldi gyermekek ügyében hatósági vagy gyermekvédelmi intézkedésre. A XIII. kerületben egy migráns család előzetes bejelentés nélküli elköltözése miatt történt jelzés, illetve beiskolázási körzeten kívüli külföldi gyermek beiratkozása ügyében kért intézkedést az intézmény a kormányhivataltól. Csongrád megyében három alkalommal került sor ilyen jelzésre. Egy román állampolgárságú szülő befogadó nyilatkozatot kért az iskolától, de a gyermeket nem írták be. Egy szerb állampolgárságú gyermek a tanulói jogviszony rendezése nélkül távozott külföldre. Végül egy a 2014-2015 évre iskolába íratott német állampolgárságú gyermek nem jelent meg a tanévkezdésen. Hajdú-Bihar megyében két alkalommal, Pest megyében hat alkalommal, Nagykáta illetékességi területén román nemzetiségű tanulókkal kapcsolatban történt jelzés. Tolna és Veszprém megyében egyszer jeleztek, a többi megyében nem volt jelzés.

*e) A kapott válaszok alapján a Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárságú szülőket gyermekeik tankötelezettségéről a BAH ügyintézői tájékoztatják a tartózkodási engedély, regisztrációs igazolás kiadásakor. Az iskolába való felvételi eljárásról minden év áprilisában hirdetmény útján tájékoztatják a lakosságot, illetve tanév közben annak az intézménynek a vezetője ad tájékoztatást, amelybe a tanuló felvételét kérik.*

A KLIK adatgyűjtése szerint a Bács-Kiskun megyében élő külföldi szülők általában maguk keresik fel az oktatási intézményeket, ritkább esetben a tankerületet vagy a helyi gyermekvédelmi szervet. A szülők jelentős része magyar anyanyelvű, tájékoztatásuk szóban történik. A Délvidékről vagy német nyelvterületről érkező családok a nemzetiségi településeken pedig anyanyelvükön tudnak kommunikálni a nemzetiségi vagy idegen nyelvi tanárokkal.

Baranya megyében tankerülettől függően szóban és/vagy írásban, illetve hirdetményi úton kapnak tájékoztatást a szülők. Szükség esetén a hirdetményt angol nyelvre fordítják.

Békés, Borsod-Abaúj Zemplén, Csongrád, Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád, Pest, Vas valamint Zala megyében és a fővárosban a külföldi szülők a jogszabályi előírásoknak megfelelően, illetve a helyben szokásos módon kapnak tájékoztatást. Ez a tájékoztatás történhet írásban, szóban, az iskola honlapján, hirdetményi úton, nyílt napon, a házirend megismertetésével, gyermekvédelmi felelőssel való egyeztetéssel, az óvodákon keresztül, a helyi sajtó útján, szülői értekezleten, hivatalos tájékoztató útján, szükség esetén tolmács segítségével. A Békéscsabai Szent László utcai Általános Iskola napi kapcsolatban van a BAH Menekültügyi Örzött Befogadó Központ békéscsabai telephelyével.

A tájékoztatás szerint a migráns státusú szülők a Bicskei Befogadó Állomáson kapják meg a szükséges tájékoztatást, megkeresésre az oktatási intézmények és a tankerület is segít. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében ez idáig nem volt megkeresés külföldi állampolgárságú gyermekek ügyében.

A Tolna megyei adatok szerint a BÁH kompetenciája a tanköteles gyermekek iskolarendszerbe való irányítása. A kormányhivatal jelzi a tankerületnek és az iskolának, ha külföldi gyermek az illetékességi területén tartózkodási helyet létesít.

f) *A külföldi gyermekek iskolába való felvételével, tudásának felmérésével és magyar nyelvoktatásban való részesítésével kapcsolatos kérdésekre a köznevelési államtitkár hivatkozott az EMMI rendelet 185. §-ában foglaltak rendelkezésekre, valamint arra, hogy a felvételi eljárás során az iskola igazgatója a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló, 2001. évi C. törvény 62. § -a alapján a külföldi résztanulmányok beszámításáról dönt és felmérheti a tanuló tudását, nyelvi ismereteit.*

A *KLIK-től* kapott információk szerint *Bács-Kiskun megyében* a magyar nyelvű, illetve magyarul tudó tanulók esetében a hozott bizonyítvány és a küldő ország tanulmányi követelményei, valamint – ha szükséges – az egyéni képességek és tudás felmérése után az iskola igazgatója sorolja be a tanulót a magyar oktatási követelményeknek megfelelő évfolyamra. A magyarul nem beszélő gyermek esetén nem végeznek egyéni képességfelmérést. A szülő beleegyezésével, a hozott bizonyítvány alapján sorolja be az igazgató a tanulót valamelyik évfolyamára. Számukra az iskola délutáni, egyéni foglalkozás keretén belül tart nyelvi felkészítést. A nemzetiségi nyelvet oktató nyelvtanárok minden esetben segítséget nyújtanak. A középiskolai felvételnél a hozott pontszámokat nem számolják be, helyette központi felvételi írásbeli és szóbeli vizsgán nyújtott teljesítményt veszik figyelembe.

- *Baranya megye* tankerületeiben eltérő a gyakorlatot alkalmazzák. Van, ahol nincs szabályozott gyakorlat, van, ahol a pedagógiai program alapján járnak el. Előfordul az is, hogy a befogadó intézmény méri fel gyermek tudását, ismereteit és gondoskodik a felzárkóztatásról. A tájékoztatás szerint azonban arra is van példa, hogy a külföldről visszaköltözött tanulók osztályozóvizsga jellegű feladatsort töltenek ki.
- *Békés megye* egyik tankerületében a tanuló mellé kirendelt szociális munkás segítségével történik a szintfelmérés. Egy másik tankerület középiskolájában a matematikából és idegen nyelvből a tanulók tantárgyi minimum tesztet írnak.
- *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* felvételi tájékoztatóval, illetve kérdések feltevésével, dokumentumok igazolása alapján történik a felvétel.
- *A fővárosi kerületekben* az Nkt. 92. § (9) és (10) bekezdéseiben foglaltak alapján, az iskola pedagógiai programjában rögzítettek szerint, az életkor és a nyelvismeret figyelembe vételével, az Európai Unió tagállamából érkező gyermek esetében bizonyítvány alapján történik az osztályba sorolás. Az Európai Unió tagállamán kívül érkező gyermek esetében az életkornak megfelelően, illetve a szülőkkal való egyeztetés után sorolják osztályba a gyermeket.
- *Csongrád megyében* általában az Nkt. alapján történik a felvétel, de van olyan tankerület, ahol felvételi tudásszint felmérő feladatlapot töltenek ki a diákok és felvételi beszélgetésen is részt vesznek.
- *Fejér megyében* elsősorban beszélgetés útján győződnek meg a gyermek tudásáról és annak alapján sorolják osztályba.
- *Győr-Moson-Sopron megyében*, ha magyarul anyanyelvi szinten beszél a gyermek, beiskolázása megegyezik a magyar gyermekek beiskolázásával. Abban az esetben, ha a család nem beszél magyarul, megvizsgálják, hogy a menedékjogról szóló törvény rendelkezései vonatkoznak-e rá, vagy a szabad mozgás jogát hazánkban gyakorolja-e, illetve harmadik országból érkezettként rendelkezik-e tartózkodási engedéllyel.

Lehetőség van a családsegítő szolgálat külföldiek integrációjával foglalkozó szakember segítségének igénybe vételére. Szükség esetén különbözeti vizsgát tesznek a tanulók. Középiskolába pedig a 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet alapján írathatják be a gyermekeket. Az iskolába érkezőket felzárkóztató órákkal és korrepetálással segítik.

- *Hajdú-Bihar megyében* az Nkt. rendelkezései szerint történik a felvételi. A Csapókerti Általános Iskola esetében a BÁH Bicskei Befogadó Állomásának debreceni telephelye megküldi az intézmény részére a beiskolázandó gyermekek névsorát, amely alapján a felvételi zajlik. Azok a tanulók, akik a tudásfelmérés alapján nem rendelkeznek megfelelő nyelvismerettel, nyelvi előkészítő osztályba kerülnek, ahol a tanórák 70 százalékában a magyar nyelvet sajátítják el.
- *Heves megyében* a külföldi tanulók tudását felméri, melynek egyik meghatározó szempontja a magyar nyelv ismerete. Ha úgy ítélik meg, a tanuló különórák keretében felzárkóztató foglalkozáson vesz részt.
- *Jász-Nagykun-Szolnok megyében*, ha a gyermek Magyarországon járt óvodába, felvétele megegyezik a magyar állampolgárságú gyermekével. Nehézség akkor adódik, ha tartózkodási engedéllyel nem rendelkező, nem magyar állampolgár gyermek felvételét kéri az oktatási intézménybe, ennek mibenlétét azonban nem részletezte az adatszolgáltató.
- *Nógrád megye* Balassagyarmati tankerületének információja szerint a magyarul nem beszélő, a magyart idegen nyelvként tanuló diákokat tanító végzettségű pedagógusok tanítják, mivel az intézményben nincs megfelelő végzettségű tanár.
- *Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében* a külföldi tanulók felvétele a jogszabályi rendelkezések alapján valósul meg.
- *Tolna megyében* azoknak a tanulóknak, akik nem beszélnek tökéletesen a magyar nyelvet – kérésre – az intézmény olyan szakembert ajánl, aki tanévkezdésre elsajátíttatja a gyermekkel az alapvető magyar nyelvi ismereteket. A szülő kérésére a gyermeket alacsonyabb osztályszintre is helyezhetik.
- *Vas megyében* a szülők felkeresik a választott intézményt, amely tájékoztatja a szülőket a felvétel rendjéről. Az első évfolyamot kezdő gyermek esetében rendkívül fontos a nyelvi készség vizsgálata. Az osztályba soroláshoz a nyelvi készségek mellett felméri az általános tudásszintet is, és az intézményvezető ellenőrzi a szükséges iratokat.
- *Veszprém megyében* felvételi eljárás keretében beszélgetnek el a gyermekkel és a szülőkkel, amikor megtörténik a nyelvi készségek felmérése is. A magyar nyelvtudás hiányzó ismerete esetén az iskolák felzárkóztató foglalkozást biztosítanak.
- *Zala megyében* a felvételt illetően a törvényi rendelkezéseknek megfelelően járnak el. A diákok mellé segítő pedagógusokat jelölnek ki, az anyanyelvi oktatást plusz órában alsós tanítók, illetve szaktanárok látják el fejlesztő pedagógus közreműködésével.

g) A köznevelési államtitkár tájékoztatása szerint a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatása kiadásának irányelve szerint folyik a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók beilleszkedésének elősegítése. Az irányelvet az Oktatási Közlöny 2004. évi 24. számában megjelent OM közlemény melléklete tartalmazza. Az irányelvet az iskolák a pedagógiai programjukba beillesztették. Egyéb program nincs erre vonatkozóan (az irányelvet az államtitkárság a válaszához mellékelte).

A KLIK felmérése szerint a *Békéscsabai Szent László Iskolában* heti minimum két óra magyar nyelvi oktatás, egyéb tanórákon egyéni megsegítés, rendezvényeken való részvétel zajlik.

Egy pedagógus tanítja a magyart, mint idegen nyelvet. További két Békés megyei iskola pedagógiai programja tartalmaz interkulturális pedagógiai rendszert.

*A főváros X. kerülete* részt vesz a TÁMOP 3.4.1 B-11/1-2012-2009. számú projektben. A *XI. kerület egyik iskolája* mentor programmal segíti a tanulókat, egy másik intézményben a 2014/2015-ös tanévben „Szíria-projekt” valósult meg.

*A Szegedi tankerületben* használják a Mentorprogram az Integrációért programot (mentorhálózat, személyre szabott mentorálás, iskolai tananyag, kulturális ismeretek átadása, segítségnyújtás a magyar nyelv elsajátításához).

*Hajdú-Bihar megyében* a Csapókerti Általános Iskola a pedagógiai programban szereplő speciális tanterv és oktatási program segíti az iskolába való beilleszkedést. Az iskola rendszeresen részt vesz a menekülttábor pályázati projektjeiben. A Debreceni Karácsony Sándor Általános Iskola és a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület a „Szivárvány” projekt keretében tart foglalkozásokat.

*Veszprém megyében* a Pápai tankerület érintett általános iskolájának pedagógiai programja részletezi a Nehéz Légiszállító Ezred külföldi állampolgárságú tisztviselőivel egy háztartásban élő gyermekek oktatás-nevelésének irányadó rendelkezéseit. Interkulturális programjuk tartalmazza a „Külföldi tanulók iskolai nevelési-oktatási” stratégiáját.

A többi megyében jelenleg nincsen külön, a külföldi gyermekek iskolába való beilleszkedését segítő program, projekt.

h) A *köznevelési államtitkár* véleménye szerint a *külföldi munkavállalók gyermekeinek iskolába járását ugyanazon eszközök segíthetik* elő, mint a magyar állampolgárokét. Ezek a felvilágosítás, a kommunikáció, szabálysértés esetén bírság kiszabása, végső esetben pedig gyermekvédelmi eszközök, védelembe vétel.

A *KLIK elnökének felmérésében* megfogalmazódott, hogy a külföldi munkavállalók gyermekeinek iskolába járását a hatóságok, szervezetek közötti együttműködés fejlesztésével, okmányirodák, járási hivatalok, polgármesteri hivatalok, gyermekvédelmi szolgálatok, iskolák, óvodák aktívabb szerephez jutásával lehetne segíteni. Javasolták a szülők rendszeres tájékoztatását, írásos kiadványok, médiumok útján. Javaslatként fogalmazódott meg a családsegítő szolgálatok, civil szervezetek bevonása, továbbá, hogy a tanulók kapjanak felmentést egy ideig a tantárgyak értékelése alól, szervezzenek számukra egyéni foglalkozásokat, mentorálást, családi napokat, iskolai programokat, szüleiknek nyelvtanfolyamot. Volt, aki a befogadó környezet, a személyre szabott iskolai program, nyelvtanár alkalmazása, a támogató szülői háttér jelentőségét hangsúlyozta. Segíthetne továbbá szociális munkások, illetve magyar, mint idegen nyelvszakos tanárok, speciális képzettségű szakemberek alkalmazása, iskolai szervezetfejlesztés, szakmai konferenciák, érzékenyítő programok, továbbképzések, fórumok szervezése is. Mások a nem magyar állampolgárságú gyermekek kötelező óvodai ellátását, a szociális juttatások kiterjesztését tartják megoldásnak. Elhangzott olyan vélemény is, amely az ifjúságvédelmi feladatok kiterjesztésében, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését hatékonyságának növelésében, hatósági intézkedésekben, a megfelelő jogszabályi háttér kialakításában látta a megoldást. Jó megoldás lehetne, ha a munkaadók tájékoztatnák a külföldi munkavállalóikat a tankerület elérhetőségéről, a tartózkodási engedély kiadásakor a szülők tájékoztató anyagot kapnának. Volt, aki a nyugodt légkört és a toleranciát említette.

i) A *külföldi állampolgárságú gyermek iskolakerülésével kapcsolatos kérdésekre a köznevelési államtitkár* kifejtette, ha kiderül, hogy a külföldi állampolgárságú gyermek nem jár iskolába, a gyakorlat ugyanaz, mint a magyar állampolgárok esetében. Az iskola és a szülő közötti kapcsolattartás sem különbözik egymástól, a szülőt írásban értesítik a hiányzásról.

A *KLIK* adatszolgáltatása alapján a megyei tapasztalatok szerint ritkán fordul elő ilyen eset, ha mégis, akkor a gyermekvédelmi szervek, hatóságok jelzést küldenek az iskoláknak. Van, ahol az iskola folyamatosan jelzi a külföldi szülőknek, ha gyermekük igazolatlanul hiányzik. Komolyabb mulasztás esetén a gyermekvédelmi hatóságot is értesítik az intézmények. Ahol nem találtak ilyen esettel, ott a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálat segítségével esetmegbeszélést tartanak, illetve családlátogatásra mennek. Előfordul, hogy a szülőkkel való kapcsolattartáshoz a menekültügyi szervek segítségét veszik igénybe. Fejér megyében pedig a befogadó állomásnak jeleznek.

j) Megkeresésemben rákérdeztem arra is, hogy részesülnek-e a magyar pedagógusok olyan képzésben, ami elősegíti a migráns háttérű, külföldi állampolgárságú gyermekekkel való foglalkozást, illetve történt-e érzékenyítési foglalkozás vagy más segítség azokban az iskolákban, ahol külföldi állampolgárságú gyermekek tanulnak?

A köznevelési államtitkárnak nincs tudomása arról, hogy a magyar pedagógusok képzése során részesülnek-e olyan képzésben, mely elősegíti a migráns háttérű, külföldi állampolgárságú tanulókkal való foglalkozást. Az alapképzésnek ez a kérdés nem része, a pedagógus számára továbbképzés során van lehetőség ilyen tartalmú stúdiumok folytatására. A külföldi állampolgárságú tanulók segítése része az általános pedagógiai kultúrának. Tekintettel arra, hogy a migráns tanulók száma csekélynek mondható az iskolákban, a probléma többnyire külön intézkedés nélkül megoldható, és az iskolák meg is oldják. A válasz hivatkozik az Nkt. 92. §-ára, amely a nem magyar állampolgárok tankötelezettségéről rendelkezik.

A *KLIK* elnöke a migránsokkal kapcsolatos pedagógus-továbbképzésekről a Pedagógus-továbbképzés Akkreditációs Rendszer, Pedagógus-továbbképzések jegyzéke alapján az alábbi információkat találta:

- A migráns tanulók inklúzióját támogató mentor pedagógusok felkészítése (szervező: Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Intézet),
- Idegen nyelv-e a magyar? Pedagógusok felkészítése a migráns háttérű gyermekek, tanulók nevelésére, oktatására (szervező: Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Pedagógiai Intézet),
- A magyar, mint idegen nyelv oktatása tartalomalapú megközelítésben az általános és középiskolákban tanuló migráns gyerekek integrációjának elősegítése érdekében (szervező: SULISZERVIZ Oktatási és Szakértői Iroda Kft.),
- Migráns gyerekek az óvodában – Interkulturális kompetenciafejlesztés (szervező: Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület).

Ezen túlmenően több szakmai konferencia előadásai között szerepelt a menekültek, illetve migránsok magyarországi helyzete, valamint az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet munkatársai is vizsgálják a kérdést. Továbbá a „Dobbantó program” is jelen van a mai köznevelési rendszerben. Korábban a TÁMOP-3.4.1.B keretében sor került „Migráns háttérű tanulók nevelésének és oktatásának segítése” című pályázat kiírására. A *KLIK* elnökének álláspontja szerint a fentiek leginkább azoknak a tanulóknak a vonatkozásában bírnak nagy jelentőséggel, akik nem beszélnek a magyar nyelvet. Az elsősorban magyar nyelvű, határon túlról érkező tanulók esetében lényegesen könnyebb a tanulók integrálása a hazai köznevelési rendszerbe. Az Európai Unió területéről Magyarországra érkező tanulók a magyar állampolgárságú tanulókkal mindenben azonos elbírálás alá esnek, azonos juttatásokban részesülnek. A problémát az okozza, amikor hivatalos úton nem kerülnek a „rendszer látóterébe”, mert például nincs magyarországi állandó lakcímük vagy tartózkodási címük. Az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdése szerint lehetőség van arra is, hogy az iskola körzetébe tartozó életvitelszerű ott lakás alapján – amennyiben bizonyíthatóan tartózkodik ott a tanuló – kérjék a szülők gyermekük iskolai felvételét.

Ezekben az esetekben valóban előfordulhat, hogy nem, vagy nem megfelelően teljesítik a tankötelezettségüket, amelyben a szülői felelősség vitathatatlan.

A *köznevelési államtitkár* a feltett kérdésekkel kapcsolatban *az alábbi észrevételt fogalmazta meg*. A hazánkban munkát vállaló migránsoknak két csoportja különböztethető meg, a legális és az az illegális migránsok. A legális migránsok esetében ez idáig a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatban nem jelentkezett probléma. A két csoport között létezik egy féllegális, kvázi nomádcsoport. Az Európai Unió tagállamának állampolgáraként 90 napig szabadon tartózkodhatnak hazánk területén, ez alatt pedig elvileg nem vállalhatnak munkát, azonban ezt gyakran megszegik és magukkal hozzák gyermekeiket is. Pár napra visszatérnek hazájukba, majd ismét Magyarországra utaznak. Ide-oda ingázva ugyan tartósan hazánkban élnek, azonban nem rendelkeznek regisztrációs kártya és a TAJ kártya kiváltásához szükséges feltételekkel, ezért gyermekeik hazánkban nem tankötelesek. Lakcímük nincsen bejelentve Magyarországon, így a magyar hatóságok és a magyar állam joghatósága nem áll fenn. A tartózkodási helyük szerint illetékes jegyző és a járási hivatal kizárólag gyermekvédelmi intézkedéseket és idegenrendészeti eljárást kezdeményezhet velük szemben. A gyermekvédelmi rendszernek kell intézkednie akkor, ha megállapítható, hogy a gyermek nem jár iskolába, a szülők nem gondoskodnak az iskoláztatásról, veszélyeztetve ezzel gyermekeik értelmi fejlődését. Ebben az esetben ugyanis valószínűsíthető, hogy megvalósul a kiskorú veszélyeztetése bűncselekmény elkövetése, ezért a kiskorúakat ki kell emelni környezetükből, ideiglenes hatályú elhelyezésükről, ezen belül pedig a tankötelezettség teljesítéséről is kell gondoskodni. A gyámhatósági eljárás végén a gyermek visszakerül hazájába és az ottani hatóságok intézkednek tankötelezettsége ügyében.

**2. Az EMMI szociális ügyekért és társadalmi felzárkóztatásért felelős államtitkára** a megkeresésben foglaltak teljesítése során a külföldi állampolgárságú gyermekek iskoláztatás elmulasztásával kapcsolatos veszélyeztetettség ügyében indított eljárásokról tájékoztatást kért a gyermekvédelmi, gyámügyi feladatkörben eljáró kormányhivataloktól.

A 2014-ben lefolytatott elsőfokú gyámhatósági eljárások felmérésének eredménye szerint külföldi állampolgárságú gyermek veszélyeztetettsége ügyében összesen 8 megyében, 27 ügy indult megközelítőleg 40 gyermeket érintve. Nem indult eljárás Baranya, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Somogy, Tolna Veszprém és Zala megyékben.

- *Bács-Kiskun megyében* eljárás indult gyermekjóléti szolgálatok jelzése alapján két esetben. Az egyik eljárás román állampolgárságú 2 fős testvérpárt érintett, a gyermekeket a hatóság nevelőszülőnél helyezte el a gyermekek rendkívüli elhanyagoltsága miatt. A szülők a családgondozó segítségével pótolták az iratokat, rendbe tették a lakókörnyezetüket, majd miután a gyámhatóság az ideiglenes elhelyezést megszüntette, visszaköltöztek Romániába. A másik esetben 4 fős testvérpár ügyében indított eljárást a gyámhatóság és gyermekeket védelembe vette.
- *Békés megyében* két román állampolgárságú gyermek ügyében indult eljárás szintén a gyermekjóléti szolgálat és egyik esetben az iskola jelzése alapján is. A gyámhatóság mindkét gyermeket védelembe vette és az egyik esetben az iskoláztatási támogatás szüneteltetését kezdeményezték.
- *Borsod-Abaúj-Zemplén megyében* egy gyermek ügyében az iskola 50 tanítási órát meghaladó igazolatlan mulasztás miatti jelzése alapján a gyermeket védelembe vette és ideiglenes hatályú elhelyezésről döntött.
- *Budapesten* a VI., VII., XI., XIII., XIV., XIX. és a XX. kerületben 17 (ebből 5 román, 4 török testvér, 2 koszovói, 2 szír, 1-1 brit, algériai és mongol) gyermek ügyében indult eljárás, valamennyi eljárás az iskola jelzése alapján indult az 50 igazolatlan tanítási órát



meghaladó hiányzás miatt. A gyámhatóság a védelembe vétel mellett kezdeményezte az iskoláztatási támogatás szüneteltetését.

- *Fejér megyében* egy szudáni 17 éves tanuló ügyében indult eljárás az iskolai hiányzás miatt, a gyámhatóság a korábbiak szerinti intézkedéssel élt.
- *Győr-Moson-Sopron megyében* két esetben indult román állampolgárságú gyermek ügyében hatósági eljárás, 4 család esetében magánszemély kezdeményezett eljárást, hatósági intézkedésre a helyszíni szemlét követően nem került sor, a családok a karácsonyi vásárt követően visszatértek Romániába. A másik esetben az iskola jelzett a gyermek igazolatlan hiányzása miatt.
- *Hajdú-Bihar megyében* a román állampolgárságú gyermek esetében pedig az édesapa kérte a Magyarországon élő hozzátartozónál a gyermek elhelyezését, amely kérelemnek a gyámhatóság eleget tett.
- *Nógrád megyében* egy francia-magyar állampolgárságú gyermek ügyében az apa a nagykövetségen keresztül kért segítséget, a gyermeket ideiglenesen gyermekotthonban helyezte el a hatóság, majd a felülvizsgálatot követően a gyermek az apánál került elhelyezésre.
- *Pest megyében* 3 román állampolgárságú gyermek ügyében járt el a gyámhatóság. Az első esetben a gyermekjóléti szolgálat jelezte, hogy a gyermek nem teljesíti tankötelezettségét, a gyámhatóság megindította az ideiglenes hatályú elhelyezés iránti eljárását, a család azonban visszaköltözött Romániába. A második esetben a gyermek iskolai hiányzása miatt az iskola jelzett, a gyámhatósági intézkedéseket a felülvizsgálatot követően is fenntartották. A harmadik esetben a gyermek sajátos nevelési igénye miatt vált szükségessé a megfelelő iskola kijelölése, a gyermekjóléti szolgálat jelzése alapján a gyámhatóság a gyermeknek gyámot jelölt ki.
- *Szabolcs-Szatmár megyében* egy román állampolgárságú gyermek ügyében az iskola jelzése alapján indult eljárás a gyermek iskolai hiányzása miatt. A család a gyermek után iskoláztatási támogatást nem igényelt, ezért a családot alapellátás keretében gondozzák.
- *Vas megyében* spanyol állampolgárságú gyermek iskolai hiányzása miatt indult eljárás, de a család visszatért Spanyolországba.

*Az elsőfokú gyámhivatalok tapasztalatai szerint gyakran előfordul, hogy az iskolába beíratott gyermekek nem részesülnek iskoláztatási támogatásban.*

Ennek hátterében az áll, hogy az Oktatási Hivatal nyilvántartásában a gyermekek szerepelnek ugyan, de a Magyar Államkincstár e gyermekek után iskoláztatási támogatást nem folyósít, mivel a szülők azt nem igénylik meg. Az iskoláztatási támogatás folyósításához szükséges a kiskorú számára társadalombiztosítási azonosító jel kiállítása, melynek kiadásánál azonban az egészségügyi hatóság – iratok alapján – vizsgálja a szülők Magyarországon való tartózkodásának jogcímét.

Az igazolatlan iskolai hiányzások miatt megindított gyámhatósági eljárásokkal összefüggésben az eljáró gyámhatóság számára több esetben is problémát okozott, hogy e családok folyamatosan változtatják magyarországi tartózkodási helyüket, illetve folyamatosan mozgásban vannak a származási országuk, Magyarország és az Európai Unió tagállamai között. Több esetben is azért került sor a védelembe vételi eljárás megszüntetésre, mert a kiskorút nevelő család – a lefolytatott bizonyítási eljárás adatai alapján – elhagyta Magyarország területét. Az országból való távozást nem jelentik be sem az oktatási-nevelési intézménynél, sem a járási hivatalnál (okmányiroda, kormányablak) vagy a magyarországi konzuli tisztviselőnél.

A déli megyékben az elsőfokú gyámhivatalok illetékességi területén lévő gyermekjóléti szolgálat családgondozóinak tapasztalatai alapján *vannak olyan román állampolgárságú vendégmunkások, akiknek Magyarországon bejelentett lakcímük nincs, gyermekeik vonatkozásában családtámogatási ellátásra nem jogosultak.* A gyámhatósági tájékoztatás szerint ezeket a családokat a területi családgondozók alapellátás keretében gondozzák, ha a család ittléte tudomásukra jut és a gyermek veszélyeztetettsége felmerül, akkor is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezés esetükben nem indokolt. A külföldi gyermekek iskoláztatásának problémája azonban elsősorban a fővárosban és Pest megyében koncentrálódik, abból adódóan, hogy az ország központi részén, a legkülönbözőbb jogcímen tartózkodnak a külföldi gyermekes családok.

Azokban az esetekben, amikor a gyermekek védelembe vételére is sor kerül, a külföldi állampolgárságú gyermekek szülei a tankötelezettség elmulasztásának okát abba jelölik meg, hogy *a köznevelési intézmény a szükséges védőoltások és a megfelelő iratok (érvényes személyi igazolvány, lakcímkártya) bemutatása nélkül nem veszi fel a gyermeket.* A hivatalos iratok beszerzésében a védelembe vétel keretében lépésről lépésre, rövid határidőket szabva a családgondozó segíti a szülőket. A sokszor elég jelentős költségek fedezéséhez szükséges anyagi fedezetet azonban a szülőknek kell biztosítaniuk, ami lassítja az ügymenetet.

A gyámhatóságok beszámolóí alapján az államtitkár a kérdés megoldása és egységes joggyakorlat kialakítása érdekében *szükségesnek tartja – elsősorban a gyermekjóléti szolgálatok számára – módszertani anyag kidolgozását* annak érdekében, hogy a szakemberek hatékonyan, a gyermek jogait érvényesítve tudják ellátni a hazánkban tartózkodó külföldi gyermekes családok gondozásával kapcsolatos feladatokat.

**3.** *A Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkárát* arra kértem, hogy – a megyei kormányhivatalok közreműködésével, megyei bontásban – szíveskedjen tájékoztatni arról, hogy a Szabs. tv. 247. § a) pontjában foglalt tankötelezettség megszegése szabálysértés elkövetése miatt a Magyarországon huzamosabb ideje tartózkodó külföldi gyermekek esetében – az elmúlt 5 évben – a magyar szabálysértési hatóságoknál indult-e eljárás, illetve ha indult, akkor hány esetben és milyen döntéssel zárult. Az államtitkár válaszában – hivatkozva arra, hogy a 2012. április 14-ig hatályos a régi Szabs. tv., továbbá a 2012. április 15-én hatályba lépő új Szabs. tv. sem rendeli el a gyermek személyes adatainak kezelését – arról tájékoztatott, hogy *a szabálysértési hatóságként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalok nem rendelkezhetnek a tanköteles gyermekek állampolgárságára vonatkozóan releváns adattal.*

**4.** *A Kecskeméti Rendőrkapitányság vezetőjétől* az iránt érdeklődtem, hogy az illetékességi területükön korábban észlelt külföldi állampolgárságú tanulók tankötelezettsége rendeződött-e, illetve az eltelt időszakban illetékességi területén észleltek-e, ha igen, akkor hol és milyen létszámban olyan külföldi iskoláskorú gyermeket, akik nem járnak magyar iskolába. A rendőrkapitányság vezetőjét arra is kértem, hogy ha tudomása van ilyen esetről, akkor ez esetben szíveskedjék megadni a gyermekkel kapcsolatos adatokat is.

A rendőrkapitány tájékoztatása szerint a Kecskeméti Rendőrkapitányság illetékességi területe közel 1500 négyzetkilométer, a lakosság lélekszáma megközelíti a 160.000 főt. A települések száma 16, amelyet négy város és tízenkét község alkot. A rendőrkapitányság illetékességi területére jellemző *a kiterjedt tanyavilág fejlett mezőgazdasággal, mely sok – zömében külföldi, jellemzően román állampolgárságú – idénymunkást vonz a térségbe.* A korábbi tapasztalatok szerint az idénymunkásokkal családtagjaik, illetve kiskorú tanköteles gyerekeik is átköltöztek, akik nem minden esetben tettek eleget az iskolalátogatási kötelezettségüknek, mert a szülők arra hivatkoznak, hogy rájuk a hazájuk szerint oktatási szabályok vonatkoznak, gyermekük e szabályok szerint, magántanulónként végzi iskolai tanulmányait.

A rendőrkapitány véleménye szerint problémát jelent, hogy a gyermekek – kötelező és ingyenes – oktatáshoz fűződő jogának védelme a szülők e kötelezettségének kikényszerítését ezzel párhuzamosan nem szabályozta le. 2015-ben a tavaszi munkák megkezdésével egy időben a rendőrkapitányság számít a külföldi munkavállalók áramlásának megindulására, ezért közös akció végrehajtását tervezik a helyileg illetékes önkormányzattal és a társszervekkel a külföldi munkavállalók feltérképezésére. Ennek során az iskoláskorú gyermekek adatait rögzítik, hogy az önkormányzat a lehetséges lépéseket meg tudja tenni az iskolába járás biztosítása érdekében.

Az iskolakerülő gyermekkorú személlyel szemben fogantatosítható rendőri intézkedés részletszabályairól a 22/2012. (XII. 21.) ORFK utasítás rendelkezik, az 5. pont alapján intézkedés akkor kezdeményezhető, ha az észlelt körülményekből arra lehet következtetni, vagy információ van arról, hogy nagykorú kísérete nélkül a közterületen vagy nyilvános helyen tartózkodó gyermekkorú személy a tanítási napon a tanítási órától vagy az oktatási intézmény által szervezett kötelező foglalkozástól engedély nélkül maradt távol, vagy arról engedély nélkül távozott.

A 11. pont alapján a gyermekkorú személy tanulói jogviszonyának megállapítása diákigazolvány vagy az iskolai ellenőrző (értesítő) hiányában – az Nkt. 44. § (6a) bekezdése alapján, telefon útján – az Oktatási Hivatalon keresztül történő ellenőrzés alapján történik.

Az oktatási intézményekkel való kapcsolatfelvétel során a Közoktatási Információs Iroda honlapjáról elérhető „Hivatalos közoktatási intézménytörzs” adataira kell támaszkodni (<http://www.kir.hu/intezmeny/kereses.asp>), amely 59/2013. (XII. 21.) ORFK utasítás alapján kizárólag a rendőri szerv tevékenység-irányítási központján keresztül hajtható végre.

A rendőrkapitány álláspontja szerint a gyermekek oktatáshoz fűződő jogának törvényi garantálásához célszerű lenne a szülők (gyermekük alapvető jogának és esélyegyenlőségének biztosításában való közreműködési) kötelezettségének kiterjesztése. Javasolta a szabályozás módosítását, a hiányosságok megszüntetését akként, hogy a Nkt.-ben előírt tankötelezettség alóli mentesülés feltételeként a magántanulói jogviszony igazolását a szülő részére jogszabály kötelezően előírná. Hozzátette azt a javaslatát, miszerint a magyarországi tartózkodás alatt a magántanulói jogviszonyban a vizsgakötelezettség teljesítéséről szóló bizonyítvány bemutatása (például az életvitelszerű tartózkodási hely szerint illetékes oktatási intézményben, jegyzőnél) igazolásul szolgálna az iskolakerülő kiskorú kiszűréséhez és az intézkedés alóli mentesüléséhez.

Ha a szülő a magántanulói jogviszonyt nem igazolja és a kiskorú tanköteles, rá az igazolatlanul távolmaradó iskolakerülő gyermekkorúakra vonatkozó szabályozás kiterjeszhető. A tankötelezettség elmulasztásának szankciórendszerét ki kell dolgozni. Esetlegesen a tartózkodásra jogosító engedély kiadásának feltételrendszerébe beépítésre kerülhetne anélkül, hogy az egyes országok oktatási szabályai közötti harmonizáció kérdését mélyebben érintené.

A rendőrkapitányság további megkeresésemre tájékoztatott arról, hogy 2015-ben öt alkalommal több településen (két-két alkalommal Jakabszálláson, Orgoványban, Ballószögön, illetve egy-egy alkalommal Helvéciaiban és Ágasegyházán) tartottak ellenőrzést, ahol azonban nem magyar állampolgárságú tanköteles korú gyermeket nem vonatkozó intézkedés alá.

**5.** A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány ügyvezetőjének és a Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület elnökének megkeresésembe azonos tartalmú kérdéseket tettem fel.

A *Menedék – Migránsokat Segítő Egyesület* megkeresésemre előadta, hogy az Egyesület Bács-Kiskun megyéből származó információi megegyeznek a Hivatalomhoz beérkezett jelzések tartalmát illetően a *román állampolgár kiskorúak iskoláztatását érintő problémáival*. Az Egyesület megkeresésemet jelezte a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Szolgálat vezetőjének, illetve a Bűnmegelőzési Osztály vezetőjének, továbbá jelezte, hogy véleménye szerint a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztálya illetékes az ügyben.

A *Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány* ügyvezetője tájékoztatott arról, hogy az Alapítvány kecskeméti klubházát 2013-ban megkereste a helyi rendőrség képviselője a jelenséggel kapcsolatban, erre vonatkozóan készítettek akkor egy ajánlást.

Az ajánlásuk szerint a Magyarországon szabad mozgóként tartózkodó román állampolgárok nem hivatkozhatnak arra, hogy rájuk a román közoktatási törvény vonatkozik, tekintettel arra, hogy Magyarországon tartózkodnak és a magyar köznevelési törvény hatálya alá esnek, melynek értelmében szabad mozgóként gyermekük tankötelezettsége fennáll. Rögzítették továbbá, hogy amennyiben a szülők arra hivatkoznak, hogy gyermekük magántanuló Romániában és tankötelezettségének ott tesz eleget, akkor ezt a tényt a szülőnek mindenképpen dokumentummal kell igazolni.

2014-ben Kecskeméten a Bűnmegelőzési Osztály szervezésében rendezett szakmai konferencia fókuszában is ez a téma állt, majd 2015-ben az Antropolis Alapítvánnyal közösen dolgoztak egy projekten Bács-Kiskun megyében, éppen a megyei rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési osztályával az emberkereskedelem témakörében, „Időtlen rabszolgaság” címmel. Ennek kapcsán a rendőrség újra a Romániából „bevándorló” családokkal kapcsolatos gyermekvédelmi és más vonatkozású problémákról jelzett az Alapítványnak.

**6.a** A Vas, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei *Kormányhivatal kormány megbízottjától* adatszolgáltatást kértem arról, hogy a megyében lakóhellyel rendelkező tanköteles korú magyar állampolgár gyermekek közül hány fő tesz eleget a tankötelezettségének külföldön.

- *Vas megyében* 212 gyermek teljesíti tankötelezettségét külföldön. A Celldömölki Járási Hivatal 15 főről rendelkezik hivatalos információval. További 10 – a nyilvántartásukban szereplő – gyermekről nem érkezett bejelentés és ők az iskolák nyilvántartásában sem szerepelnek, feltételezhetően külföldre távozott a család. A Körmendi Járás 17, a Kőszegi Járás 26, a Sárvári Járás 4, a Szombathelyi Járás 107, a Szentgotthárdi Járás 31, a Vasvári Járás 2 külföldön tanuló gyermeket tart nyilván.
- *Győr-Moson-Sopron megyében* összesen 419 gyermek teljesíti tankötelezettségét külföldön, közülük 323 főnek hazai köznevelési intézménnyel nincs tanulói jogviszonya. A Csornai járásából 20 gyermek tanul külföldön, egyiküknek sincs hazai közoktatási intézménnyel tanulói jogviszonya. A Kapuvári járásban a szülők bejelentése alapján 28 gyermek jár külföldi iskolába, az ő tartózkodási helyük ismert. 20 gyermek iskoláját nem ismerik vagy a bejelentés folyamatban van. A Mosonmagyaróvári járásból 30, a Téti járásból 4 gyermek tanul külföldön, egyiküknek sincs hazai köznevelési intézménnyel jogviszonya. A Soproni járásból 273 külföldön tanuló gyermek közül 157 főnek nincs hazai köznevelési intézménnyel jogviszonya. A Pannonhalmi járásból senki nem jár külföldön köznevelési intézménybe.

A Győr-Moson-Sopron Megyei *Kormányhivatal* vezetője felhívta a figyelmet arra, hogy az Nkt. 2013. január 1-től hatályos módosítása a tankötelesek nyilvántartását és a tankötelezettség teljesítésének felügyeletét a jegyzők feladat- és hatásköréből az ugyanekkor létrehozott járási hivatalokéba helyezte át. A települési önkormányzatok jegyzőitől kapott nyilvántartások egységesítése, pontosítása, naprakésszé tétele komoly feladatot jelentett a járási hivatalok számára és szükségessé tette a társhatóságokkal, társszervekkel – így az Oktatási Hivatallal, a KLIK járási tankerületeivel, a köznevelési intézményekkel – való egyeztetést, segítségkérést, szoros együttműködést. Az azóta eltelt két évben nyert tapasztalatok alapján a nyilvántartások sokkal megbízhatóbbak és pontosabbak, mint korábban, de folyamatos, naprakész adattartalmuk még nem éri el teljes mértékben a kívánt szintet.

A kormány megbízott szerint ennek oka elsősorban az, hogy *a külföldön tankötelezettséget teljesítő magyar állampolgárok tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos változásairól hivatalos forrásból nem tud értesülni a járási hivatal*. A szülő e tekintetben tett bejelentése a magyar hatóságok felé esetleges és nem is jellemző. A külföldre távozó magyar tanköteles gyermekek nyomon követése nem megoldott a magyar hatóságok részéről. Azon kérdés tisztázása, hogy valóban teljesíti-e az érintett a tankötelezettségét, a fogadó ország vonatkozó szabályozása szerint kérhető számon, amelyről a magyar hatóságok nem rendelkeznek információval.

Az EMMI 49710-1/2013/KOIR számú levelében megfogalmazott szakmai álláspontja szerint ugyanis [...] *„Amennyiben tehát a tanuló szülőjével külföldön él, és ott kívánja folytatni tanulmányait, ezt a tényt elegendő írásban bejelentenie. A törvény (Nkt.), nem írja elő, hogy az óvodáskorú gyermek óvodáztatásáról vagy az iskoláskorú gyermek iskolába járásáról igazolást kell becsatolni. Amennyiben a gyermek, a tanuló és a szülő a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolja, elegendő, ha ezt a tényt bejelentik. Nincsen olyan jogszabályi előírás, amely ezen a kötelezettségen kívül mást előírna...[....] Álláspontunk szerint szükségtelen a gyermek külföldi iskolájának eredeti igazolását és annak hiteles fordítását megkövetelni, mivel a külföldön tartózkodó szülő ellen egyrészt lehetetlen volna ennek elmulasztása esetén jogkövetkezményt alkalmazni, másrészt többnyire a külföldre távozást követően keresnek és találnak a szülők iskolát gyermekeiknek, harmadrészt a Föld országainak legtöbbszörében van tankötelezettség, amelynek teljesítését a migráns gyermekek esetében is megkövetelik a fogadó országok hatóságai.”*

**6.b** A Vas Megyei, illetve Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjaitól információt kértem továbbá arról is, hogy *a gyakorlatban hogyan valósul meg a tankötelezettségüket külföldön teljesítő magyar állampolgár gyermekek nyilvántartása*.

Vas megye tájékoztatása szerint a járás területén működő köznevelési intézmények által bekért és megküldött, az intézményekkel tanulói jogviszonyban álló tankötelesek adatai, valamint szülői bejelentések alapján a járási hivatalok nyilvántartást vezetnek a járásban lakóhellyel rendelkező tankötelesekről. A nyilvántartáson belül „külön megjegyzés” rovatban jelölik a tanulóknál, hogy melyik magyarországi, illetve külföldi iskolában teljesíti a gyermek a tankötelezettségét. A tankötelezettségüket külföldön teljesítő tanköteles tanulókkal kapcsolatos nyilvántartás az iskolai és szülői bejelentéseken alapul. Az adott évben tanköteles korba lépő gyermekek esetében a tanulmányok külföldön való megkezdése a szülő részéről bejelentés-köteles. A köznevelési intézménybe korábban beiratkozott tanulók esetében az iskolák jelzik, hogy az adott tanuló tanulói jogviszonya szünetel az intézményükben, s ezzel egyidejűleg megküldik a szülők által benyújtott, külföldi iskola által kiállított befogadó nyilatkozat másolatát is (iskolalátogatási igazolás). *Az Nkt. azonban nem kötelezi az iskolákat, hogy ezt megtegyék, így nem minden esetben kapnak a járási hivatalok tájékoztatást. Az igazgatókkal évente szokásos adategyeztetés során szerezhetnek tudomást a külföldön tanuló tanköteles tanulókról. Ha a járási hivatal nem szerez tudomást arról, hogy a tanköteles gyermek hol teljesíti a tankötelezettségét, írásban megkeresi a szülőt, annak érdekében, hogy tájékoztatást kérjen arról, hogy beíratta-e gyermekét köznevelési intézménybe, és ha igen, hol teljesíti a gyermek a tankötelezettségét.*

*Győr-Moson-Sopron megyében az első osztályos tanköteles korú gyermekek listáját az okmányiroda a Települési Szolgáltató Rendszerből (a továbbiakban: TSZR) a Hatósági Osztály rendelkezésére bocsátja. A járás területén lévő iskolák megküldik a hozzájuk beiratkozott gyermekek névsorát. A jegyzők továbbítják a tanköteles korú, de még egy nevelési évre óvodában maradó gyermekek névsorát. A három névsor összevetéséből megállapítható, hogy mely gyermekeket nem írtak be a járás területén egyik köznevelési intézménybe se. A hivatal felszólítja a szülőket, hogy a járáson kívüli vagy külföldi intézménybe való beíratást magyar nyelvű nyilatkozattal és/vagy idegen nyelvű iskolalátogatási igazolással igazolják.*

Az adatszolgáltató megjegyezte, hogy a külföldön tartózkodó gyermekekről több esetben a települési jegyzők adnak tájékoztatást, hiszen 5 éves kor betöltése után kötelező óvodába járás miatt a leendő 1. osztályosok tekintetében ők már elvileg rendelkeznek ilyen adatokkal. A külföldön tartózkodó szülőkkel, itthon élő rokonokkal a kapcsolat felvétele sok esetben sikertelen. Az EMMI fent hivatkozott szakmai álláspontja szerint nem kell iskolalátogatási igazolást bekérni a külföldi tanulmányokról, elegendő a szülői bejelentés. Ez nem zárja ki, hogy a szülő bejelenti, hogy külföldön járattja iskolába gyermekét, ugyanakkor a valóságban nem íratja be iskolába. Ennek ellenőrzésére a kormányhivatal nem rendelkezik eszközökkel. Az igazolás benyújtását, nyilatkozat megtételét elmulasztó szülők ellen szabálysértési eljárás indulhat.

Nem első osztályos tanulók esetében a tanköteles korú személyek listáját az okmányiroda ugyancsak a TSZR alapján bocsájtja a Hatósági Osztály rendelkezésére. A járás területén bejelentett lakóhellyel rendelkező gyermekekről a járási hivatal belföldi jogsegély keretében az intézménylátogatásra vonatkozó adatokat kért az Oktatási Hivataltól, mint a Köznevelési Információs Rendszer (a továbbiakban: KIR) üzemeltetőjétől. A magyarországi köznevelési intézménnyel jogviszonyban nem álló tanulók szüleit a hivatal felszólítja, hogy magyar nyelvű nyilatkozattal és/vagy idegen nyelvű iskolalátogatási igazolással igazolják a tankötelezettség teljesítését. A külföldön tartózkodó szülőkkel, itthon élő rokonokkal a kapcsolat felvétele sok esetben azonban sikertelen. Előfordul, hogy a szülő szóban bejelenti, hogy a család külföldre távozik, de mivel tartózkodási helyük ismeretlen, az írásos nyilatkozat beszerzése sem sikerül minden esetben. Fenti problémák kezelésére a kormányhivatal nem rendelkezik eszközökkel.

A kapott tájékoztatás szerint az igazolás benyújtását, nyilatkozat megtételét elmulasztó szülők ellen szabálysértési eljárás indulhat. A külföldön élő, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező szülők ellen indítandó szabálysértési eljárás eredményessége – a szülők ismeretlen külföldi tartózkodási helye és elérhetősége miatt – kétségbe vonható. A nyilvántartást az illetékes járási hivatal elektronikus formában vezeti.

**6.c** Végül az iránt érdeklődtem, hogy ha magyar állampolgárságú gyermek külföldre távozik, és sem ott, sem Magyarországon nem tesz eleget tankötelezettségének, erről a magyar hatóságok hogyan szereznek tudomást és milyen intézkedéseket tesznek?

*Vas megyében* a külföldre távozást követően a tankötelezettség nyomon követésére nincs kialakult gyakorlat. A külföldi szervektől még nem érkezett olyan jelzés, hogy a magyar állampolgárságú tanköteles gyermek külföldön nem teljesíti a tankötelezettségét. A Kőszegi Járási Hivatal 2014-ben egy tanköteles korú gyermek esetében indított közigazgatási hatósági eljárást, amikor a gyermek lakóhelye szerinti gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása alapján tudomására jutott, hogy sem Magyarországon, sem külföldön nem íratja be a szülő a gyermekét iskolába. Határozatban kötelezték a szülőt, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét (a szakértői bizottság által a szakértői véleményben megjelölt magyarországi köznevelési intézménybe írassa be), melynek a szülő eleget tett. A tapasztalatok azonban eltérőek, több esetben a tanköteles gyermek családját sem találják a bejelentett lakóhelyükön, így nincs lehetősége a Hivatalnak szabálysértési és gyermekvédelmi intézkedéseket tenni. A kormány megbízott szerint egy külföldön tartózkodó magyar család esetében kérdéses, hogy a magyar hatóságok határozatát hogyan és milyen hatékonysággal hajtják végre külföldön. A fogadó országgal együttműködésben, az ott meglévő intézményrendszeren keresztül lehetne ellenőrizni, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgár teljesíti-e a tankötelezettségét.

*Győr-Moson-Sopron megyében* a járási hivatalok a külföldön ismeretlen helyen tartózkodó szülők esetében a gyakorlatban nem rendelkeznek eszközökkel abban a tekintetben, hogy gyermekek tankötelezettségének teljesítését ellenőrizzék, illetve a mulasztó szülőt szabálysértési eljárás alá vonják.

A kormány megbízott néhány konkrét eset bemutatásával is alátámasztotta azt a problémát, miszerint a külföldre távozó tanköteles korú magyar állampolgárok tankötelezettsége teljesítésének ellenőrzéséhez, az indítandó, illetve indított szabálysértési eljárások eredményes lefolytatásához a megyei kormányhivatal nem rendelkezik megfelelő eszközökkel.

- A Hivatal előtt ismert olyan eset, amikor magyar állampolgárságú gyermek Magyarországon teljesíti tankötelezettségét, majd Magyarországot a családjával együtt elhagyja. A szülők ebben az esetben nem igazolták, csak szóban jelezték az oktatási intézmény igazgatójának, hogy a gyermeket külföldre vitték, majd ott beíratják iskolába. Az iskola igazgatója kérte, hogy a szülők igazolják írásban azt, hogy a gyermek külföldön tanul. Tekintettel arra, hogy ezt a szülők eddig nem tették meg, a gyermek pedig nem tesz eleget tankötelezettségének Magyarországon, az iskola igazgatója szabálysértési feljelentést tett a kiskorú szülei ellen. Az ügyben szabálysértési eljárás indult, mely a válaszadás idején is folyamatban volt. Az eredménye azonban erősen kétséges, hiszen a szülők nem tartózkodnak Magyarországon, külföldi elérhetőségük pedig ismeretlen (Csornai Járási Hivatal).
- A tanulmányaikat külföldön teljesítő tanulók esetében a hatóság a szülők által becsatolt iskolalátogatási igazolások alapján tudja megállapítani, hogy e kötelezettségüket az érintettek külföldön teljesítik. Ezekben az esetekben egy időközbeni változás figyelemmel kísérése – tekintettel arra, hogy a külföldi iskolák a hatóság irányába adatszolgáltatást nem teljesítenek – nagy problémát jelent (Györi Járási Hivatal).
- A külföldön élő, de bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező szülő ellen szabálysértési eljárás indulhat, amelynek eredményessége a szülő külföldi tartózkodása miatt kétségbe vonható (Kapuvári Járási Hivatal).
- A járási hivatal a hivatkozott EMMI szakmai álláspont figyelembevételével a szülők külföldi tanulmányokra vonatkozó bejelentését elfogadja. Iskolalátogatási igazolás hiányában előfordulhat, hogy a szülő nem írhatja be a gyermekét külföldön nevelési-oktatási intézménybe, de erről a járási hivatal nem értesül (Mosonmagyaróvári Járási Hivatal).
- Az Nkt. 91. § (2) bekezdése szerint a tankötelezettség külföldön történő teljesítését be kell jelenteni a nyilvántartás vezetése céljából a járási hivatalnak, azonban a kötelezettek köre nincs megjelölve. Nincs kidolgozott metódus arra nézve, hogy ha a kötelezetteknek nem tesznek eleget, milyen módon szerez tudomást a járási hivatal a tankötelezettségét külföldön sem teljesítő tanköteles korú személyekről (Pannonhalmi Járási Hivatal).
- A jogszabály szerint a szülőnek elegendő „bejelenteni” a jogviszony szüneteltetését. Az intézmény vezetője a bejelentést tudomásul veheti. A szülő a járási hivatalhoz a bejelentést akkor jelzi, ha az intézmény erről tájékoztatja. A külföldre távozott, de magyarországi lakcímmel rendelkező gyermek szüleinek a felszólítása is akadályokba ütközik. Azok a szülők, akik hazai környezetben nem vették át a hatóság által küldött leveleket – „nem kereste” jelzéssel érkeznek vissza –, azok külföldi tartózkodásuk alatt sem vesznek át magyar hatóságtól érkező küldeményt. Ezen esetekben a szabálysértési eljárás megindítása sem vezet eredményre (Soproni Járási Hivatal).
- Mosonmagyaróvár területén problémaként merül fel a Romániából Magyarországra érkező árusítási tevékenységet végző személyek gyermekeinek óvodai és iskolai nevelése. A mindennapi gyakorlat alapján megállapítható, hogy e családok lakcímet nem létesítenek, járják az országot, illetve a járás közigazgatási területét, gyermekeik azonban nem látogatják az oktatási intézményeket (Mosonmagyaróvári Járási Hivatal).

7. Megkeresésemre a *Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízott* válaszában kifejtette, hogy a külföldi állampolgárságú gyerekek tankötelezettségének teljesítésével kapcsolatos probléma főként román állampolgárságú gyerekeket érint. Az e gyerekeket nevelő román családok sok esetben idénymunkára, mezőgazdasági munkavégzésre érkeznek Magyarországra, márciustól szeptember végéig tartózkodnak egy-egy településen. Általánosnak mondható az a probléma, *hogy hivatalos iratokkal vagy éppen magyar nyelvű iratokkal nem rendelkeznek*, amelyek pótlása vagy beszerzése gyakran éveket vesz igénybe. Ugyanakkor e dokumentumok nélkül nincs lehetőség az óvodai vagy iskolai nevelés, az egészségügyi ellátás igénybevételére, így ezek *a gyerekek ellátatlanok maradnak*. Akad olyan köznevelési intézmény, amely a veszélyeztetettség minimalizálása érdekében a gyerekeket hivatalos iratok nélkül is felveszi a tanulók sorába, azonban tapasztalata szerint az iskolák többségében ettől elzárkóznak.

A gyermekjóléti szolgálat tájékoztatásából tudják, hogy az egészségügyi ellátás igénybevételét különböző „kiskapuk” útján oldják meg a gyerekek betegsége esetén, így például más, TAJ kártyával rendelkező gyermek nevén kap orvosi ellátást. Az adatok szerint eddig egy külföldi állampolgárságú gyermeknél merült fel fertőző megbetegedés. A gyermekjóléti szolgálatokról kapott tájékoztatás szerint vannak olyan családok, akik évek óta a településen élnek, tartózkodásukat nem legalizálták, bár erre nincs is lehetőségük, mert munkavégzésüket nem tudják igazolni, hiszen zömében bejelentés nélkül vállalnak munkát.

A kormány megbízott jelezte azt is, hogy a 90 napot meghaladóan, regisztráció nélkül Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárságú családok és az általuk nevelt gyerekek helyzetének rendezése érdekében 2015 áprilisában a BÁH Idegenrendészeti Igazgatóságához fordultak.

A BÁH által adott tájékoztatás szerint: *„A hatályos jogszabályi rendelkezések alapján idegenrendészeti kiutasítás elrendelésére mérlegelési jogkörben eljárva kizárólag akkor kerülhet sor, ha az EGT-állampolgár az ország elhagyási kötelezettségének nem tesz eleget, illetve az Szmtv. 33. §-a értelmében a tartózkodáshoz való jog az arányosság elvének betartásával és az érintettnek kizárólag olyan személyes magatartása alapján korlátozható, amely valódi, közvetlen és súlyos veszélyt jelent a közrendre, a közbiztonságra, a nemzetbiztonságra vagy a közegészségre.”*

Tekintettel arra, hogy e személyek magatartásának veszélyeztető jellege nem éri el a kiutasításhoz szükséges mértéket, az illegális itt-tartózkodást megszüntetni, felszámolni nem lehet. A BÁH igazgatóságának vezetőjétől szóban kapott tájékoztatás szerint a gyakorlatban is ritkán fordul elő, hogy a bíróság kiutasításról dönt.

A kormány megbízott előadta azt is, hogy a megye településein megjelenő román családok viszonylag zárt közösséget alkotnak, lehetőségeikhez képest segítik, de védik is egymást, amely megnehezíti a tankötelezettséget nem teljesítő gyerekek felkutatását. Azzal is szembesültek viszont, hogy a szülők, miután irataik nincsenek, szabadon változtatják a gyerekek nevét, amely tovább nehezíti a veszélyeztetettség felderítését. Lakhatási körülményeikre az alacsony, de még elfogadható színvonal a jellemző. Zömében albérletben élnek vagy a munkaadó biztosít szállást, ugyanakkor sok a vándorló család, két-három családgondozói látogatás után ismeretlen helyre költöznek. Főként a tanyavilágban élnek, ezért a gyerekek számának, hovatartozásának tisztázása nehézkes. Így pedig alaposan feltételezhető, hogy sok gyermek veszélyeztetettsége látens marad.

*A külföldi állampolgárságú gyerekek veszélyeztetettségének kezelése főként gyermekjóléti alapellátás és családsegítés keretében történik*, melynek során a családok elsősorban a hivatalos irataik, letelepedésük rendezéséhez, állampolgárság megszerzéséhez kérnek és kapnak segítséget.



Tankötelezettség nem teljesítése okán védelembe vétel elrendelésére egy család négy gyermeke esetében került sor, melynek eredménytelenségére tekintettel a gyermekjóléti szolgálat további hatósági intézkedés megtételét javasolta. A gyermekjóléti szolgálatok visszajelzései szerint olyan súlyú veszélyeztetettség nem merült fel, amely a családból történő kiemelést indokolta volna.

Tapasztalataik szerint ugyanakkor a külföldi vagy többes állampolgárságú gyerekek veszélyeztetettsége kezelésében *nagy a bizonytalanság*. Előfordul, hogy egy jelzőrendszeri tag tud ugyan a településen élő külföldi, tankötelezett kiskorúról, de a gyermekjóléti szolgálat nem. Véleménye szerint főleg kistelepülésen, ahol a családgondozót részmunkaidőben, heti néhány órában foglalkoztatja a gyermekjóléti szolgálat, idő hiányában a családgondozó nem is tud hathatósan fellépni az illegálisan itt tartózkodó külföldi családokkal szemben. *A témában érintett szervezetek összefogása révén a probléma kezelésére pedig szinte sehol sem került sor, bár a BÁH felajánlotta a közös helyszíni ellenőrzés lehetőségét.*

A kormány megbízott válaszához mellékletben rendelkezésre bocsátott egy kimutatást a megyében tankötelezettségét nem teljesítő nem magyar állampolgárságú gyermekek nevééről, adatairól és a vele kapcsán felmerült esetről, és az eljáró szervek esetleges intézkedéseiről. A kimutatásban 26 név szerint 26 román állampolgárságú gyermek, és további megközelítőleg 30 gyermek jelenlétét észlelték, akik családjukkal szezonális munkavégzés céljából érkeztek a megyébe és tankötelezettségüknek nem tettek eleget.

**8. A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője** tájékoztatásában jelezte, hogy évek óta kiemelt figyelmet fordítanak a megyében tartózkodó román állampolgárok helyzetére. A fokozott figyelem még a határőrség-rendőrség integrációját megelőző időszakban kezdődött, felismerve a régió és azon belül a megye kiemelten fontos helyzetét. A megyébe mezőgazdasági és feldolgozóipari munkahelyek vonzzák az általában alacsonyán képzett román munkaerőt, akik az otthoni sanyarú körülmények közül magukkal hozzák gyermekeiket is.

A rendőrség folyamatosan együttműködik a megye önkormányzati szerveivel, a gyermekvédelmi hatóságokkal és szervezetekkel, illetve folyamatos bünyügyi és rendészeti elemző-értékelő munkával kísérik figyelemmel a megyében tapasztalható migrációs folyamatokat. Az utóbbi években – és különösen Románia 2007-es uniós csatlakozása óta – pozitív folyamatok indultak el a Magyarországra mezőgazdasági idénymunkára érkezők körében. Egyrészt a korábbi illegális munkavégzést a folyamatos és célirányos, több társhatósággal (NAV, a kormányhivatalok munkaügyi, gyámügyi és közegészségügyi szakigazgatási szervei, BÁH) közösen végzett ellenőrzések *a legalitás irányába kezdték el terelni*. Ez egyrészt a legális tartózkodás, adózott jövedelmek, szabályos ingatlan bérbeadás és követhető laccímadatok formájában jelentek meg. A másik kedvező folyamat ebből a szempontból, hogy a főleg Arad és Maros megyékből érkező román állampolgárok egyre nagyobb számban élnek *az egyszerűsített honosítás keretében* a magyar állampolgárság felvételével, amennyiben erre jogosultak.

*A kedvező folyamatoktól függetlenül a társhatóságokkal közösen végzett ellenőrzéseiknél találkoznak olyan esetekkel, amikor az idénymunkára vagy folyamatos itt tartózkodásra érkező román állampolgárok nem megfelelő módon gondoskodnak kiskorú gyermekeik iskoláztatásáról. Ilyen frekvencián és ebből a szempontból „fertőzött” település a Kiskunhalas Rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozó Mélykút város. Az előregedő településen igen nagy elvándorlás mellett jelentős számban települtek be román állampolgárok, akik a kedvező ingatlanárak miatt érkeznek ide. A családi ház árak megfizethetőek részükre, illetve a térség a mezőgazdasági idénymunkások részére egyfajta szervező-elosztó pontként működik, ahonnan a Kiskőrös – Kecel – Soltvadkert – Kiskunhalas térségben közvetítik ki őket. Gyermekeik szintén minimális iskolai végzettséggel vélhetően nem tudnak kitörni ebből az életformából, a probléma „újratermelődik.”*

Az elmúlt időszakban *több ellenőrzést folytattak ezen a területen*, amelynek *eredményei* az alábbiak szerint foglalható össze Az egyik ellenőrzésen egy 16 éves fiatalkorú és két kiskorú román állampolgár tartózkodott, akik az ingatlanban hosszabb ideje laktak, de nem tudták elmondani, hogy mennyi ideje. Feltételezhetően határidőn túl tartózkodtak ott, azonban ez nem volt bizonyítható, így szabálysértési intézkedés foganatosítása nem volt lehetséges. A gyermekek védőoltási könyvei nem álltak rendelkezésre, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Jánoshalmi Járási Hivatal megállapította, hogy a gyermekek tanulmányokat magyar iskolában nem folytatnak. Elmondták, hogy Romániában tavaly nyárig jártak iskolába, tudomásuk szerint szüleik halasztást kértek a román iskolában. A másik ellenőrzési helyszínen szintén román állampolgárságú fiatalkorút találtak, aki kiskorú gyermekre vigyázott. A fiatalkorú leány elmondása szerint Romániában 7 osztályt elvégzett, jelenleg nem folytat tanulmányokat, de szeretne tanulni. Azt, hogy milyen iskolába és mit, azt nem tudta. Időközben két további gyermek érkezett egy távolabbi tanyából, akiknek a szüleik napközben dolgoznak. Elmondták, hogy Romániában óvodába, iskolába jártak, de itt nem járnak sehova, vagyis a tanköteles gyermekek nem folytatnak tanulmányokat magyar iskolában sem, mivel nem rendelkeznek a köznevelési törvényben megfogalmazott feltételekkel, bejelentett lakcím nélkül a szülők nem tudják beírni őket iskolába, óvodába, biztosítás nélkül pedig nem kapnak egészségügyi ellátást sem.

A rendőrfőkapitány megfogalmazta, hogy egy különleges, *uniós állampolgárok migrációs jelenségéről van szó*, amelyet a munkaerő-piaci kereslet és kínálat mozgat. Megfigyelhető azon megyék meglévő igényeinek a szívóhatása, ahol magyar munkaerő bizonyos munkakörök betöltésére nem alkalmazható egy bizonyos bérszínvonal alatt (6-800 Ft/óra) már csak a képzetlen, aluliskolázott munkaerő vonható be. Ez ugyan a helyi vállalkozóknak akár kedvező is lehet, azonban az ilyen bérszínvonallal alkalmazott munkaerő a megfelelő életkörülmények kialakítására nem képes, a mindennapi létszükségletek kielégítésére elegendő összegben felül másra nem jut, sőt esetenként erre nincs is igény. Sok esetben az iskolázatlan szülők hanyagsága következtében a gyermekek körében nincs esély a tanulással kitörni a generációk óta mélyen beégett szokásokból. A jelenleg kiskorú román/magyar vagy csak tisztán román állampolgárságú gyermekek ma még „csak” gyermekvédelmi, családjogi vagy gyámügyi problémát generálnak, de 10-15 év múlva már szociális, közrendvédelmi és demográfiai nehézségeket is okozhatnak majd.

A rendőrség mindent megtesz az érintett társhatóságok és civil, nem kormányzati szervek problémaérzékenységének kialakítása és a tevékenység egy irányba ható működtetése érdekében, azonban *önmagában nem tudja a helyzetet megoldani*. Szükséges az idényjellegű munkavállalók és munkáltatóik ellenőrzésébe bevont hatóságok hatásköreinek és jogosítványainak ésszerűsítése, a gyermekek legfőbb érdekét elsődleges szempontként kezelő eredményes hatósági eljárás és az ezt előíró aktuális és a rendszeresen felülvizsgált, hatékonyan működtethető protokoll kialakítása.

A *főkapitányság konkrét intézkedései* közé tartoznak a következők: szakmai fórumok szervezése bűnmegelőzési, gyermekvédelmi szempontból, az érintett szervezetek bevonásával (például Kék Vonal, Menedék - Migránsokat Segítő Egyesület, Cordelia Alapítvány, stb.). Konkrét szakmai egyeztetéseket folytatnak az érintett önkormányzatokkal és azok szerveivel, intézményvezetőivel (például Kerekegyháza és Kecel településeken), továbbá folyamatosak a szakmai megbeszélések és egyeztetések az ellenőrzésekben résztvevő társhatóságok képviselőivel (különösen a gyermekvédelmi szakemberekkel). Szakmai véleményük szerint szükséges lenne az Szm. hatékonyabb alkalmazására a tartózkodási szabályokat megsértő román állampolgárokkal szemben. A hatósági vizsgálatok, ellenőrzések során feltártak alapján a szükséges feltételek fennállása esetén akár büntetőeljárások következtetéses kezdeményezése (például kiskorú veszélyeztetése) is indokolt lehet a gyermekek legfőbb érdeke védelmében. A legvégső esetben az érintett gyermekek védelem alá helyezése szükséges.

9. A *Nagykátai tankerület igazgatójának* válaszában foglaltak szerint a tankerület területén a Tápióbicskei Földváry Károly Általános Iskolában tanul több külföldi állampolgárságú (osztrák, albán, román) tanuló. A román állampolgárságú tanuló esetében fordult elő a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatosan probléma. Az intézményvezető a családsegítő szolgálathoz fordult, amely azonban nem bizonyult hatékony megoldásnak. Az iskola vezetőjének gyakorlatában előfordult, hogy 2-3 év korkülönbségű román testvérpár, sőt 12 éves tanuló felvételét kérték a szülők első osztályba. A nagyobb fiút a szülők fél év múlva kiratták az iskolából, a gyermek azóta is a településen él. Az iskolának nincs szakszerű kapacitása, sem külön programja a külföldi tanulók fogadására. Tápióbicskén tudomásuk szerint több román állampolgárságú család él, akik nem rendelkeznek hivatalos magyar lakcímmel, nincs egészségbiztosítási ellátásuk és gyermekvédelmi ellátást sem kapnak. Az iskolának 5 hasonló helyzetű tanulója van/volt. Az igazgató ismeretei szerint, ha a gyerekek járnak iskolába, de onnan igazolatlanul hiányoznak, nincs eszköz, amivel a szabálytartásra lehetne ösztönözni a szülőket, hiszen a gyermekek után nem részesülnek iskoláztatási támogatásban sem, így az a szülőktől az meg sem vonható.

## **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.

Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdésének a) pontja leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a hivatalbóli vizsgálat minden előfeltétele igazolható, hatáskörömben eljárva átfogó vizsgálatot indítottam a külföldi állampolgárságú, de Magyarországon élő, tartózkodó gyermekek oktatáshoz való, valamint védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének gyanúja alapján. Indokolt kiemelni azt is, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján valamennyi, a vizsgálattal érintett, helyi, illetve országos hatáskörű hatóságra, közszolgáltatást végző szervre kiterjedt a vizsgálati lehetőségem.

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, 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 irányába a felmerülő aggályokat.

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

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

Az 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 ombudsmani jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának 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 XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben, illetve az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1) bekezdésének, valamint az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az oktatáshoz való jog, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során 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 szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.

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 a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

**2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez**, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségképp állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező és bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróóság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, 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.

**3. Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával**, így a nemzetközi aspektusok kapcsán érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikkét, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek.

Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is.

Az idézett rendelkezés a *gyermek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme.

Az Alkotmánybíróság már hivatkozott 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rámutatott arra sem, hogy nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól. Utalni kell arra is, hogy az Egyezmény 18. cikkének (1)-(3) bekezdése is a gyermek nevelésében elsődlegesen a szülői felelősséget (kötelezettséget) emeli ki, amelyet a gyermek legfőbb érdeke motivál, és ehhez az államnak kell segítséget nyújtania a megfelelő intézményi háttér biztosításával.

Nem hagyható figyelmen kívül az Egyezmény preambuluma sem, amely szerint a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre. Az Egyezmény részes államaként Magyarország kötelezettsége, hogy valamennyi gyermekkel kapcsolatba kerülő hazai intézmény, hatóság a gyermek legfőbb érdekének megfelelően járjon el illetve hozzon döntést, függetlenül a gyermekek állampolgárságától vagy más jogi státusától.

### **III. A korábbi ombudsmani gyakorlat alapvető megállapításai**

**1. Az AJB-2600/2011. számon kiadott jelentés az akkor hatályos szabályozás vizsgálata során feltárta, hogy az általános tankötelezettség ellenére a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Köt.) 66. § (2) bekezdése szerint az általános iskola azt a tanköteles tanulót köteles felvenni, illetve átvenni, akinek *lakóhelye*, ennek hiányában *tartózkodási helye a körzetében található*. Miután a Köt. az alapfokú oktatást nyújtó általános iskola felvételi kötelezettségét lakóhelyhez vagy tartózkodási helyhez köti – az általános tankötelezettség ellenére – az intézmények csak olyan gyermek beiratkozási kérelmét hajlandóak elfogadni, aki a Köt. 66. § (2) bekezdésében említett feltételek valamelyikét okirattal igazolja.**

A jelentés szerint az Egyezmény 28. cikk a) pontjában a részes államok elismerik a gyermekek oktatáshoz való jogát, és vállalják, hogy e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást *mindenki számára* kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Egyezmény 2. cikk 1. pontja alapján a részes államok az Egyezményben foglalt jogokat – így a mindenki számára kötelező és ingyenes alapfokú oktatáshoz való jogot is – tiszteletben tartják és azokat a *joghatóságuk alá tartozó gyermekek* számára minden megkülönböztetés nélkül, így a tartózkodási jogcímüktől függetlenül biztosítják.

Mindezek alapján a biztos álláspontja szerint a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja szempontjából aggályos, és a gyermek megfelelő szellemi fejlődéséhez szükséges gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, hogy a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény a Magyar Köztársaság joghatósága alá tartozó, tanköteles életkorban lévő, azonban lakcímet vagy tartózkodási helyet igazoló okmánnyal nem rendelkező gyermekek kötelező általános iskolai felvételét nem garantálja.

A biztos intézkedésként a köznevelésért felelős miniszternél kezdeményezte az akkor hatályos Köt. módosítását, illetve kiegészítését annak érdekében, hogy a magyar joghatóság alá tartozó, iskolaköteles életkorban lévő gyermekek az ingyenes alapfokú oktatáshoz hivatalos lakcímet vagy tartózkodási helyet igazoló okmányok hiányában is hozzáférjenek.

2. Az *AJB-733/2012.* számon kiadott jelentés a főtí Károlyi István Gyermekközpontban elhelyezett *kísérő nélküli kiskorúak oktatásával* kapcsolatos vizsgálati eredményeket rögzítette.

A vizsgálat feltárta, hogy a Fótton tanulók oktatása és nevelése a 2004-től alkalmazandó, a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelés és iskolai nevelés-oktatásáról szóló oktatási miniszteri irányelv alapján történik. A jelentés rámutatott arra is, hogy a Gyermekközpontban élő tanulók valamilyen poszttraumás szimptomától szenvednek, ami különösen az újonnan érkezett kísérő nélküli kiskorúakon feltűnő. A tünetek a hirtelen, különösebb ok nélküli jelentős súlyvesztéstől, a krónikus fejfájáson át, a váratlan és kontrolálhatatlan dühkitörésekig terjednek. Azok a gyermekek, akik hosszabb-rövidebb ideje a Gyermekközpontban tartózkodnak, illetve az iskolába járnak, előbb-utóbb közlékenyvé válnak, és beszélnek az őket ért traumákról. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy gyakori, hogy az általuk elmondottakat – az időközben létrejött érzelmi kötődés eredményeként, továbbá a külföldi fiatalok származási országával kapcsolatos információk, illetve megfelelő szupervízió hiányában – a pedagógusok sem tudják feldolgozni, a hallottak lelkiileg őket is erősen megviselik, így a kiskorúakat megillető *testi és lelki egészséghez való jog* is sérülhet.

A biztos mindezekre tekintettel felkérte a BÁH főigazgatóját, hogy gondoskodjon a kísérő nélküli kiskorúak, valamint az utógondozói ellátás alatt álló fiatalok oktatásával foglalkozó pedagógusoknak a szóban forgó személyek származási országával, továbbá a menedékjogi eljárással kapcsolatos információkat tartalmazó képzések megszervezéséről.

3. Kiemelendő, hogy az *ENSZ Gyermekek Jogainak Bizottsága* 2014 szeptemberében elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó *záró észrevételei közt az oktatáshoz való jogot érintően* – többek mellett – az aggodalmát fejezte ki a menedékkérő gyermekeknek az oktatáshoz való korlátozott hozzáférése miatt, valamint a migráns gyermekek egyéni igényeire összpontosító, speciális integrációs programok és az interkulturális oktatás hiánya okán. A Bizottság ezért záró észrevételeiben kiemelten javasolta, hogy Magyarország, mint részes állam tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a területén élő minden gyermeknek az oktatáshoz való hozzáférése biztosított legyen, továbbá az iskolába járó gyermekek egyéni igényeinek kielégítése érdekében további integrált osztályokat és interkulturális oktatást biztosítson, különösen a migráns gyermekek számára.

#### **IV. Nemzetközi kitekintés: a külföldi állampolgárságú diákok tankötelezettsége**

1. Az *Egyesült Királyságban* az 1996-os oktatási törvény<sup>1</sup> (a továbbiakban: oktatási törvény) 8. szakasz szerint tankötelezettség 5 éves kortól 16 éves korig tart.

Az országban az iskolai hiányzásokat folyamatosan nyomon követik és értékelik. Az oktatási törvény 7. §-a kimondja, hogy a szülő felelős azért, hogy gyermeke megkapja a tankötelezettség ideje alatt a korának és képességének megfelelő oktatást. A 436. szakasza kiemeli, hogy a helyi oktatási hatóságoknak (Local Education Authorities) meg kell állapítaniuk a területükön lévő tanköteles gyermekek számát, akiket az iskolában nem regisztráltak és egyébként nem részesülnek megfelelő oktatásban.

---

<sup>1</sup> Education Act 1996, lásd: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/56/contents>

A törvény 437. §-a hozzáteszi, hogy a helyi hatóságoknak fel kell derítenie azokat a gyermekeket, akik nem teljesítik a tankötelezettségüket. Amennyiben ilyen gyermeket találnak, akkor el kell indítani az Iskolai Látogatási Rend Eljárást (School Attendance Order), amelyet a szülő felhívása előz meg. Ha a törvényben meghatározott időn belül nem történik változás, kirendelik azt az iskolát, ahová a gyermeket vinni kell és eljárást indítanak a szülő ellen. Esetmegoldás keretében bevonják a tanulót, az iskolát, a gyermekjóléti szolgálatot és a helyi hatóságot is. A törvény 443. §-a alapján büncselekményt követ el az a szülő, aki nem teljesíti a Rendben meghatározott feltételeket, kivéve, ha bizonyítja, hogy biztosította a gyermek megfelelő oktatását az iskolán kívül.

Az oktatási rendszer és a helyi oktatási hatóságok igyekeznek mindent megtenni annak érdekében, hogy elegendő férőhelyet biztosítsanak a külföldi származású diákoknak. Érdemes megjegyezni, hogy *a külföldi tanulók a brit gyerekekkel azonos feltételrendszerrel szembesülnek, ha meghatározott iskolába jelentkeznek.* A jelentkezésük nem a származási országuktól függ, hanem az aktuális lakóhelyük és a választott iskola közötti távolságtól. Egyes iskolák arra kötelezhetik a külföldi származású gyermekeket, hogy töltsenek ki egy képességfelmérő tesztet és/vagy az angol nyelvtudás mérését szolgáló tesztet.<sup>2</sup>

Az állami iskolákba történő jelentkezésnél a külföldi származású gyerekek esetén be kell tartani az iskolai felvételi kódexet. *A gyermek státusza ismeretének hiánya miatt nem lehet az iskolai férőhely biztosítását megtagadni.* Nem jogosultak az állami oktatáshoz

- azok a nem EGT tagállamból származó gyermekek, akik rövid távú tartózkodás céljából vannak az országban: ezek a gyermekek külföldön élnek, de például turistaként vagy rokonlátogatásra tartózkodnak az országban és nem tanulmányaik miatt,
- azok a nem EGT tagállamból származó gyermekek, akik engedéllyel rendelkeznek az országban való tanulásra magániskolában.

A Belügyminisztériumnak (Home Office) jelenleg létezik egy külön, az iskolaügyekért felelős csoportja (School Referrals Team). Ehhez a csoporthoz lehet fordulni segítségért annak megállapítása érdekében, hogy a gyermek részesülhet-e az állami oktatásban vagy sem.<sup>3</sup> A felvételi hatóságoknak (admission authorities) – ilyen például a helyi oktatási hatóság – a külföldi származású gyermekek jelentkezéseit az európai uniós joggal vagy a nem EGT tagállam polgáraitra vonatkozó belügyminisztériumi szabályokkal összhangban kell elbírálniuk.<sup>4</sup>

**2. Franciaországban** az oktatási kódex<sup>5</sup> L131-1. cikke szerint a tankötelezettség a gyermekek 6 éves korától 16 éves koráig tart és kiterjed az állam területén élő gyermekekre, azok állampolgárságától függetlenül. A kódex L131-5. cikke alapján a tanköteles gyermek szüleinek be kell íratniuk a gyermeket egy állami vagy magánintézménybe, illetve be kell jelenteniük a polgármesternek és az oktatásügyért felelős állami hatóságnak, ha az otthonoktatást választják. Ugyanennek az eljárásnak kell érvényesülnie a lakóhely vagy a tankötelezettség teljesítése módjának változásától számított nyolc napon belül. Az R131-2. cikk szerint az iskolaigazgató a gyermek szüleinek igazolást állít ki az oktatási intézménybe történő beiratkozásról.

Minden évben tanévkezdéskor a polgármester összeállítja a település tanköteles gyermekeinek listáját a kódex L131-6. cikke szerint.

---

<sup>2</sup> Lásd: <http://www.gettherightschool.co.uk/placingforeignstudentinaukschool.html>

<sup>3</sup> Lásd: <https://www.gov.uk/guidance/schools-admissions-applications-from-overseas-children>

<sup>4</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/389388/School\\_Admissions\\_Code\\_2014\\_-\\_19\\_Dec.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389388/School_Admissions_Code_2014_-_19_Dec.pdf)

<sup>5</sup> Code l'éducation, lásd: [www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071191)



A lista összeállításának elősegítése és a tankötelezettség követésének javítása érdekében a polgármester kezelheti a gyermekek személyes adatait, amelyeket a családi ellátások folyósításáért felelős szervek, az oktatásügyért felelős állami hatóság és az oktatási intézmények vezetői továbbítanak. Az R131-3. cikk hozzáteszi, hogy a listát minden hónapban frissítik és az oktatási intézmények vezetőinek jelentenie kell a polgármesternek, hogy hány gyermek kezdi meg a tanévet az intézményükben. A változásokat szintén a polgármesternek kell bejelenteni minden hónap végén. A jogszabályban meghatározott személyi kör betekinthez és másolatot kérhet erről a listáról. A kódex R131-18. cikke szerint az a szülő, aki nem jelenti be a városházán, hogy az otthonoktatást vagy a magánintézményt választja, szabálysértés miatt pénzbüntetéssel büntetendő. A kódex L131-5. cikke kimondja, hogy a szülők külföldi letelepedése nem lehet oka a tanköteles gyermek beiratkozása elutasításának. Minden gyermeknek be kell iratkoznia azon a településen, ahol akár a szülei lakóhelye, akár a felügyeletet ellátó személy lakóhelye, vagy ahol a Franciaországon kívüli, kifejezetten francia gyermekek részére alapított intézmény található. Az ideiglenes tartózkodás vagy munkavégzés szerinti település iskolájába írássák be.

**3. Ausztriában** az a gyermek, aki legalább egy értékelési időszakot (szemesztert) az országban töltött, köteles iskolába járni, vagyis az a gyermek, aki tartósan Ausztriában tartózkodik – függetlenül az állampolgárságától – tanköteles. *Azok a gyermekek, akik csak átmenetileg tartózkodnak Ausztriában, nem tankötelesek, de joguk van iskolába járni.* Az általános tankötelezettség hat éves kortól tizenöt éves korig tart. Az iskolaköteles gyereket a szülőnek, nevelőnek kell bejelenteni az illetékes általános iskolánál. A beiratkozásnál a kerületi iskolafelügyelő dönt a gyerek első osztályba vételéről és ő állapítja meg az iskolaérettségét. *A nem megfelelő német nyelvtudás nem ok arra, hogy a gyermek ne kezdje el az iskolát, ebben az esetben lehetőség van nyelvi órákat felvenni tanítási időben.*

Az önkormányzatok vezetnek jegyzéket minden, a területükön lakó tanköteles gyermekről. Az iskolavezetés minden tanköteles gyermek esetében jelzi az önkormányzatnak az iskola megkezdését és befejezését is. Ennek a jegyzéknek a vezetése az oktatási tanács felügyelete alá tartozik és ő felügyeli azt is, hogy minden tanköteles gyermek teljesítse az iskolakötelezettségét. *Ugyanakkor a külföldi állampolgárságú gyermekeket nem veszik fel ebbe a jegyzékbe.* A szülők, nevelők kötelesek a tankötelezettségre vonatkozó szabályok betartására, azok megszegése szabálysértés, amely a kerületi közigazgatási hatóság által pénzbüntetéssel sújtható. Ausztriában is lehetőség van magánoktatásra is, ha a gyermek évente levezgázik a tananyagból. Az iskolaév előtt a szülőnek ezt be kell jelentenie a kerületi iskolatanácshoz. A kerületi iskolatanács döntése ellen a nemzeti iskolatanácshoz lehet jogorvoslattal fordulni.

**4. Németországban** a teljes oktatási rendszer állami felügyelet alatt áll. Tanköteles minden gyermek – tartománytól és állampolgárságtól függetlenül –, aki szeptember 30-ig betölti a 6. életévet, a tankötelezettség 18 éves korig tart. Ausztriához hasonlóan *lehetőség van nyelvi felzárkóztató osztályba járni, viszont a magántanulói státusz nem megengedett.* Németországban az oktatás részben a tartományok hatáskörébe tartozik, így a tankötelezettség teljesítése az egyes tartományokban eltérő. Jelenleg kizárólag Bajorországban, Észak-Rajna-Vesztfáliában, Hamburgban, Brémában és Schleswig-Holsteinben vannak kifejezetten olyan szabályozások, amelyek szerint a tankötelezettség az illegálisan az országban tartózkodó gyerekekre is vonatkozik. A többi tartományban a tankötelezettséget olyan feltételekhez kötik, mint például a tartózkodási engedély megléte (Berlin, Brandenburg, Tübingia), a lakóhely igazolása, amelyekkel az illegálisan ott-tartózkodó gyerekek nem rendelkezhetnek. A tankötelezettségre vonatkozó szabályok megsértése esetén a *jogkövetkezmények változatosak lehetnek*, ebbe a körbe tartozhat a figyelmeztetés, a bírság kiszabása, a szabálysértési eljárás, büntetőeljárás megindítása.

## V. Az ügy érdemében

### 1. Nem magyar állampolgárságú gyermekek Magyarországon való tartózkodásuk ideje alatti tankötelezettségének teljesítése

**1.1** A Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége körében annak *személyi hatályát tekintettem át jogi kiindulópontként*. Az Nkt. 45. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon – az e törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A *Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgár* az Nkt. 92. § (3) bekezdése szerint az óvodai nevelést, a kollégiumi ellátást, a pedagógiai szakszolgálatokat, továbbá – ha a magyar jog szerinti tanköteles kort eléri – az iskolai nevelést-oktatást a tankötelezettség fennállása, továbbá a tankötelezettség ideje alatt megkezdett és a tankötelezettség megszűnése után folytatott tanulmányok alatt *a magyar állampolgárokkal azonos feltételek mellett veheti igénybe, ha megfelel a törvényben foglalt feltételeknek*.

A nem magyar állampolgár kiskorú akkor válik óvodai ellátásra jogosulttá, továbbá akkor tanköteles Magyarországon az Nkt. 92. § (1) bekezdése értelmében, ha a menedékjogról szóló törvény rendelkezései szerint a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg az elismerési kérelem benyújtásától kezdődően. A kiskorú akkor is élvezi ezeket a jogokat, ha a szülő három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik, és vagy a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik és bevándorolt vagy letelepedett jogállású, vagy Magyarország területén való tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik. Az Nkt. 92. § (6) értelmében továbbá az a nem magyar állampolgár, aki az oktatásért felelős miniszter meghívólevelével rendelkezik, a meghívólevelben meghatározott ellátást a magyar állampolgárokkal azonos feltételek szerint veheti igénybe. E feltételek hiányában ugyanis az Nkt. 92. § (7) bekezdése alapján az a nem magyar állampolgár, aki nem tartozik az Nkt. 92. § (1)-(6) bekezdésben foglaltak hatálya alá – ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másképpen nem rendelkezik –, az óvodai, iskolai és kollégiumi ellátásért, továbbá a pedagógiai szakszolgálat igénybevételéért *díjat fizet*.<sup>6</sup> A *feltételek meglétét* az Nkt. 92. § (2) bekezdése alapján a tanuló nevelési-oktatási intézménybe történő felvételénél *igazolni kell*.

**1.2** A menedékjogi törvény 10. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg és kötelezettségek terhelik a menekültet.<sup>7</sup> A menedékjogi törvény 17. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az oltalmazott személyt<sup>8</sup> azonos jogok illetik és kötelezettségek terhelik, mint a menekült státuszút.

<sup>6</sup> A díj nem haladhatja meg a szakmai feladatra jutó folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát. A köznevelési intézmény vezetője a díjat a fenntartó által meghatározott szabályok alapján csökkentheti vagy elengedheti.

<sup>7</sup> 2007. évi LXXX. törvény 6. § (1) Magyarország menekültként ismeri el azt a külföldit, akinek az esetében az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében meghatározott feltételek fennállnak. Vagyis az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdése értelmében Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatarozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy az üldöztetéstől való félelmük megalapozott.

<sup>8</sup> 2007. évi LXXX. törvény 12. § (1) Magyarország oltalmazottként kiegészítő védelemben részesíti azt a külföldit, aki nem felel meg a menekültként történő elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy származási országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érné, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a származási országa védelmét igénybe venni.

A menedékjogi törvény 22. § (1) bekezdése értelmében a menedékes<sup>9</sup> jogosult személyazonosságát igazoló okmányra, külön jogszabályban meghatározott, egyszeri kiutazásra és visszatérésre jogosító úti okmányra (ha származási országa érvényes úti okmányával nem rendelkezik), meghatározott feltételek szerint ellátásra, támogatásra és szállásra, illetve a külföldiekre vonatkozó általános szabályok szerinti munkavégzésre. E törvény 32. § (1)-(2) bekezdése alapján a menekült és az oltalmazott – rászorultsága esetén – az elismerésről szóló jogerős határozat keltétől számított legfeljebb hatvan napig jogosult, a menedékes pedig jogszerű itt-tartózkodásnak ideje alatt jogosult a befogadás anyagi feltételeinek igénybevételére, valamint a jogszabályban meghatározott ellátásra és támogatásra. A befogadás során nyújtott ellátások és támogatások konkrét formáját a menedékjogi törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 15. §-a határozza meg, amely alapján az elismerését kérőt többek között az oktatási-nevelési költségek megtérítése vagy pénzbeli támogatásként a beiskolázási támogatás illeti meg.

**1.3** Az Szmtv. szabályai szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorolhatja az EGT polgár, annak családtagja, a magyar állampolgár családtagja, illetve az EGT polgárt vagy a magyar állampolgárt kísérő vagy hozzá csatlakozó személy. Utóbbiak közül annak, aki számára a hatóság családtagként való beutazását és tartózkodását engedélyezi, mert részben a magyar állampolgár eltartottja, vagy vele legalább egy éve egy háztartásban él, akiről súlyos egészségügyi okból a magyar állampolgár személyesen gondoskodik, vagy részben – abban az országban, ahonnan érkeznek – az EGT polgár eltartottja volt, vagy vele legalább egy évig egy háztartásban élt, és akiről súlyos egészségügyi okból az EGT polgár személyesen gondoskodik.

Az EGT állampolgároknak, valamint harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtagjaiknak a Magyarország területére való beutazása, továbbá a három hónapot meg nem haladó magyarországi tartózkodása gyakorlatilag feltétel nélküli, elegendő az úti okmány vagy a személyazonosító igazolvány megléte. Amennyiben a családtagok valamelyike olyan harmadik országból érkezik, amelynek állampolgárai vízum birtokában utazhatnak be, akkor ezt a vízumot az eljáró hatóságnak a lehető legrövidebb idő alatt és térítésmentesen kell kiállítania.

A három hónapot meghaladó tartózkodás feltételhez kötött, az EGT állampolgártól megkövetelt a bejelentkezés, amelyről az eljáró hatóság *regisztrációs igazolást* állít ki. A harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag százyolcvan napon belül kilencven napot meghaladó tartózkodási jogát *tartózkodási kártya* tanúsítja, amelynek kiadását legkésőbb a beutazástól vagy a tartózkodási jogot megalapozó tény keletkezésétől számított kilencvenharmadik napon kell kérelmezni.

A kérelem benyújtásakor be kell mutatni, illetve csatolni kell a tartózkodási feltételek fennállását igazoló - külön jogszabályban meghatározott - okiratokat. Az eljáró hatóság a kérelem benyújtásával egyidejűleg igazolást ad ki, amely tanúsítja a harmadik ország állampolgárságával rendelkező családtag tartózkodási jogát.

---

<sup>9</sup> A menedékjogi törvény 19. §-a alapján Magyarország *menedékesként* ideiglenes védelemben részesíti azt a külföldit, aki Magyarország területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozik, amelyet

a) az Európai Unió Tanácsa – a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről szóló, 2001. július 20-i, 2001/55/EK tanácsi irányelvben (a továbbiakban: 2001/55/EK irányelv) meghatározott eljárás szerint - ideiglenes védelemre jogosultként elismert, vagy

b) a Kormány ideiglenes védelemre jogosultként ismert el, mivel a csoportba tartozó személyek hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború, etnikai összecsapás, illetve az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerültek.

A három hónapot meghaladó tartózkodásra az az EGT állampolgár, illetve családtagja jogosult, akinek tartózkodási célja keresőtevékenység vagy tanulmányok folytatása, illetőleg aki a tartózkodás teljes időtartamára elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet az ország szociális ellátórendszerére. E személyek tartózkodásnak további feltétele, hogy külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosultak legyenek az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről saját maguk gondoskodjanak. Hasonló szabályok érvényesülnek a magyar állampolgár nem magyar családtagja vonatkozásában is. Valamennyi EGT állampolgár, illetve családtagjaik számára biztosított az állandó tartózkodás joga, amennyiben öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Továbbá a magyar állampolgár családtagját illeti meg – a házastárs kivételével –, ha megszakítás nélkül legalább egy éve magyar állampolgárral családi életközösségben él. A házastárs pedig akkor válik jogosulttá, ha a házasságot a kérelem benyújtását megelőzően legalább két éve megkötötték és azóta életközösségük folyamatosan fennáll. Az EGT állampolgár és a családtagja állandó tartózkodási jogát az *állandó tartózkodási kártya tanúsítja*.

**1.4** Az Nkt. alapján a nem magyar állampolgár gyermekek tankötelezettségének teljesítése szempontjából *a harmadik csoportba tartozó jogosultak körét a Harmtv. határozza meg*. E törvény személyi hatálya a harmadik országbeli állampolgárokra terjed ki, vagyis azon külföldiekre, akik nem rendelkeznek a szabad mozgás és tartózkodás jogával. Harmadik ország alatt tehát a Magyarországon („első ország”) és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes államon („második ország”) kívüli országokat értjük.

A Harmtv. külön fejezetben szabályozza a három hónapot meg nem haladó és a három hónapot meghaladó tartózkodás szabályait. A három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik, a Harmtv. 7. §-a csak azt rögzíti, hogy ha valamely közvetlenül alkalmazandó európai közösségi jogi aktus, nemzetközi szerződés, a Harmtv. vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet másként nem rendelkezik, a harmadik országbeli állampolgár kilencven napot meg nem haladó, tervezett tartózkodás céljából történő beutazásához és tartózkodásához vízum szükséges.

A 3 hónapot meghaladó tartózkodás szabályait a Harmtv. 14. §-ában szabályozza. Ennek keretében 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra jogosító vízumnak minősül a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, a szezonális munkavállalási vízum és a nemzeti vízum.<sup>10</sup> Az érvényes tartózkodási vízummal vagy nemzeti vízummal rendelkező harmadik országbeli állampolgár a vízumban foglalt tartózkodási idő lejártát követően Magyarország területén történő tartózkodásra – ha e törvény másként nem rendelkezik – *tartózkodási engedéllyel*<sup>11</sup> jogosult a Harmtv. 16. §-ában foglaltak szerint, amely 180 napon belül 90 napot meghaladó, de legfeljebb 2 év határozott időtartamú tartózkodásra jogosít Magyarország területén.

A 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra vonatkozó különös szabályokat is megállapítja a törvény, amely vonatkozhat családdegyesítésre, keresőtevékenység folytatására, lehet tanulmányi, kutatási, hivatalos, gyógykezelési, látogatási, humanitárius célú, adható keresőtevékenység folytatása vagy önkéntes tevékenység céljából, nemzetgazdasági érdekből.

<sup>10</sup> A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 38. §-a alapján a szezonális munkavállalási és nemzeti vízum kiadásának ügyintézési határideje 15 nap.

<sup>11</sup> Az ügyintézési határidő főszabályként 21 nap a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 49. §-a alapján.

E törvény rögzíti azt is, hogy a befogadottat megilletik a tartózkodási engedéllyel rendelkezőknek biztosított jogok. Mindezek közül kiemelendő a Harmtv. 21. §-ában szabályozott *tanulmányi célból adható tartózkodási engedély*, amelyet az a harmadik országbeli állampolgár kaphat, aki Magyarországon a köznevelés információs rendszerében működőként regisztrált köznevelési intézménnyel nappali rendszerű iskolai oktatás vagy nappali oktatás munkarendje szerint létesít vagy létesített tanulói jogviszonyt. Emellett az a személy is részesülhet, aki államilag elismert felsőoktatási intézmény teljes idejű nappali képzése keretében tanulmányok folytatása, illetve a felsőoktatási intézmény által szervezett, a tanulmányok folytatását előkészítő képzésben való részvétel érdekében kíván Magyarország területén tartózkodni, és igazolja, hogy a tanulmányok folytatásához megfelelő nyelvismerettel rendelkezik. A tanulmányi célból kiadott tartózkodási engedély érvényességi ideje a képzés időtartamához igazodik,

Letelepedett státuszt a Harmtv. 32. §-a alapján a nemzeti letelepedési engedély, az EK letelepedési engedély, illetve az ideiglenes letelepedési engedély hoz létre. Az első két engedély határozatlan magyarországi tartózkodást tesz lehetővé, míg az ideiglenes letelepedési engedély öt évre adható, amely alkalmanként öt évre meghosszabbítható. A letelepedési jogállások átjárhatóak, így az ideiglenes letelepedési engedéllyel rendelkező nemzeti letelepedési engedélyt és EK letelepedési engedélyt, a nemzeti letelepedési engedéllyel rendelkező, valamint a korábban hatályos törvények alapján bevándorolt vagy letelepedett státuszt szerző harmadik országbeli állampolgár EK letelepedési engedélyt kérelmezhet. A letelepedett harmadik országbeli állampolgár az Alaptörvényben és a jogszabályokban biztosított jogosultságokkal rendelkezik.

**1.5** Az előzőekben ismertetettek értelmében *az Nkt. által hivatkozott jogszabályok hatálya alá tartozó személyek közül az a nem magyar állampolgárságú gyermek tanköteles Magyarországon, aki a szabad mozgás és tartózkodás jogát Magyarországon gyakorolja, a menekült, az oltalmazott, a bevándorolt, a letelepedett jogállású és az a harmadik országbeli állampolgárságú gyermek, aki tartózkodási engedéllyel rendelkezik.* A menedékes gyermek Magyarországon nem tankötelezett, tekintettel arra, hogy jogállása eltér a menekült és az oltalmazott jogállásától, akiket a magyar állampolgár jogai illetnek meg, és kötelezettségei terhelnek. Az Nkt. 90. § (9) bekezdésében foglaltak szerint ugyanakkor a Magyarország területén tartózkodó menedékesek gyermekei részére az oktatásért felelős miniszter ideiglenes működési engedély kiadásával engedélyezheti nevelési-oktatási intézmény működését az idegenrendészetért és menekültügyért felelős miniszter kérelmére. Az ideiglenes működési engedély azonban nem jelenti annak elismerését, hogy a nevelési-oktatási intézmény megfelel azon ország előírásainak, ahonnan az ideiglenes menedéket élvezők Magyarország területére érkeztek, továbbá nem jelenti az iskola által kiállított bizonyítvány Magyarország részéről történő elismerését.

## **2. A tankötelezettség kezdetének kérdése**

A megkeresett szervek problémaként vetették fel, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek jelentős számban azért nem járnak iskolába, *mert a magyarországi tankötelezettségük jelenleg három hónapon túli tartózkodáshoz kötött.* A nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének kezdete az Nkt. 92. § (4) és (5) bekezdése alapján a jogállásuktól függ. A menekült és az oltalmazott gyermekek tankötelezettsége az elismerés iránti kérelem benyújtásától fennáll, míg a szabad mozgás és tartózkodási joggal rendelkező, a bevándorolt, a letelepedett jogállású, továbbá a Magyarországon tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége akkor gyakorolható, *ha a szülő három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító engedéllyel rendelkezik.*

Az Nkt. fentebb ismertetett rendelkezéseit összevetettem az Szmt. és a Harmtv. vonatkozó rendelkezéseivel, tekintettel arra, hogy a feltételek meglétét az Nkt. 92. § (2) bekezdése alapján a tanuló nevelési-oktatási intézménybe történő felvételénél igazolni kell.

Vizsgálatommal egyrészt arra kerestem választ, hogy mivel kell igazolni a feltételek meglétét, másrészt a törvényi feltételek megléte kinek a tartózkodásához kötődik: a gyermekéhez vagy a szülőéhez.

Feltártam, hogy *míg az Nkt. a tankötelezettség gyakorolhatóságát három hónapot meghaladó „tartózkodási engedélyhez” köti, addig az Szmtv. értelmében a jogosultakat a szabad mozgás és tartózkodás joga nem hatósági engedély alapján illeti meg, hanem bejelentéshez, vagy kérelem előterjesztéséhez kötött, amelynek megtörténtéről igazolást állítanak ki, ez igazolja a tartózkodás jogát a tartózkodási vagy állandó tartózkodási kártya kiadásáig.* A klasszikus értelemben vett tartózkodási engedélyről a harmadik országbeli állampolgárságú személyek esetén beszélhetünk, azonban e körben tartozó személyeknél a letelepedett jogállás szintén nem tartózkodási engedélyhez, hanem a törvényben meghatározott letelepedési engedélyhez kötött.

A nem magyar állampolgárságú gyermekek iskolai oktatásban való részvételének megkezdésével kapcsolatos kérdéskört tovább vizsgálva az is látható, hogy az Nkt. a nem magyar állampolgárságú gyermek tankötelezettségét a menedékjogról szóló törvény hatálya alá tartozó gyermekek kivételével *nem a gyermek, hanem a szülő „tartózkodásra jogosító engedélyének” meglétéhez köti.*

Maga az Szmt. 6. § (1) bekezdés c) pontja értelmében a 180 napon belül 90 napot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, *aki tanulmányok – ideértve a szakképzést, továbbá a felnőttképzést, ha annak képzési programja akkreditált – folytatása céljából felvételt nyert a nemzeti köznevelésről szóló törvény,*<sup>12</sup> illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény hatálya alá tartozó oktatási intézménybe. Továbbá tartózkodása teljes időtartama során elegendő forrással rendelkezik önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodásuk ne jelentsen indokolatlan terhet Magyarország szociális ellátórendszerére. Továbbá akkor, ha külön jogszabályban meghatározottak szerint biztosítási jogviszony keretében jogosult az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevételére, vagy azok fedezetéről a jogszabályok rendelkezései szerint maga gondoskodik. A Harmtv. 21. §-a is lehetővé teszi többek között a harmadik országbeli állampolgár számára, hogy tanulmányi célból tartózkodási engedély kaphasson, amennyiben magyarországi köznevelési intézménnyel nappali rendszerű iskolai oktatás vagy nappali oktatás munkarendje szerint létesít vagy létesített tanulói jogviszonyt és igazolja, hogy a tanulmányok folytatásához megfelelő nyelvismerettel rendelkezik.

Ezzel szemben *számos olyan élethelyzet adódik a gyakorlatban,* amikor a nem magyar állampolgárságú gyermek Magyarországra szülői felügyelet nélkül érkezik, vagy anélkül marad (kísérő nélküli kiskorú), de számos esetben a nem magyar állampolgárságú gyermekkel azért nem tartózkodik együtt Magyarországon a gyermek szülője, mert cserediákként érkezik vagy magyar állampolgárságú rokonoknál tartózkodik.

Mindezekkel összefügg az *iskolai nyilvántartások* kérdése is. A feltételek igazolásán túl ugyanis az iskola az Nkt. 41. § (4) bekezdése alapján nyilvántartja a gyermek, tanuló adatait, többek között a gyermek, tanuló nevét, születési helyét és idejét, nemét, *állampolgárságát,* lakóhelyének, tartózkodási helyének címét, társadalombiztosítási azonosító jelét.

---

<sup>12</sup> Magyarországon tanulói jogviszony többek között az alábbi köznevelési intézményekkel hozható létre: általános iskola, középiskola (gimnázium, szakközépiskola, szakiskola), alapfokú művészeti iskola, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, kollégium. Az Nkt. 60. § (1) bekezdése értelmében a tanuló munkahelyi, családi vagy más irányú elfoglaltságához, a meglévő ismereteihez és életkorához igazodó iskolai oktatásban (a továbbiakban: felnőttoktatás) vehet részt. A tanuló attól az évtől kezdődően, amelyben nyolc évfolyamos általános iskola esetén tizenhetedik, gimnázium és szakképző iskola esetén huszonötödik életévét betölti, kizárólag felnőttoktatásban kezdhet új tanévet, vagyis általános iskola nappali rendszerű iskolai oktatásban 17 éves, illetve középiskolában 25 éves korig lehet tanulmányokat folytatni.

*Nem magyar állampolgár esetén a Magyarország területén való tartózkodás jogcímét és a tartózkodásra jogosító okirat megnevezését, számát. Továbbá szülője, törvényes képviselője nevét, lakóhelyét, tartózkodási helyét, telefonszámát, a tanuló tanulói jogviszonyával kapcsolatos adatokat és az országos mérés-értékelés adatait.*

Az Nkt. 41. §-a – összhangban az ágazati törvények fogalmaival – a nyilvántartandó adatok körében az Nkt. 92. § (2) bekezdésében alkalmazott fogalomhasználattal szemben *nem magyar állampolgár esetén, a Magyarország területén való tartózkodás jogcímének és a tartózkodásra jogosító okirat megnevezésének, számának nyilvántartását követeli meg.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermek magyarországi oktatása megkezdésének kizárólag a szülő „tartózkodási engedélyéhez”, illetve tartózkodási engedélyhez kötése kapcsán többszintű koherenciazavar áll fenn. Az Nkt. előírásai az idézett ágazati törvényekben foglalt rendelkezésekkel nincsenek összhangban, azokkal ellentétes tartalmú rendelkezéseket tartalmaznak, sőt az Nkt. maga sem használja e fogalmakat következetesen, mindez pedig a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza.*

### **3. A nem magyar állampolgár tanuló felvételét biztosító iskola**

A tankötelezettség teljesítésével szorosan összefüggő kérdésként megvizsgáltam azt is, hogy a nem magyar állampolgárságú, de tanköteles gyermek felvételére – az iskolaválasztás szabadsága mellett – a hatályos jogi szabályozás értelmében jelenleg melyik iskola a köteles. Az Nkt. rendelkezéseiben meghatározott személyi kör tekintetében a menekültként és oltalmazottként elismert személyeket a menedéjogi törvény 10. § és 17. §-a alapján a magyar állampolgár jogai illetik meg és kötelezettségei terhelik. A letelepedettek a Harmtv. 32. § (2) bekezdése alapján az Alaptörvényben és más jogszabályban biztosított jogosultságokkal rendelkeznek.

Az EGK Rendelet 12. cikke kimondja, hogy egy másik tagállamban foglalkoztatott vagy alkalmazásban álló állampolgár gyermekei, ha a gyermekek a fogadó állam területén laknak, az állam saját polgáraival azonos feltételekkel nyernek felvételt általános oktatási intézménybe, szakmunkás- és egyéb szakképzésre. A tagállamok támogatnak minden erőfeszítést, amely lehetővé teszi, hogy ezek a gyermekek a képzéseken a lehető legjobb feltételekkel vegyenek részt. Az EK Irányelv bevezető rendelkezései közt rögzíti, hogy a tagállamok kötelesek biztosítani a kiskorúak számára, hogy a tagállamok állampolgárai számára meghatározottakhoz hasonló feltételek mellett juthassanak be az oktatási rendszerbe. Az egyenlő elbánásról szóló 11. cikk (1) bekezdés b) pontjában pedig megfogalmazza, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személyek az állampolgárokkal egyenlő elbánást élveznek az oktatás és szakképzés tekintetében is, beleértve a nemzeti joggal összhangban nyújtott tanulmányi juttatásokat.

*Mindezek alapján tehát a nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tankötelezettségének teljesítésekor figyelemmel kell lenni a magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségét meghatározó rendelkezésekre.* A magyar állampolgárságú gyermekek számára biztosított a szabad iskolaválasztás, a tankötelezettség teljesítése érdekében ugyanakkor az Nkt. 50. § (6) bekezdése meghatározza a kötelező felvételt biztosító iskolát is, vagyis az az iskola, amelynek felvételi körzetében a tanuló életvitelszerűen lakik, a gyermek felvételét nem tagadhatja meg.

Életvitelszerű ott lakás alatt az EMMI rendelet 22. § (6) bekezdése értelmében a tanulónak a kötelező felvételt biztosító iskola körzetében lévő a lakóhelyét, ennek hiányában a tartózkodási helyét értjük. Az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése szerint, ha a választott iskola igazgatója a felvételt elutasító döntést hoz, a szülő a gyermekét a döntés jogerőre emelkedését követő 5 napon belül köteles beírni a kötelező felvételt biztosító iskola 1. évfolyamára.

Ezt követően azt vizsgáltam, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján jelenleg *mit értünk lakóhely, illetve tartózkodási hely alatt*. A Pnyt. 5. § (2) bekezdésében foglaltak szerint a polgár lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. Továbbá a Pnyt. 5. § (3) bekezdése alapján a polgár tartózkodási helye pedig annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. Áttekintettem a törvény személyi hatályáról szóló 4. §-át, amely kimondja, hogy a törvény hatálya alá tartoznak többek között a Magyarország területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyek, valamint az Szmt. hatálya alá tartozó személyek, amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat Magyarország területén gyakorolják. A Magyarország területén élő, a Pnyt. hatálya alá tartozó polgár 26. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés értelmében köteles beköltözés vagy kiköltözés után három munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni.

A harmadik országbeli állampolgár szálláshelyét a Harmtv. 73. § (1) bekezdésében foglaltak alapján köteles az idegenrendészeti hatóságnak bejelenteni a vízum vagy tartózkodási engedély számának megadásával. Az előzőek alapján tehát a nem magyar állampolgárságú gyermekek *lakóhelyét, tartózkodási helyét* a Pnyt. alapján a járási hivatal, a lakóhelyként ugyan nem minősülő, de azzal azonos célt szolgáló *szálláshelyet* pedig az idegenrendészeti hatóság tartja nyilván. A nem magyar állampolgárságú gyermekek mind rendelkeznek életvitelszerűen ott lakásnak minősülő „helyel”, amely egyben meghatározza a kötelező felvételt biztosító iskolát.

*Mindezek alapján az iskola felvételi körzetében „lakó”, azaz ott lakóhellyel, tartózkodási hellyel, illetve szálláshellyel rendelkező, nem magyar állampolgárságú gyermek felvételének megtagadása az iskolák részéről az Egyezmény, a hazánk által vállalt nemzetközi gyermekjogi kötelezettségek szempontjából álláspontom szerint súlyosan aggályos gyakorlatnak minősül.*

*Az Egyezmény 28. cikk 1. pontjában foglaltak teljesülése érdekében – mely szerint az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé teszik – elvárt gyakorlat, hogy önmagában azon tény alapján, hogy a gyermek az iskola felvételi körzetében él, az iskolák biztosítsák a kiskorú felvételét. Ennek hiányában sérül az érintett gyermekek legfőbb érdeke és oktatáshoz való joga.*

#### **4. A külföldi állampolgárságú gyermekek iskolába járási kötelezettsége és annak költségei**

Az a nem magyar állampolgár, aki nem tartozik az Nkt. 92. § (1)-(6) bekezdésben foglaltak hatálya alá, az Nkt. 92. § (7) bekezdése értelmében – ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másképpen nem rendelkezik – *az óvodai, iskolai és kollégiumi ellátásért, továbbá a pedagógiai szakszolgálat igénybevételéért díjat fizet*. Ez a díj nem haladhatja meg a szakmai feladatra jutó folyó kiadások egy tanulóra jutó hányadát. A köznevelési intézmény vezetője a díjat a fenntartó által meghatározott szabályok alapján csökkentheti vagy elengedheti. Ezzel szorosan összefüggő esetkörrel kívánt rendezni a jogalkotó az EMMI rendelet 185. § (1) bekezdésében, amikor előírta, hogy ha Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú nem magyar állampolgár kéri a felvételét nevelési-oktatási intézménybe, a felvételnél igazolnia kell, hogy a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatokat ki látja el, továbbá hogy *az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről ki gondoskodik*.

A válaszadó szervek (iskolák, rendőrség, civil szervezetek) számos esetben azt jelezték, hogy találkoznak – különböző okokból – bejelentett lakóhellyel nem rendelkező, hazánkban tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekkel.



A fenti rendelkezések értelmében, aki nem tartozik a részletesen elemzett személyi körbe, Magyarországon nem tankötelezett, illetve amennyiben igénybe kívánja venni az oktatást, azt az oktatás költségeinek megfizetése mellett teheti meg. E követelmény teljesíthetősége érdekében pedig az iskolába való felvételi kérelemnél a kiskorúnak kell igazolnia azt, hogy ki biztosítja a tanulmányainak finanszírozását.

A hivatkozott rendelkezések alapján az átfogó ombudsmani vizsgálat keretében *két nagyobb kérdéskör áttekintése vált szükségessé*. Egyrészt az Nkt. jogosultsági körén kívül eső nem magyar állampolgárságú gyermekek *tankötelezettségének hiánya*, illetve az oktatás *igénybevételének költségvonzata*, másrészt a *kiskorú cselekvőképessége*.

**4.1** Az Egyezmény 28. cikk 1. a), b) és e) pontja egyértelműen rögzíti, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából *az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik*. Emellett előmozdítják a középfokú oktatás különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik. Továbbá intézkedéseket tesznek az oktatás ingyenességének bevezetésére és szükség esetén pénzügyi segítségnyújtásra, valamint az iskolába járás rendszerességének előmozdítására és a lemorzsolódás csökkentésére. E követelményekkel szinte azonos rendelkezéseket tartalmaz a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 13. cikkének 2. a) és b) pontja.<sup>13</sup>

Az Egyezményben ismertetett és az Nkt. 92. § (7) bekezdésében foglalt rendelkezések között ellentmondás látható. Az Egyezmény idézett rendelkezése – állampolgárságától és egyéb feltételektől függetlenül – ugyanis *valamennyi* gyermek számára biztosítja az alapfokú oktatás kötelezettségét és ingyenességét, hasonló rendelkezéseket ír elő a középfokú oktatás tekintetében is. Az előzőek értelmében *az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről való gondoskodásról szóló nyilatkozatnak* nincs relevanciája. *Követelmény, hogy minden nem magyar állampolgárságú gyerekek, aki jogszerűen tartózkodik a befogadó országban, hozzá kell férnie a közoktatáshoz.*<sup>14</sup>

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az Nkt. a nem magyar állampolgárságú gyermekek esetében sem a kötelező iskoláztatást, sem annak ingyenességét nem biztosítja teljes körűen, hiszen mind a tankötelezettséget, mind annak ingyenességet a szülő kilencven napot meghaladó tartózkodási engedélyéhez, illetve az elismerési kérelem benyújtásához köti, ami ugyancsak visszásságot okoz az érintett gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben.*

**4.2** *E tárgykörben vizsgálatom másik irányát képezte a nem magyar állampolgárságú gyermek nyilatkozattételre való felhívásával kapcsolatos szabályozás.* Az EMMI rendelet 185. § (1) bekezdése alapján, a Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező, kiskorú nem magyar állampolgár kéri a felvételét nevelési-oktatási intézménybe, akkor a felvételnél több feltételt is igazolnia kell. Nyilatkoznia kell, hogy ki látja el a szülői felügyelettel kapcsolatos feladatokat és ki gondoskodik az iskolai tanulmányokhoz szükséges feltételekről.

Az NMJ tvr. 15. § (1) bekezdése kimondja, hogy a külföldi állampolgár és a hontalan jogképességére és cselekvőképességére, továbbá személyi és vagyoni jogaira, valamint kötelezettségeire – ha jogszabály másképpen nem rendelkezik – ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, mint a belföldiekre.

<sup>13</sup> Az NMJ tvr. 13. Cikk 2. pontja alapján a részes államok elismerik, hogy e jog teljes megvalósítása érdekében az elemi oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé kell tenni; a középfokú oktatást annak különböző formáiban, ideértve a műszaki és szakmai középfokú oktatást is, minden megfelelő eszközzel általánossá és mindenki számára hozzáférhetővé kell tenni, különösen az ingyenes oktatás fokozatos bevezetése útján.

<sup>14</sup> Az európai uniós összehasonlító tanulmányban lásd Simon Mária: A bevándorló gyerekek iskolai integrációja Európában. Új Pedagógia Szemle, 2005. <http://epa.oszk.hu/00000/00035/00094/2005-07-vt-Simon-Bevandorlo.html>

Az NMJ tvr. 64. § (1) és (2) bekezdése alapján csak a fél perbeli jog- és cselekvőképességére mondja ki, hogy személyes joga irányadó. Mindezek alapján a nem magyar állampolgárságú gyermek iskolai felvételekor reá *a magyar jog alkalmazandó*.

Áttekintettem a *cselekvőképességre vonatkozó magyar szabályokat*. A Ptk. 2:8. § (1)-(2) bekezdései értelmében minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. Korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú a Ptk. 2:11. – 2:12. § alapján, aki a tizennegyedik életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen. A korlátozottan cselekvőképes kiskorú jognyilatkozatának érvényességéhez szükséges a törvényes képviselőjének hozzájárulása. Cselekvőképtelen pedig az a kiskorú a Ptk. 2:13. – 2:14. §-ai alapján, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be, az ő jognyilatkozata semmis, nevében a törvényes képviselője jár el. Kiskorú gyermek pedig a Ptk. 4:146. § (1) bekezdése alapján szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. A Ptk. 4:225. § (1) bekezdése értelmében tulajdonképpen bármely szervezet és bárki köteles értesíteni a gyámhatóságot, ha hivatalos eljárása során tudomást szerez arról, hogy valamely kiskorú részére gyámot kell rendelni.

Figyelemmel voltam arra is, hogy az EMMI rendelet 22. § (2) bekezdése értelmében a tanköteles korba lépő gyermeket a *szülő* köteles beíratni a lakóhelye szerint illetékes vagy a választott iskola első évfolyamára. Továbbá, ha a választott iskola igazgatója a gyermek felvételét elutasítja, a *szülő* a gyermeket a döntés jogerőre emelkedését követő öt napon belül köteles beíratni a kötelező felvételt biztosító iskola első évfolyamára.

*Mindezek alapján álláspontom szerint az iskolai felvételi kérelem előterjesztésére nem magyar állampolgárok esetében is a szülő, ennek hiányában a gyermek törvényes képviselője (például a gyám) jogosult és nem a kiskorú gyermek, akinek jognyilatkozata – életkorától függően – vagy semmis, vagy ahhoz törvényes képviselőjének hozzájárulása szükséges.*

Ha tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú kéri a felvételét az iskolába, a *törvényes képviselőjére jogosult személy tisztázandó*, hiszen a kiskorú iskolai felvételét az alapfokú iskolába a szülő, ennek hiányában a törvényes képviselő kérelmezi, míg a középfokú iskolába való felvételnél is szükség van – a korlátozottan cselekvőképes gyermek nyilatkozata mellett – a szülői nyilatkozatra. Ha a felvételi kérelmet önmagában a kiskorú terjeszti elő, akkor az iskolának a kiskorú szülő felügyeletének hiányában gyám kirendelését kell kezdeményeznie.

## **5. A külföldi tanulmányok magyarországi folytatása, interkulturális programok**

A *KLIK felmérése alapján* a hazai iskolákba a nem magyar állampolgárságú tanulók esetében jellemzően *nincs kialakított gyakorlat a tanuló felvételére, tudásának felmérésére, illetve magyar nyelvoktatására*. Előfordult az, hogy a fogadó intézmény felmérte a tanuló ismereteit vagy osztályozóvizsga jellegű feladatsort töltöttek ki, esetleg más magyar iskola bizonyítványa alapján sorolták osztályba. Volt, ahol szociális munkás bevonásával mérték fel a gyermek tudásszintjét, majd segítettek a felzárkóztatásban, de arra is volt példa, hogy tudásszintjének felmérése nélkül életkoruknak megfelelő egyéni haladást biztosítottak számára. Több tankerület jelezte, hogy a tanuló magyar nyelvtudásának szintjét felméri, ennek megfelelően biztosítják a magyar nyelv tanulását, ha szükséges, akkor külön órák keretében, korrepetálással, felzárkóztatással segítik a nyelv elsajátítását. Volt tankerület, ahol a külön magyar nyelvórákat a szülők finanszírozták, és egy éves haladékokat kaptak a tanulók a magyar és történelem tantárgyi tudás elsajátítására.

*A nem magyar állampolgárságú tanulók magyar iskolába való illeszkedését elősegítő oktatási program alkalmazását érintő kérdésekre a tankerületektől olyan válaszok érkeztek, amely szerint – néhány megye kivételével – az iskoláknak jellemzően nincs ilyen programjuk.*

A külföldön megkezdett és befejezetlen tanulmányok az Nkt. 92. § (9)-(10) bekezdése értelmében a magyar köznevelés iskolarendszerében folytathatók, a tanulmányok beszámításáról, továbbá a tanuló felvételéről *az iskola igazgatója dönt*. Ha a beszámítás kérdésében az iskola igazgatója nem tud dönteni, beszerzi az oktatásért felelős miniszter, szakképzés esetén a szakképesítésért felelős miniszter véleményét. Az EMMI rendelet 185. § (3) bekezdése szerint, ha az iskolai tanulmányok folytatását a magyar nyelv ismeretének hiánya vagy a külföldi és a magyar iskola követelményrendszere közötti eltérés gátolja, akkor az iskola igazgatója – a szülő egyetértésével – az évfolyam megismétlését engedélyezheti úgy, hogy a tanuló csak felzárkóztató foglalkozásokon és nyelvórákon vesz részt. A foglalkozások idejét, az annak keretében oktatott ismeretek körét, az ismeretek elsajátításáról történő számadás módját az igazgató állapítja meg.

A nem magyar állampolgárságú gyermekek magyarországi tanulmányai folytatásának elősegítését szolgálják az Nkt. 92. § (8) bekezdésében foglaltak is, amely alapján *a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához az oktatásért felelős miniszter nevelési-oktatási programokat ad ki*. Az Oktatási Minisztérium által még 2004-ben kiadott irányelvre a köznevelésért felelős szaktárca hívta fel a figyelmet. Az irányelv a külföldi állampolgár tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai neveléséről és iskolai neveléséről-oktatásáról szól, amelyet még a Kötv. 110. § (8) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján adtak ki. Az irányelv értelmében az az iskola, amely a külföldi állampolgár tanulók nevelésének-oktatásának megszervezésére az irányelv mellékletében foglaltakat alkalmazza, az megvalósítja az interkulturális program szerinti nevelést, illetve oktatást.

Az irányelvben foglaltak szerint az interkulturális program megszervezésének *feltétele, hogy az iskola legalább egy magyar, mint idegen nyelv szakos pedagógust foglalkoztasson, aki az előírt kötelező óraszámát – együttműködési megállapodás alapján – több iskolában is teljesítheti*. Az e feladatra alkalmazott pedagógus bére egy iskolába telepítve vagy több iskolában együttesen jelenhet meg. *Ilyen szakos pedagógus hiányában olyan tanítói vagy magyar nyelv és irodalom szakos tanári végzettséggel rendelkező pedagógus is taníthat, aki részt vett legkevesebb 90 órás magyar, mint idegen nyelv tanítására szervezett akkreditált tanári továbbképzésben*. Ahol a feltételek adóttak, *a külföldi állampolgár tanulók anyanyelvének és kultúrájának tanítására utazó vagy óraadó pedagógus alkalmazható*. Az irányelv értelmében a külföldi állampolgár tanuló évfolyamba és osztályba sorolásáról az iskola igazgatója a tanuló meglévő iskolai dokumentumai és a tanulóval folytatott *személyes beszélgetés* alapján, *a magyar, mint idegen nyelv szakos tanár és az osztályfőnök véleményének kikérése mellett dönt*. Az interkulturális program szerint működőnek minősül a külföldi állampolgár tanulók anyanyelvét tanítási nyelvként alkalmazó iskola is, ha a pedagógiai programját – a két tanítási nyelvű iskolai oktatás irányelvének kiadásáról szóló 26/1997. (VII. 10.) MKM rendeletben, vagy – a Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI. 5.) MKM rendeletben foglaltak szerint dolgozza ki. Az irányelv szerint a külföldi állampolgár tanuló *felmenthető a tantárgyi értékelések írásbeli eljárásai alól*, ha azt a magyar, mint idegen nyelv szakos tanár indokoltnak tartja.

*A tankerületek válasza alapján kirajzolódó gyakorlat és az a vonatkozó jogszabályok, valamint a szaktárca által kiadott irányelv áttekintését követően az állapítható meg, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, iskolai nevelés-oktatásához kiadott irányelvet, az abban foglalt szakmai iránymutatást az iskolák jelentős része nem ismeri*. Továbbá – *személyi és tárgyi feltételek hiányában – jelenleg is csak néhány iskolában biztosítanak a nem magyar állampolgárságú tanulók számára a tanulmányaik folytatását biztosító külön interkulturális vagy más hasonló tartalmú programot, segítik elő külön beilleszkedésüket*.

## **6. A tankötelezettség teljesítése és elmulasztásának következményei**

*A megkeresett szervek válaszaikban jelezték, hogy amennyiben a nem magyar állampolgárságú gyermekek járnak iskolába, de onnan igazolatlanul hiányoznak, nincs eszköz, amivel a szülőket szabálytartásra lehetne ösztönözni.*

A szülők nem részesülnek iskoláztatási támogatásban, így az az meg sem vonható tőlük. Abban az esetben pedig, ha ellenük eljárást indítanak, akkor a szülők a hatóság illetékességi területéről *könnyen és gyorsan ismeretlen helyre költözhetnek.* A rendőrség válaszában problémaként vetette fel, hogy a nem magyar állampolgárságú szülők sok esetben *személyes jogukra hivatkoznak,* vagyis arra, hogy gyermekük az anyaország szerinti iskola magántanulója, azonban *igazolást erről nem tudnak bemutatni.*

Mindezen gyakorlati tapasztalatok és jelzések alapján szükségesnek tartottam áttekinteni a tankötelezettség elmulasztásával, megszegésével kapcsolatos jogkövetkezményekre vonatkozó szabályokat, mind hazai, mind a magyar állampolgárok gyermekeinek külföldi iskolába járására vonatkozóan, a nyilvántartásba vételtől kezdve a gyermekjóléti szolgálatokra, gyámhatóságokra, szabálysértési hatóságokra és a rendőrségi intézkedésekre vonatkozó előírásokig.

Kiemelendő, hogy Magyarországon – az Nkt. 45. § (1)-(3) és (7) bekezdései szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni. A tankötelezettség az Nkt. alapján általános iskolában, középfokú iskolában, Köznevelési Hídprogram keretében, valamint fejlesztő nevelés-oktatásban teljesíthető. A tankötelezettség kezdete a gyermek 6 éves korától annak a tanévnek a végéig tart, amelyben betölti a 16 életévét, a sajátos nevelési igényű tanulók tankötelezettsége pedig meghosszabbítható annak a tanítási évnél a végéig, amelyben a huszonharmadik életévét betölti.

A kormányhivatal illetékes járási hivatala az Nkt. 45. § (8)-(9) bekezdései alapján gondoskodik a tankötelesek nyilvántartásáról, amelyből rendszeresen adatot közöl az állami intézményfenntartó központ, és tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője számára, továbbá hivatalból elrendeli és felügyeli a tankötelezettség teljesítését. Ugyancsak a járási hivatal hatáskörébe tartozik a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztásával kapcsolatos feladatok ellátása.

Az EMMI rendelet 51. §-a alapján, ha a tanuló a tanítási óráról és egyéb foglalkozásról, valamint a kollégiumi foglalkozásról távol marad, mulasztását igazolnia kell. Ha a tanuló távolmaradását nem igazolják, a mulasztás igazolatlan. Az iskola a szülőt köteles értesíteni a *tanköteles* tanuló első alkalommal történő igazolatlan mulasztásakor, továbbá abban az esetben is, ha a *nem tanköteles kiskorú* tanuló igazolatlan mulasztása a 10 órát eléri. Ha az iskola értesítése eredménytelen maradt, és a tanuló ismételen igazolatlanul mulaszt, az iskola a gyermekjóléti szolgálat közreműködését igénybe véve megkeresi a tanuló szülőjét.

Ha a tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a *10 tanítási órát* vagy egyéb foglalkozást, az iskola igazgatója értesíti tanuló esetén a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot, tanköteles tanuló esetén a gyermekjóléti szolgálatot. Az értesítést követően a gyermekjóléti szolgálat az iskola bevonásával haladéktalanul intézkedési tervet készít, amelyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározza a gyermeket, a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a tanuló érdekeit szolgáló feladatokat.

Akkor, ha az igazolatlan mulasztás egy tanítási évben eléri a *30 tanítási órát,* az iskola erről tájékoztatja a szabálysértési hatóságot, ismételen tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében. A tanköteles tanuló további igazolatlan mulasztása esetén, ha a mulasztás mértéke egy tanítási évben eléri a *50 tanítási órát,* az iskola igazgatója haladéktalanul értesíti a tanuló tartózkodási helye szerint illetékes gyámhatóságot.

A Cst. 15. §-a alapján, ha a tanköteles, vagy a tankötelezettsége megszűnését követően nevelési-oktatási intézményben tanulmányokat folytató gyermek a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, a nevelési-oktatási intézmény vezetőjének jelzése alapján a gyámhatóság először az adott tanítási évben igazolatlanul mulasztott 10. kötelező tanórai foglalkozás után felhívja a jogosultat *a családi pótlék megszüntetésével kapcsolatos szabályokra*. Ha azonban az adott tanítási évben a tanuló igazolatlanul mulasztott óráinak száma eléri az 50-et, a gyámhatóság – a jelzés beérkezésétől számított 8 napon belül – *kezdeményezi a fővárosi és megyei kormányhivatalnál az ellátás szüneteltetését*. A Gyvt. 68/A. § (1) bekezdése alapján továbbá a gyámhatóság a családi pótlék szüneteltetésének kezdeményezése mellett elrendeli *a 16. életévét be nem töltött, védelembe vétel hatálya alatt nem álló gyermeknek a védelembe vételét*.

A tankötelezettség megszegése miatt a szülővel vagy törvényes képviselővel szemben *szabálysértési eljárás megindítására is sor kerülhet*. Az Sztv. 247. §-ában foglaltak szerint abban az esetben, ha a szülő vagy törvényes képviselő a gyermeket kellő időben az iskolába nem írhatja be, vagy akinek a szülői felügyelete vagy gyámsága alatt álló gyermeke ugyanabban a tanévben az iskolai kötelező tanórai foglalkozásokról igazolatlanul harminc tanítási órát (EMMI rendelet 51. § (6) bekezdés b) pontja) és egyéb foglalkozást vagy annál többet mulaszt.

Az iskolai tanítási órák és egyéb foglalkozások igazolatlan mulasztása mindezeket túl *évfolyamismélteléshez is vezethet*. Abban az esetben, ha a tanulónak – az ideiglenes vendégtanulói jogviszony időtartamának kivételével – egy tanítási évben az igazolt és igazolatlan mulasztása együttesen eléri a jogszabályban iskolatípusonként meghatározott mértéket, és emiatt a tanuló teljesítménye tanítási év közben nem volt érdemjeggyel értékelhető, és a tanítási év végén sem minősíthető (kivéve, ha a nevelőtestület engedélyezi, hogy osztályozóvizsgát tegyen).

A tankötelezettség teljesítése érdekében a jogalkotó az Rtv. 34/A. §-ában a rendőrséget intézkedési joggal ruházta fel a tanítási napon a tanítási órától vagy az iskola által szervezett foglalkozástól engedély nélkül távolmaradó, vagy onnan engedély nélkül eltávozó 14. életévét be nem töltött tanulóval szemben. A rendőr – a nevelési-oktatási intézménnyel történt előzetes egyeztetést követően – a nevelési-oktatási intézmény vezetőjéhez kísérelheti a 14. életévét be nem töltött tanulót, aki tanítási napon tanítási óráról, vagy az iskola által szervezett kötelező foglalkozásról nagykorú kísérete nélkül távol marad, és a távolmaradását nem tudja hitelt érdemlően igazolni, amely tekintetében elfogadható a nevelési-oktatási intézmény, az orvos, a szülő, a törvényes képviselője által kiállított írásbeli igazolás. A rendőri eljárás részletes szabályait a 22/2012. (XII. 21.) ORFK utasítás határozza meg.

A fentiek vizsgálatát követően *áttekintetem azon szabályokat is, amelyek a magyar állampolgárságú tanulók külföldön való tankötelezettségének teljesítésével kapcsolatosak, mivel a magyar tanulók tankötelezettségüket Magyarországon kívül is teljesíthetik*.

Erre az Nkt. 91. § (1) bekezdése ad lehetőséget, amely szerint a magyar állampolgárságú tanulók engedély nélkül folytathatnak tanulmányokat külföldön és tankötelezettségüket külföldi nevelési-oktatási intézményben is teljesíthetik. Az Nkt. 91. § (2) bekezdése alapján a tanköteles tanuló tanulmányainak külföldön történő folytatását – a tanköteles gyermek nyilvántartása céljából – be kell jelenteni a lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnak, vagy ha a tanuló már hazai iskolába beiratkozott, az iskola igazgatójának.

Az EMMI rendelet 23. § (8) bekezdése alapján az iskolába felvett gyermeket, tanulót – beleértve a magántanulót is – az iskola tartja nyilván. Az iskola nyilvántartásában marad az a tanköteles tanuló, aki iskolai tanulmányait külföldön folytatja. Továbbá az EMMI rendelet 95. § (1) és (7) bekezdésében foglaltak szerint az iskolába felvett tanulók iskolai nyilvántartására beírási naplót kell vezetni, amelyben szerepeltetni kell azokat a tanulókat is, akik tankötelezettségüket külföldön teljesítik.

Lényeges kiemelni ennek kapcsán azt is, hogy a *külföldi tanulmányok alatt a tanuló magyarországi tanulói jogviszonya az Nkt. 91. § (3) bekezdése szerint főszabályként szünetel*, kivéve, ha a tanuló tanulmányait magántanulóként Magyarországon folytatja.

Hasonló eljárás érvényesül a 2015. szeptember 1-jétől bevezetett, 3. életévüket betöltött gyermekek *óvodai nevelésben való kötelező részvételének külföldi teljesítésével* összefüggésben is. Az EMMI rendelet 20. § (2) bekezdése alapján a napi négy órában óvodai nevelésre kötelezett gyermek szülője, ha gyermeke az óvodakötelezettségét külföldön teljesíti, köteles arról a beiratkozás idejének utolsó határnapját követő tizenöt napon belül írásban értesíteni a gyermek lakóhelye, annak hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt. A napi négy órában óvodai nevelésre kötelezett, az óvodával jogviszonyban álló gyermek szülője, ha gyermeke az óvodakötelezettségét a jövőben külföldön teljesíti, előzetesen köteles értesíteni a gyermek lakóhelye, annak hiányában tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt.

*A fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz minden olyan szabályozási hiányosság, amely nyomán a jogrendszer nem nyújt kellő garanciát arra, hogy a szülő, illetve – a szülő gondoskodásának hiányában – az állam biztosítsa valamennyi gyermek számára oktatáshoz való hozzáférhetőségét.*

Megállapítom, hogy amennyiben a magyar tanuló tankötelezettségének külföldön tesz eleget, akkor elegendő azt a járási hivatalnak vagy az iskola igazgatójának bejelenteni. Önmagában e bejelentés alapján pedig mentesül a szülő gyermeke hazai tankötelezettségének teljesítése alól, még hozzá anélkül, hogy ténylegesen igazolnia (pl. iskolalátogatási igazolás, magántanulói státusz) kellene az iskolai tanulmányok folytatását. Ezzel *a laza, bejelentéshez kötött eljárással* azonban – ahogyan azt a válaszadó szervek is felvetették – nem követhető nyomon a magyar gyermekek tankötelezettségének tényleges teljesítése sem.

A feltárt tényállás alapján voltaképp hasonló eljárásra hivatkoznak a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező román állampolgárságú tanulók szülei is *a személyes joguk alapján*. Mindez azért is különösen aggályos, mert az ismert jogalkalmazási tapasztalatok szerint a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok, illetve a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárok esetében a felsorolt jogkövetkezmények nehezen vagy egyáltalán nem alkalmazhatóak hatékonyan. Még abban az esetben is, ha a szülők jogszerűen is tartózkodnak (pl. vállalnak munkát) külföldön, a gyermekek tankötelezettségének teljesítése az anyaország hatóságai számára láthatatlanná válik, következésképp nem tud eleget tenni objektív intézményvédelmi kötelezettségének.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a hatályos szabályozás okán kialakult jogi helyzet a Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek, valamint a külföldön tartózkodó magyar gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz, a pusztán bejelentéshez kötött eljárás ugyanis kiüresíti, ellehetetleníti a jog érvényesülésének biztosítását.*

## **7. A nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettsége és a gyermekvédelem**

A tankötelezettség teljesítésének elmulasztása szorosan összefügg a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogának érvényesülésével: ha az iskolába járásból, az oktatásban való részvételből való tartós kiesés súlyosan akadályozza a gyermek fejlődését, negatívan befolyásolja későbbi sorsát. Az ilyen gyermek pedig a magyar jogi terminológia alapján veszélyeztetett. A *veszélyeztetettség* fogalmát a Gyvt. 5. n) pontja határozza meg, ennek minősül a gyermek vagy más személy által tanúsított olyan magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése határozza meg a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó *feladatellátókat*, vagyis közismertebb nevükön *a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokat*.

A Gyvt. jelzőrendszeri tagként nevesíti pl. az egészségügyi szolgáltatást nyújtókat, a köznevelési intézményeket és a rendőrséget. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a jelzőrendszeri tagoknak *jelzési és együttműködési kötelezettsége van*. A jelzőrendszeri tagok kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

A Gyvt. 17. § (2) bekezdése értelmében pedig a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet.

A Gyvt. *hatálya kiterjed* a Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – a letelepedett, bevándorolt, illetve befogadott jogállású, továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként, illetve hontalanként elismert gyermekekre, fiatal felnőttekre és szüleire. A törvény hatálya kiterjed továbbá az Szmtv. szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyre, amennyiben az ellátás igénylésének időpontjában az Szmtv.-ben meghatározottak szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogát Magyarország területén gyakorolja, és a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezik.

Emellett a Gyvt. 4. § (1) bekezdése alapján a törvény hatálya alá tartozik a menedékjogról szóló törvény szerinti tizennyolcadik életévét be nem töltött, menedékjogi kérelmet benyújtó külföldi gyermek, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, amíg ilyen személy felügyelete alá kerül, feltéve, hogy az illető gyermek kiskorúságát a menekültügyi hatóság megállapította.

A Gyvt. 4. § (3) bekezdése szerint a törvény szerint kell eljárni a Magyarország területén tartózkodó, nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.

*A fentiekből következően a Gyvt. hatálya alá nem tartozó, nem magyar állampolgár gyermekek jogainak védelme érdekében hatósági intézkedésekre kizárólag akkor van lehetőség, ha azok elmulasztása a gyermek veszélyeztetettségével vagy elháríthatatlan kárral járna.*

A Gyvt. 4. § (1) bekezdése rendelkezik a törvény hatálya alá tartozó gyermekekről. *A rendelkezésemre álló adatok és információk szerint – elsősorban a déli megyékben – a gyermekjóléti szolgálatok a szabad mozgás és tartózkodás jogával és bejelentett lakcímmel nem rendelkező, gyermeket nevelő családokat, ha az itt-tartózkodásukról tudomást szereznek, és a gyermek veszélyeztetettsége felmerül a gyermekjóléti alapellátás keretében akkor is gondozzák, ha az ideiglenes hatályú elhelyezés esetükben nem indokolt.*

Ha a Magyarországon életvitelszerűen tartózkodó, tankötelezettség elmulasztására visszavezethetően veszélyhelyzetben lévő gyermekről a gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók, illetve a gyámhatóságok tudomást szereznek, akkor a gyermek védelme érdekében a jogszabályi keretek között az intézkedéseket megteszik. *Az intézkedések eredménytelensége azonban a rendelkezésemre álló információk, a megismert esetek és gyakorlat alapján nem vezethető vissza az eljáró hatóságok mulasztására, így e tekintetben alapvető joggal összefüggő visszasság nem állapítható meg.*

A Gyvt. 39. § (1) bekezdése értelmében 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 Gyvt. 39. § (2) bekezdése határozza meg *a gyermekjóléti szolgáltatás feladatait* a gyermek testi, lelki egészségének, családban való nevelésének elősegítése érdekében.

E feladatok közé tartozik a gyermeki jogokról és a gyermek fejlődését biztosító támogatásokról való tájékoztatás, a támogatásokhoz való hozzájutás segítése és a szabadidős programok szervezése is.

A Gyvt. 39. § (3) bekezdés a) és b) pontja továbbá azt is rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében – egyebek mellett – a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben, a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése.

Az NM rendelet 14. § (1) bekezdése szerint a gyermekjóléti szolgálatnak olyan *észlelő- és jelzőrendszerrel kell működtetnie*, amely lehetővé teszi a gyermekeket általában veszélyeztető okok feltárását, valamint az egyes gyermek veszélyeztetettségének időben való felismerését. Ennek keretében a gyermekjóléti szolgálat figyelemmel kíséri a településen élő gyermekek életkörülményeit és szociális helyzetét, gyermekjóléti és egyéb szociális ellátások iránti szükségletét, továbbá a gyermekvédelmi vagy egyéb hatósági beavatkozást igénylő helyzetét. Az NM rendelet 14/B. §-a alapján iskolai szociális munka keretében a gyermekjóléti szolgálat a nevelési-oktatási intézménybe járó gyermeknek, a gyermek családjának és a nevelési-oktatási intézmény pedagógusainak nyújt támogatást.

A Gyvt. 2016. január 1-jén hatályba lépő módosítása szerint a gyermekjóléti szolgáltatás a családsegítéssel egy szolgáltató, gyermekjóléti szolgálat keretében működtethető. A gyermekjóléti szolgálat látja el a Gyvt. 39. § (1)-(2) bekezdés szerinti gyermekjóléti szolgáltatási feladatokat, valamint a családsegítés Szt. 64. § (4) bekezdése szerinti feladatait. A gyermekjóléti szolgálatot a települési önkormányzat működteti, a szolgálat pedig szervezési, szolgáltatási és gondozási feladatokat végez.

Tevékenységi körében a Gyvt. 39. §-ában és az Szt. 64. § (4) bekezdésében foglaltakon túl, a Gyvt. 40. § (2) bekezdés a), b) és e) pontja alapján folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a településen élő gyermekek szociális helyzetét, veszélyeztetettségét, meghallgatja továbbá a gyermek panaszát, és annak orvoslása érdekében megteszi a szükséges intézkedést, segíti a nevelési-oktatási intézmény gyermekvédelmi feladatának ellátását.

A Gyvt. 40/A. § (1) bekezdésében foglaltak alapján 2016. január 1-jétől a járasszékhelyek kötelesek család- és gyermekjóléti központokat (a továbbiakban: gyermekjóléti központ) működtetni. A gyermekjóléti központ a gyermekjóléti szolgálatnak a Gyvt. 39. §, a 40. § (2) bekezdése és az Szt. 64. § (4) bekezdése szerinti általános szolgáltatási feladatain túl a gyermek igényeinek és szükségleteinek megfelelő önálló egyéni és csoportos speciális szolgáltatásokat, programokat nyújt.

Ennek keretében utcai és lakótelepi szociális munkát, gyermekvédelmi jelzőrendszeri készenléti szolgálatot, jogi tájékoztatásnyújtást és pszichológiai tanácsadást, családkonzultációt, családterápiát, családi döntéshozó konferenciát biztosít.

A Gyvt. 40/A. § (2) bekezdése alapján a gyermekjóléti központ látja el a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedésekhez kapcsolódó, a gyermekek védelmére irányuló tevékenységet.



*A gyermekjóléti szolgáltatást úgy kell szervezni, hogy az – szükség esetén – kiterjedjen a településen vagy településrészen élő valamennyi gyermekre. Az NM rendelet 6. § (1) és (5) bekezdés alapján gyermekjóléti szolgálat szervezési feladatai körében gondoskodik a szabadidős programoknak, gyermekvédelmi feladatokat ellátó személyek, intézmények együttműködésének szervezéséről. Az NM rendelet 12. § (1) bekezdésének rendelkezése szerint a gyermek számára olyan szabadidős programokat kell szervezni, amelyek a családban jelentkező nevelési problémák és hiányosságok káros hatásainak enyhítését célozzák, illetve megszervezése a rossz szociális helyzetben lévő szülőnek aránytalan nehézséget okozna. A (2) bekezdés a gyermekjóléti szolgálatot hatalmazza fel annak kezdeményezésére, hogy a köznevelési intézmények, az ifjúsággal foglalkozó szociális és kulturális intézmények, valamint a civil szervezetek szervezzenek a felsorolt célokat szolgáló programokat. A NM rendelet 12. § (3) bekezdés alapján a gyermek részvételének elősegítésére a gyermekjóléti szolgálat nyilvántartást vezet a településen rendelkezésre álló, szabadidős programokat nyújtó szervezetekről, és felkéri őket, hogy nyújtsanak tájékoztatást programjaikról, amelyekről értesíti a gyermekeket, a szülőket (törvényes képviselőket), az iskolai gyermek- és ifjúságvédelmi felelősöket. Az NM rendelet 13. §-a alapján a gyermekjóléti szolgálat a hivatalos ügyek intézésében való közreműködés során segítséget nyújt a gyermeknek, illetve a szülőnek ügyeik hatékony intézéséhez, tájékoztatja a gyermeket, illetve a szülőt az igénybe vehető jogi képviselet lehetőségéről.*

*Mindebből következően a Gyvt. hatálya alá tartozó gyermekek és családjuk a gyermekjóléti szolgálatok fent idézett szolgáltatásainak teljes körű igénybevételére jogosultak.*

Álláspontom szerint az Egyezmény 3. cikkében deklarált, a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve csak akkor érvényesülhet maradéktalanul, ha a gyermekjóléti szolgálatok egyes, a gyermek családjában való nevelkedését segítő, továbbá a veszélyeztetettsége megelőzésére irányuló szolgáltatásait a hazánkban tartózkodó gyermekek és családjaik – állampolgárságuktól és itt-tartózkodásuk jogcímétől függetlenül – igénybe vehetik.

Ilyen szolgáltatások lehetnek különösen a gyermek veszélyeztetettségének időben való felismerése érdekében a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékony együttműködése, a gyermekek szociális helyzetének figyelemmel kísérése, a gyermek panaszának meghallgatása és annak orvoslása érdekében a szükséges intézkedések megtétele, jogi tájékoztatásnyújtás, a hivatalos ügyek intézésében való közreműködés során segítség nyújtása.

*Megállapítom, hogy a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosításának hiányában a Magyarországon átmenetileg tartózkodó nem magyar állampolgár gyermekek tekintetében fennáll a gondoskodáshoz és védelemhez való jogukkal összefüggő visszásság, a jogsérelem közvetlen veszélye, továbbá sérülhet a gyermek legjobb érdekét szolgáló eljárás elve. Rá kell ugyanis mutatnom arra, hogy az eleve sérülékeny csoportot jelentő, számos esetben a magyar nyelvet nem vagy csak gyengén ismerő, Magyarországon tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermekek közül – a kísérő nélküli kiskorúakat leszámítva – azok a gyerekek vannak a legkiszolgáltatottabb helyzetben, akiknek, akik szüleinek a tartózkodási jogi státusza rendezetlen, illegálisan vagy csak részben legálisan élnek hazánkban. Kétségtelen, hogy számos esetben a gyermekjóléti szolgáltatók, a hatóságok, illetve a rendőrség által sem követhető a mozgásuk vagy tartózkodásuk, így a tankötelezettségük, az oktatáshoz – valamint más, elemi közszolgáltatásokhoz – való hozzáférésük a gyakorlatban ténylegesen ellehetetlenül. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az államnak, az állami szerveknek a gyermekek alapvető jogai és a legfőbb érdekeik védelme érdekében ne kellene minden olyan jogalkotást (világos szabályok és következmények), illetve jogalkalmazást (következetesség, széles körű, idegen nyelvű tájékoztatás, különleges segítség, bánásmód) érintő intézkedést megtennie, amelyek révén ezek a gyerekek nem tűnnek el teljesen, nem válnak láthatatlanná Magyarországon.*

## Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- a) kezdeményezze Nkt. 92. § (5) bekezdésében foglalt, a nem magyar állampolgárságú gyermekek tankötelezettségének kezdetére vonatkozó rendelkezés megfelelő módosítását a tartózkodási engedély, illetve a gyermek tankötelezettsége kezdetének a szülő tartózkodási engedélyéhez kötése tekintetében, a Szmt.-ben és a Harmtv.-ben foglalt feltételekkel való összhang megteremtésének érdekében,
- b) vizsgálja felül a Magyarországon a szabad mozgás jogával rendelkező, látszólag a három hónapon belüli tartózkodás jogával élő, de ténylegesen munkavállalási céllal érkező, nem magyar állampolgárok gyermekeinek tankötelezettségére vonatkozó szabályokat, figyelemmel a gyermekek oktatáshoz fűződő jogára,
- c) vizsgálja felül és ennek nyomán fontolja meg az EMMI rendelet 185. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés módosítását a Magyarország területén élő, tartózkodási engedéllyel nem rendelkező kiskorú nyilatkozatai tekintetében a jelentésben foglaltak mentén;

2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy

- a) fontolja meg a nem magyar állampolgárságú, de Magyarországon tartózkodó tanköteles életkorú gyermek tekintetében az ingyenes oktatáshoz való hozzáférés biztosítását külön törvényi feltétek meghatározása nélkül, valamint teremtse meg a tanulók külföldön való tankötelezettségének tényleges teljesítésének igazolásával kapcsolatos garanciákat;
- b) kezdeményezze a gyermekjóléti szolgálatok számára egy olyan módszertani útmutató kidolgozását, amely révén hatékonyan segíthető a nem magyar állampolgárságú állampolgárságú gyermekek és családjaik gondozásával kapcsolatos feladatok ellátása, nevesíthető továbbá azoknak a szolgáltatásoknak köre is, amelyeket a Gyvt. hatálya alá nem tartozó gyermekek és családjaik is igénybe vehetnek,
- c) vizsgálja meg egy olyan szorosabb szakmai együttműködési mechanizmus, illetve közös program kialakítását a szomszédos országok – így különösen Románia és Ausztria – társmisztériumaival, valamint oktatási hatóságaival, amely révén az információáramlás hatékonysága a tankötelezettség teljesítésével összefüggésben tovább javítható;
- d) tekintse át, hogy az Oktatási Minisztérium által még 2004-ben kiadott szakmai irányelv aktualizálása szükséges-e a hazai és az uniós jogban az elmúlt évtizedben bekövetkezett változások, a legújabb módszerek, tapasztalatok és jó gyakorlatok mentén és az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának az oktatáshoz való jogot érintő záró észrevételei fényében.

3. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökénél*, hogy

- a) tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fenntartása alá tartozó oktatási-nevelési intézmények gyakorlata során következetesen a felvételi körzetükben élő nem magyar állampolgárságú gyermek felvételét minden esetben biztosítsák,
- b) biztosítsa, hogy a nem magyar állampolgárságú gyermekek óvodai neveléséhez, illetve iskolai nevelés-oktatásához kiadott irányelvet az iskolák megismerjék és a fenntartó szükség esetén biztosítsa a nem magyar állampolgárságú tanulók felzárkóztatásához és integrálásához az szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Melléklet**  
**Köznevelési intézményekben a nem magyar, illetve kettős állampolgárságú tanulók száma**  
**2014/2015 tanévben<sup>15</sup>**

ország	óvoda	általános iskola	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközépiskola	összesen
Románia	556	1.550	129	10	493	420	3.158
Németország	215	525	11		361	43	1.155
Kína	307	537	7		203	60	1.114
Szlovákia	142	234	36	6	200	255	873
USA	161	486	2	1	193	22	865
Szerbia	57	208	27	3	344	139	778
Ukrajna	47	267	40		109	176	639
Nagy-	178	289			83	3	553
Vietnám	128	292			101	29	550
Olaszország	93	245	2		83	16	439
Franciaország	112	235			80	9	436
Ausztria	47	125	2		77	20	271
Oroszország	65	107	4		48	15	239
Kanada	45	110			43	5	203
Hollandia	35	117	4		36	10	202
Szíria	50	101	4		23	6	184
Afganisztán	12	86	30	1	29	16	174
Törökország	42	82	1		32	14	171
Japán	35	99			18	5	157
Mongólia	29	50	5		18	23	125
Izrael	35	54	1		28	3	121
Horvátország	17	40	2		30	10	99
Koszovó	25	60	3		7	2	97
Lengyelország	36	43			10	8	97
Spanyolország	24	51			16	2	93
Svájc	17	58			14	3	92
Belgium	21	47	2		19	1	90
Bulgária	11	36	1		25	6	79
Korea	17	36			19	4	76
Szlovénia	6	62			6	2	76
Görögország	15	37	1	1	18		72
Egyiptom	22	36			9	3	70
Svédország	13	39			10	4	66
Írország	35	22			6	1	64
Ausztrália	12	27			15	2	56
Albánia	15	29	1		7		52
India	33	18				1	52

<sup>15</sup> A táblázatban azon országok Magyarországon tanulójának száma látható, amelynek tanulói száma a tanévben meghaladta az 50 főt, összesen 13.638 főt, további 96 országból pedig 1.014 gyermek tanult hazánkban

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1271/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Láposy Attila

**Az eljárás megindítása**

Sajtóhírekből értesültem a Drogprevenciós Alapítványnak azon bejelentéséről, amely szerint *kénytelen volt megszüntetni az 1995 óta a Hollán Ernő utcai irodájában működtetett tűcsere-programját*. Elmondásuk szerint Budapest Főváros XIII. Kerületének Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) *a környékbeli lakosok panaszai miatt megtiltotta, hogy e helyszínen tűcserét folytassanak, és költözésre szólította fel őket*.

Az Önkormányzat által felajánlott helyszínek közül az Alapítvány által kiválasztott Csángó utcai helyszínen – a környékbeli intézmények miatt – a tűcsere már nem folytatható. Az Alapítvány állítása szerint egyik helyszínen sem kapott lehetőséget a járványhelyzet megelőzését szolgáló tevékenység folytatására, a lehetséges helyszínek mindegyike alkalmatlan volt erre. Jelezték, hogy már 2014 novemberében felszólították őket, hogy szüntessék be a tűcsérével kapcsolatos tevékenységüket, mivel arra nem volt engedélyük, hiszen a helyiséget irodaként bérelték. Kiemelték azt is, hogy a 2014-ben megszüntetett józsefvárosi tűcsere program miatt kétszeresére nőtt a XIII. kerületben, Újlipótvárosban a forgalom, ez pedig szerintük átmenetileg intenzívebben zavarhatta a helyi lakosságot.

Szükséges utalnom arra, hogy az *AJB-1131/2013. számon kiadott jelentésében* – többek mellett – komplex módon, alapjogi szempontból vizsgáltam a józsefvárosi tűcsere program felszámolásával kapcsolatos következményeket. A jelentésben szerepelt a tűcsere programok visszaszorulásával fenyegető, Európa néhány országában tapasztalható járványügyi kockázat<sup>1</sup>, a helyben élő, a drogokat elutasító polgárok egészséges életmódjának, életvitelének a követelménye is. A jelentésben a kerületi polgármestert kompromisszumos, a helyi lakosok és az ellátott intravénás szerhasználók érdekeit egyaránt figyelembe vevő, a drogszemét, az eldobált fecskendők hatékony összegyűjtését, a polgárok egészséges környezethez való jogának érvényesülését szolgáló megoldásra kértem fel – eredménytelenül.

Jelentésemben emellett az emberi erőforrások miniszterétől kértem, hogy a Nemzeti Drogstratégiával összhangban szakmai iránymutatással segítsen tisztázni a tűcsere programok drogpolitikai, ellátásbeli szerepét, segítséget nyújtva az önkormányzatok számára az együttműködések kereteinek értelmezésében, feltételeinek egyértelmű meghatározásában.

Mindezen előzmények figyelembe vétele mellett, az Önkormányzat eljárása hátterének és következményeinek megismerése, továbbá a tűcsere programok megszűnése miatt kialakult, illetve fennálló fővárosi járványveszélyes állapot okán a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz és az egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése nyomán hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárától (a továbbiakban: államtitkár), illetve az Önkormányzat polgármesteréről (a továbbiakban: polgármester).

---

<sup>1</sup> Az ombudsmani jelentés idézi, hogy az elégtelen tűcsere szolgáltatások és a fertőzésveszély növekedésére a legszembetűnőbb bizonyítékot Görögország és Románia szolgáltatja. Romániában 2009-ben kétfélmillió, majd 2010-ben kevesebb, mint egymillió steril fecskendőt osztottak szét. Mindez a dizájner drogok injektálásának terjedésével a fecskendők megosztási gyakoriságának növekedéséhez vezetett. HIV járvány tört ki az országban: 2007-ben négy, 2012-ben már 231 új HIV esetet regisztráltak. Görögországban is sokáig alacsony volt HIV előfordulása a drogfogyasztók közt, a prevalencia a korábbi 1%-ról 2012-re 9 százalékra nőtt. A járvány mindkét országban a marginalizált, hátrányos helyzetű nagyvárosi intravénás szerhasználók körében terjedt gyorsan.

## Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- 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.”).
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország [...] az egészségügyi ellátás megszervezésével [...] segíti elő.”].

## A megállapított tényállás

1. A hivatalbóli ombudsmani vizsgálat előzményei között kiemelendő, hogy az alapvető jogok biztosa még 2011-ben a gyermekek drog- és alkoholfogyasztásának jelenségével kapcsolatos vizsgálatának megállapításait az AJB-1092/2011. számú jelentésben foglalta össze. Ebben a biztos kiemelte a gyermek és ifjúsági addiktológiai ellátórendszer területét jellemző és akut jellegű hiányosságokat. Az AJB-2913/2012. számú jelentésében a biztos a gyermekbarát igazságszolgáltatás témaköre kapcsán a kábítószerrel visszaélés büntetőjogi szabályozásának változásait is vizsgálta, különös tekintettel a fiatalok droghasználók kriminalizálásának veszélyével fenyegető szigorítására. A jelentés felhívta a figyelmet a Nemzeti Drogstratégia hatályon kívül helyezése és az új drogstratégia elfogadásának több éves elhúzódása miatt kialakult, visszas, ex-lex helyzetre, és az ún. dizájnert drogok terjedésének megelőzéséhez kapcsolódó szabályozási környezetre vonatkozóan is fogalmaz meg ajánlásokat.

A jelentés szerint 2013-ban hosszas szakmai vita után elfogadott új Nemzeti Drogstratégia és drogkoordináció központi szakmai irányító-tanácsadó szintjének átalakítása a drogszakmai-civil szervezetek részéről megfogalmazott jelzések alapján a korábbinál kevesebb teret biztosít az alacsonyküszöbű és az ártalomcsökkentő jellegű szolgáltatásokat biztosító civil szervezeteknek. Más vélemények szerint a civil szereplők érdemi véleménynyilvánítási lehetőségei a drogprobléma kezelésének irányait alapvetően meghatározó kormányzati koordinációs testületek munkájában is korlátozottabbak a korábbiakhoz képest.

A jelentés már akkor felhívta a figyelmet arra, hogy a rendszerből hiányzó láncszem a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum, a főváros drogproblémájának hatékony kezelése elképzelhetetlen nélküle. Mivel a Nemzeti Drogellenes Stratégia a drogproblémák helyi szintű kezelésében kiemelt jelentőséget tulajdonít a KEF működésének, a rendelkezésre álló adatok alapján pedig Magyarországon a problémás droghasználat szempontjából legsúlyosabban érintett településnek egyértelműen a főváros tekinthető, megállapítottam, hogy a Fővárosi KEF felállításának jelentős elhúzódása az egészséghez való jog sérelmét okozza.

1.1 Az AJB-1131/2013. számú jelentésben rögzítettem, hogy a fentiek indokoltá tették a drogkoordináció újjáalakított intézményi rendszerének, azon belül a civil szakmai vélemények artikulációs lehetőségei érvényesülésének vizsgálatát. A fenti kérdéskörrel való szoros összefüggés alapján egyedi panaszbeadvány kapcsán vizsgáltam továbbá a Budapest VIII. Kerületében kialakult, a Kék Pont Alapítvány tücsere-szolgáltatása és az önkormányzat együttműködési megállapodásának felmondása miatt kialakult, a szolgáltatás megszűnésének lehetőségével fenyegető helyzet körülményeit, annak alapjogi vonatkozásait.

A jelentésben a tücsere programok célja, illetve háttere kapcsán hangsúlyoztam, hogy e programok elsődlegesen abban segítik az intravénás droghasználókat, hogy ne kelljen megosztaniuk egymással felszerelésüket, ezzel pedig megvédhessék saját magukat, illetve szexuális partnereiket a fertőzésektől. Ez az intravénás droghasználók egészségének megóvása mellett, jelentős költségektől kíméli meg az adófizetőket. Felhívtam a figyelmet arra, hogy a gyógyszertárakban a drogfogyasztókat gyakran nem szolgálják ki.

Még ha elérhetőek is a patikákban a tűk és fecskendők, az ingyenesség és az anonimitás miatt gyakran előnyben részesítik a tűcsere programokat a droghasználók. A *programok társadalmi haszna* abban is megnyilvánul, hogy begyűjtik és megsemmisítik a potenciálisan fertőző fecskendőket. A tűcsere programok orvosi ellátást, szűréseket, oltásokat, oktatást biztosítanak, megszervezik a kezelésre és terápiára jelentkezést is, így bizonyítottan elősegítik a peremhelyzetre kényszerült emberek társadalomba való visszailleszkedését.

Utaltam arra is, hogy a *tűcsere programok nem propagálják a droghasználatot*, nem akadályozzák a leszokás sikerességét, éppen ellenkezőleg, *növelik a rehabilitáció esélyét*: hozzájárulnak ahhoz, hogy a drogfogyasztók ellátáshoz jussanak, hosszú távon csökkentik az illegális szerhasználat előfordulását. Más ártalomcsökkentő programokhoz hasonlóan a *bizonyítékon alapuló szociálpolitikai intézkedések* közé tartoznak, a drogfogyasztók alapjogait tiszteletben tartva nyújtanak ellátást és segítséget. A tűcsere programok működésének biztosítása azt is jelenti, hogy az állam tiszteletben tartja a polgárok önrendelkezési jogát, de *mégsem hagyja őket ebben a kiszolgáltatott helyzetben magukra*. Emellett az egészséghez való jog érvényesülését is segítik, amikor csökkentik a drogfogyasztás káros hatásait és a fogyasztók jogainak tiszteletben tartása mellett járulnak hozzá a leszokás segítéséhez.

A jelentésem kitért arra, hogy az *Egészségügyi Világszervezet* (a továbbiakban: WHO) *1998-ban kiadott, a HIV fertőzés megelőzésének alapelvei az intravénás drogfogyasztók körében* című jelentésében a steril injektáló felszerelés elérhetőségét növelő programok bevezetésére és lefedettségének növelésére hívja fel a tagállamokat, így Magyarországot is.

A WHO e jelentése rögzíti, hogy az intravénás drogfogyasztók közötti HIV terjedést meg lehet és meg kell előzni. A drogfogyasztók közötti HIV-prevenció közegészségügyi probléma, ily módon a drogpolitikai szakembereknek, közegészségügyi hatóságoknak és egyéb döntéshozóknak megfelelően fel kell készülniük annak érdekében, hogy olyan döntéseket tudjanak hozni ezen a területen, melyek a közegészségügy és jólét javára lesznek. A *WHO a tűcserekről született mintegy 200 kutatást áttekintő 2004-es összefoglaló tanulmánya* szerint egyértelmű bizonyítékok igazolják, hogy a steril injektáló felszerelés elérhetőségének növelésével jelentősen csökkenthető a HIV/AIDS fertőzés előfordulása az injektáló droghasználók körében. Majd húsz év kutatásainak fényében még mindig nem létezik meggyőző bizonyíték arra, hogy a tűcsere programok növelnék a kábítószer-használat vagy az intravénás kábítószer-használat előfordulását, időtartamát és gyakoriságát.

Hivatkoztam továbbá az *Európai Unió drogstratégiájára (2013-20)*, amely előírja a tagállamok számára a HIV/AIDS, hepatitisz, egyéb fertőzések és betegségek, valamint a kábítószerekkel kapcsolatos egészségügyi és társadalmi károk megelőzésével és kezelésével foglalkozó szolgáltatások elérhetőségének javítását.

Kitértem arra, hogy Magyarországon az első tűcsere programot 1993-ban hozták létre, eleinte mind jogi háttér, mind módszertani útmutatás nélkül, a rendőrséggel való gyakori konfliktusok jellemezték működésüket. A helyzetük 2000-ben normalizálódott, mikor a Pszichiátriai Szakmai Kollégium kiadta "A tűcsere szakmai irányelvei" című módszertani ajánlást. Az Országgyűlés 2000-ben, 96/2000. (XII. 11.) OGY határozat elfogadásakor teljes konszenzussal hagyta jóvá az első nemzeti drogstratégiát. Az OGY határozat elismerte az ártalomcsökkentő programok létjogosultságát és szükségességét, és kinyilvánította, hogy az ártalomcsökkentő módszerek a HIV (és hepatitisz) fertőzésnek kitett intravénás droghasználó csoportokban lényegében az egyetlen hatásos és költség-hatékony megelőző módszer jelentik: speciális beavatkozások a krónikus, leszokásra nem motivált droghasználók esetében életmentők, súlyos, az életre veszélyt jelentő betegségeket lehet így megelőzni, miközben nem mondunk le a teljes drogmentesség hosszú távú céljáról sem.

Utaltam rá, hogy a stratégia az állami célkitűzés szintjére emelte a steril injektáló felszerelés elérhetővé tételét és az egyéb ártalomcsökkentő beavatkozásokat, megteremtette az alacsonyküszöbű szolgáltatások állami finanszírozásának kereteit.

Az Országos Egészségfejlesztési Intézet által kiadott, a Nemzeti AIDS Bizottság által készített nemzeti AIDS stratégia (2004-2010) szintén előírta a tűcsere programok illetve az egyéb felvilágosító és anonim szűrési programok elérhetővé tételét az intravénás szerhasználóknak.

A jelentésben szerepel, hogy Budapesten 2003-ban két utcai megkereső tűcsere-program indult be. 2004-ben a budapesti tűcsere programok és a Budapesti Rendőr-főkapitányság (BRFK) közötti megállapodás rendezte a rendőrség és az alacsonyküszöbű programok viszonyát is. Ebben a rendőrség vállalta, hogy tolerálja a tűcsere programok működését, illetve az intravénás droghasználóknál talált steril, vagy használt fecskendők esetén nem indít eljárást, hanem lehetővé teszi, hogy a fecskendők akadálymentesen visszakerülhessenek a tűcsere programba. Ezzel elismerte, hogy bár a kábítószer-fogyasztás Magyarországon bűncselekménynek minősül, az államnak kötelessége a droghasználók önrendelkezéséhez és egészséghez való jogát is biztosítani. Másrészt elismerte azt is, hogy az állam közegészségügyi érdekét és a polgárok egészséghez való jogát inkább szolgálja, hogy a drogfogyasztó steril felszereléshez jusson, illetve használt felszerelését visszajuttassa a tűcsere programba, mint hogy büntetőeljárást indítson a fogyasztó ellen.

Fontosnak tartottam rögzíteni azt is, hogy a 2013. októberben hatályba lépett *Nemzeti Drogellenes Stratégiáról* szóló 80/2013. (X. 16.) számú OGY határozat hangsúlyozza, hogy az ártalomcsökkentő programok a fertőző betegségek terjedésének, a bűnözés kockázatának mérsékléséhez és a túladagolás okozta halálesetek megakadályozásához is hozzájárulnak. A Nemzeti Drogellenes Stratégia az alacsonyküszöbű programokba való könnyebb, illetve stigmatizáció-mentes bekapcsolódást, a rejtőzködő szerhasználók felkutatása és kezelésbe-ellátásba vonása, fertőző betegségek megelőzése, szűrése és kezelése (VI. 2. 2.) céljából.

**1.2** A hivatkozott ügyben a konkrét beadvány vizsgálata során arra jutottam, hogy Budapest Főváros VIII. Kerületi Önkormányzatának határozata nyomán megszűnt tűcsere program a magyar állam kábítószerügyi stratégiai célkitűzéseivel illeszkedő, bizonyított hatékonyságú szolgáltatás. Az egészséghez való jogot sérti a program megszüntetése anélkül, hogy a szolgáltatás biztosítását, mint célt az Önkormányzat megvizsgálta, vagy esetleges pótlásáról gondoskodott volna. Felhívtam arra is a figyelmet, hogy az a megoldás, amely szerint a szomszédos kerületben székhellyel rendelkező Kék Pont elérhető lesz a józsefvárosi droghasználók számára, nem a helyzet megoldását, hanem *a már meglévő súlyos szociálisközegészségügyi és helyi drogpolitikai probléma exportálását jelenti a szomszéd kerületbe.*

A ténylegesen meglévő járványveszély (hepatitis), és a tűcsere-program megszűnése folytán annak hatványozott kockázata (HIV-AIDS) nem korlátozható kizárólag az intravénás szerhasználókra, hiszen szexuális úton átterjedhet a lakosság más rétegeire is. A drogfogyasztás ártalmait nem csak az egyéni drogfogyasztó, de a környezet szintjén is jelentkeznek. *A tűcsere programok nem csupán a fertőző betegségek megelőzésében lehetnek hatékonyak, az ellátórendszer első lépcsőfokaként kezeléshez juttatják a szerhasználókat, csökkentik az utcai drogfogyasztást és az önkormányzattal való kölcsönös, megfelelő együttműködés esetén hozzájárulhatnak az egészséges környezet biztosításához.*

A fentiek alapján azt állapítottam meg, hogy VIII. Kerületi Önkormányzatnak a Kék Pont Alapítvánnyal szembeni intézkedései, a tűcsere program megszüntetése kiemelt szociális és egészségügyi kockázatainak nem megfelelő mérlegelése együttesen alkalmasak voltak arra, hogy előidézzék az egészséghez való jog sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

Megállapításaim alapján *felkértem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy szakmai iránymutatásban segítsen tisztázni a Nemzeti Drogstratégiával összhangban a tűcsere programok drogpolitikai, ellátásbéli szerepét, segítséget nyújtva az önkormányzatoknak az együttműködések kereteinek helyes értelmezésében, illetőleg a későbbi megállapodások feltételeinek egyértelmű meghatározásában. Budapest Főváros főpolgármesterétől azt kértem,

hogy a fővárosi drogprobléma hatékonyabb kezelésének előmozdítása érdekében tegyen mielőbbi intézkedéseket a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum összehívására.

*Budapest Főváros VIII. Kerület polgármesterét arra kértem fel, hogy tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a Kék Pont kerületi túcseré szolgáltatása kapcsán kialakult helyzetben olyan kompromisszumos, minden fél, különösen pedig a helyi lakosok és az ellátott intravénás szerhasználók érdekeit egyaránt figyelembe vevő megoldás szülessen. Olyan megoldás, amely biztosítja, hogy a kialakult vitás helyzet ne eredményezze a túcseré program kritikus helyzetben lévő, a társadalom egészségügyi és szociális szempontból egyaránt rendkívül kiszolgáltatott csoportját képviselő drogbetegek egészséghez való alkotmányos jogának ellehetetlenülését, egyúttal megoldást jelent a drogszemét begyűjtésének megszervezésére és az egészséges környezethez való jog érvényesülésének biztosítására.*

**1.3** A polgármester a felkérésre hivatalos választ nem adott. A főpolgármester arról tájékoztatót, hogy szándékában állna összehívni a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórumot és annak szakmai irányítását is készséggel végezné, amennyiben *a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források rendelkezésre állnának.* A Fővárosi Önkormányzat költségvetési helyzete pedig nem teszi lehetővé, hogy saját bevételei terhére olyan önként vállalt feladatokat lásson el, mint a drogellenes küzdelemben részt vevő civil szervezetek, alapítványok pályázati úton történő támogatása, illetve a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum működtetéséhez szükséges anyagi fedezet biztosítása.

*Az Emberi Erőforrások Minisztériumának szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkára a jelentésben tett megállapítások kapcsán arról tájékoztatót, hogy megemelt összegű pályázatokkal és folyamatos szakmai segítséggel is támogatja a helyi szintű drogpolitikát, együttműködik az önkormányzatokkal és a helyi kábítószerügyi koordinációért felelős egyeztető fórumokkal. A felépülés-központú Nemzeti Drogellenes Stratégia értelmében a minisztérium az intravénás szerfogyasztáshoz kapcsolódó egyéni és társadalmi károk hatékony megelőzését elsősorban olyan szolgáltatások és programok biztosításában látja, amelyek illeszkednek az egyéni szükségletekhez és körülményekhez, valamint lehetőséget adnak a különböző szolgáltatások kombinációjára is. Azok esetében viszont, akik nem motiváltak a leszokásra, továbbra is kiemelten fontosnak tartja a különböző ártalomcsökkentő beavatkozások alkalmazását, illetve az olyan szolgáltatásokhoz történő hozzáférés javítását, mint a megkereső tevékenységek, fenntartó kezelések és a steril eszközök biztosítása. A helyi szintű kábítószer-probléma megelőzése és kezelése érdekében az Emberi Erőforrások Minisztériuma számos beavatkozást is tervez a Nemzeti Drogellenes Stratégiához kapcsolódó, most készülõ szakpolitikai programjában. Az államtitkár álláspontja szerint a főváros drogproblémájának hatékony kezelése elképzelhetetlen a Kábítószerügyi Egyeztető Fórum működése nélkül, ennek előmozdítása érdekében a tárca már felvette a kapcsolatot a Fővárosi Önkormányzattal.*

**2.** Hivatalból indított vizsgálatom keretében az államtitkártól tájékoztatást kértem a túcseré program XIII. kerületi megszűnésével összefüggő, a fővárosi helyszínen működtetett túcseré programok általános helyzetével, a túcseré programok megszűnésének következményeivel kapcsolatos álláspontjáról, valamint az alábbi konkrét kérdések vonatkozásában:

- Kapott-e előzetesen vagy utólagosan tájékoztatást a szaktárca a Drogrevenációs Alapítvány XIII. kerületi túcseré programjának megszűnésével összefüggésben? Ha igen, akkor kitől, milyen formában, illetve milyen tettek-e bármilyen lépést az ügyben? Egyeztettek-e ennek kapcsán az Önkormányzattal és az Alapítvánnyal?
- Jelenleg tudomásuk szerint Budapest területén hol működnek hozzáférhető túcserére lehetőséget adó helységek, várható-e ezek esetleges önkormányzati megszűnése, figyelemmel arra a tendenciára, hogy ezekben óhatatlanul növekedhet a forgalom?



- Az eddigi tapasztalatok szerint az önkormányzatok lépései mögött több esetben a lakossági panaszok növekedése áll a tűcsere programot végző helységek körüli esetleges nyílt utcai drogfogyasztás, illetve a fecskendők eldobálása miatt. Ezek nyomán tervezik-e megfontolni a drogfogyasztói szobák létesítésének engedélyezését szigorú kontroll mellett?
- Milyen intézkedések történtek a Nemzeti Drogellenes Stratégiához kapcsolódó szakpolitikai program kidolgozása terén, különös tekintettel a tűcsere programokat érintő problematikára?
- Sor került-e a jelentésre adott válasz megküldése óta a kerületi önkormányzatokkal, illetve a Fővárosi Önkormányzattal való egyeztetésre a fővárosi droghelyzet, drog prevenció területén, az esetleges járványveszélyes helyzet megelőzése érdekében?
- Történt-e bármilyen előrelépés a válaszában jelzettek nyomán 2014 októbere óta – a már akkor hiányzó láncszemként minősített – Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum (KEF) felállításával, működésével kapcsolatban?

Az államtitkár *megkeresésemre adott válaszában* kifejtette, hogy a Drogprevenció Alapítvány XIII. kerületi ártalomcsökkentő szolgáltatásának megszűnéséről a Fővárosi Önkormányzattól, valamint a XIII. Kerületi Önkormányzattól az Emberi Erőforrások Minisztériuma *nem kapott előzetes tájékoztatást*. Az Alapítvány még 2015. január 5-én kelt levelében tájékoztatta a szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkárt arról, hogy a Budapest Főváros XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. 2014. november 6-án felszólította a szervezetet, hogy 24 órán belül szüntessék meg az ártalomcsökkentő szolgáltatásukat, különben felmondja a bérleti szerződést. Az Alapítvány az Önkormányzat kérésének megfelelően 2014. november 26-tól befejezte szolgáltatását és tárgyalásokat folytatott a helyi önkormányzattal. Az Alapítvány képviselői a szaktárca közreműködését kérték az Önkormányzattal folytatott tárgyalásokban, valamint mobil prevenció jármű beszerzéséhez nyújtottak be támogatási kérelmet. Jelezte, hogy a tárca tájékozódott a kérdéskörben, de a civil szervezet és az önkormányzat között kialakult vitás kérdésben nem kívántak állást foglalni.

Tájékoztatása szerint Budapesten jelenleg az alábbi szervezetek működtetésében valósulnak meg tűcsere programok: Art Éra Alapítvány (VII. Kerület); "Alternatíva" Alapítvány a gyermekek és fiatalok egészséges kiegyensúlyozott fejlődéséért; Baptista Szeretetszolgálat Utcafront Menedék Hajléktalan Személyek és Szenvedélybetegek Integrált Intézménye (X. Kerület); MRE Válaszút Misszió Drogkonzultációs Iroda (XII. Kerület). A Józsefvárosban megszűnt szolgáltatás biztosításáért a szaktárca támogatást adott a Baptista Szeretetszolgálatnak, akik komplex tevékenységük keretében folytatnak *mobil ártalomcsökkentő szolgáltatást a kerületben*. *Az említett két szolgáltatás megszüntetésén túl a tárcának jelenleg nincs tudomása arról, hogy a meglévő szolgáltatók veszélyben lennének.*

Arról is tájékoztatást kaptam, hogy nem tervezik drogfogyasztói szobák (belövő szobák) létesítését, mivel a szaktárca az intravénás szerhasználathoz kapcsolódó fertőző betegségek és egyéb ártalmak megelőzését – a Nemzeti Drogellenes Stratégiában foglaltakkal összhangban – elsősorban olyan szolgáltatások és programok biztosításában látja, amelyek a felépülés-központú megközelítést tartják szem előtt, és illeszkednek az egyén szükségleteihez és körülményeihez. A leszokásra nem motivált droghasználók vonatkozásában továbbra is fontosnak tartják *a különböző ártalomcsökkentő beavatkozások alkalmazását*, de ezekben az esetekben sem kívánnak lemondani a gyógyulás lehetőségéről. A felépülési folyamat támogatására a 2015-ös pályázat biztosít lehetőséget 60 millió forint keretösszegben. Ennek célja a szenvedélybetegek, a drogproblémákkal küzdők felépülési folyamatának támogatása, valamint a kezelésbe, illetve ellátásba kerülést elősegítő, a rehabilitációs és reszocializációs programok megvalósítását előmozdító, kiegészítő működési támogatás biztosítása.

Kiemelte, hogy Nemzeti Drogellenes Stratégia 2015-2016. évekre vonatkozó szakpolitikai programja közigazgatási egyeztetése zajlik (ezzel összefüggésben lásd a 4. pontot). A legsürgetőbb intézkedéseket tartalmazó kétéves szakpolitikai program 2015 májusában kerül majd a Kormány elé. A keresletcsökkentés területén az egészségfejlesztés, az általános drogmegelőzés minőségbiztosított, rendszerszintű fejlesztését, a kezelő-ellátórendszer, a reintegráció korszerűsítését, valamint szükségletalapú kapacitásbővítését irányozza elő.

Az államtitkár válasza szerint a kínálatcsökkentést tekintve a dokumentum legfőbb célja a visszaélésre alkalmas pszichoaktív anyagok Magyarországra történő bejutásának, illetve országon belüli kereskedelmének megakadályozása, és ezzel összefüggésben a *bűnmegelőzési szempontok fokozott érvényesítése*. Emellett a horizontális célok között szerepel a kezelés, ellátás, felépülés rendszerének fejlesztése, amely érinti az *ártalomcsökkentő szolgáltatásokat*. A feladatok között rögzíti, hogy *csökkenteni kell a vérrel terjedő fertőző megbetegedések terjedési kockázatát az intravénás szerhasználók körében*:

- a) az alacsonyküszöbű szolgáltatások finanszírozási rendszerének áttekintésével és a működésüket szabályozó szakmai dokumentumok felülvizsgálatával,
- b) a mobil ártalomcsökkentő szolgáltatás feltételrendszerének kidolgozásával és az ártalomcsökkentő eszközök hozzáférhetőségének javításával,
- c) HIV, HBV és HCV prevalencia-vizsgálatok végzésével,
- d) a HIV szűrések számának növelésével, hozzáférhetőségének javításával, a HIV szűrést és tanácsadást ellátók oktatásával,
- e) a nyáltesztek alkalmazásával kapcsolatos módszertani kiadvány kidolgozásával,
- f) a kezelésbe irányítás tevékenységének nyomon követését segítő módszertan kidolgozásával és esetmenedzsmet biztosításával.

Az államtitkár tájékoztatót, hogy az elmúlt évben folyamatos tárgyalásokat folytattak a Fővárosi Önkormányzattal, a fővárosi kábítószerhelyzet javítása, népegészségügyi kockázatok csökkentése érdekében pedig a Baptista Szeretetszolgálattal kötöttek támogatási szerződést 10 millió forint összegben.

A fentiekén túl, *a szaktárca a főpolgármesterrel egyeztetéseket folytatott a fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórummal kapcsolatban is*. A főpolgármester-helyettes 2014. szeptember 15-én kelt a szaktárcanak írt válaszlevelében fontosnak ítélte a helyi közösségek és a civil szervezetek drogprobléma megoldására irányuló prevenciós tevékenységét, a civil szervezetek, helyi közösségek, valamint a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok (KEF) támogatását. Jelezte azonban, hogy a fővárosi KEF működését a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források hiányára hivatkozva nem tudják biztosítani.

A fentiekkel összefüggésben utalt arra, hogy a szaktárca a 2015. évi pályázati lehetőségekről a nyilvános pályázatok kihirdetésével egy időben tájékoztatta főpolgármestert. *Az Emberi Erőforrások Minisztériuma összesen három kategóriában írt ki kábítószerügyi pályázatot 240 millió forint keretösszegben*:

- Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok működési feltételeinek biztosítására, a kábítószer-probléma kezelését célzó helyi stratégiák megvalósulásának előmozdítására;
- a szenvedélybetegek felépülési folyamatának támogatására, valamint
- a kábítószer-prevenciós programok támogatására.

Álláspontja szerint a pályázatok jelentős segítséget nyújthatnak a kábítószerkérdés kezeléséhez, a népegészségügyi kockázatok csökkentéséhez, a helyi és a fővárosi drogpolitika megteremtéséhez és reméli, hogy a Fővárosi Önkormányzatot is a pályázók között tudhatják. Kitért végül arra is, hogy a szaktárca elkötelezett abban, hogy a Kormány döntését követően haladéktalanul megkezdje a szakpolitikai programban foglalt intézkedések megvalósítását.

3. A *polgármestertől* megkereső levelemben – a releváns dokumentumok másolatának egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem az Alapítvány újlipótvárosi helyszínen is működtetett tűcsere program megszűnésének bekövetkeztével, illetve annak előzményeivel kapcsolatos álláspontjáról, illetve a tűcsere lehetősége felszámolásának következtében előálló járványveszélyes helyzet megelőzése érdekében az Önkormányzat által megtett, vagy megtenni kívánt intézkedésekről, valamint a kerületi drogprevenációs tevékenységről.

A polgármester válaszában hangsúlyozta, hogy *az Önkormányzat nagy hangsúlyt fektetett a mentálhigiénés programjának végrehajtására, ezen belül a drogprevenációra*. Utalt arra, hogy az elsők között fogadták el 2006 májusában a helyi stratégiát, amely az egészségmegőrzésre, egészségtudatos magatartás kialakítására, negatív minták elutasítására, a kialakult kábítószer-fogyasztás, más függőségek ártalmainak csökkentésére, megelőzésére irányult. Kiemelte azt is, hogy az elsők között, 2003-ban alakult meg a Drog-Kerekasztalból a kerületi kábítószer egyeztető fórum (KEF), amelynek tagjai a prevenció területén dolgozó ágazatközi szervezetek, intézmények, civil szervezetek. Az eltelt időszakban sem csökkent az Önkormányzat elkötelezettsége, a képviselő-testület évente folyamatosan értékeli a KEF munkáját és eredményeit. A képviselő-testület a 2015. évi munkaterve alapján 2015. június 25-én soros ülésén tárgyalta a „Beszámoló a Budapest Főváros XIII. Kerületi Mentálhigiénés és Drogstratégiában meghatározott feladatok megvalósításáról – javaslat a Budapest Főváros XIII. Kerület Mentálhigiénés és Drogstratégiájára” című előterjesztést.

A Drogprevenációs Alapítvány ügyével összefüggésben arról tájékoztatott, hogy *az Alapítvány 2004. február 1-jétől tanácsadói, irodai feladatok ellátására bérelte ki a Balzac u. 48/a. 1. szám alatti, 43 négyzetméter alapterületű helyiséget, illetve raktározás céljából 2004. július 1-től a Balzac u. 48/a. 4. szám alatti helyiséget*.

Válaszában jelezte továbbá, hogy a lakossági bejelentések, ellenőrzések tapasztalatai alapján azt állapították meg, hogy a helyiséget nem rendeltetésszerűen használják. Az Önkormányzat képviseletében közszolgáltatási szerződés keretén belül eljáró XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. (a továbbiakban: Közszolgáltató Zrt.) 2014. november 6-án felszólította az Alapítványt a bérelt helyiségek rendeltetésszerű használatára. A felszólítást megelőzte egy személyes egyeztetés arról, hogy az Alapítvány tudja-e munkáját úgy végezni, a helyiséget rendeltetésszerűen használni, hogy az megfeleljen a bérleti szerződésben foglalt funkciónak. *Tájékoztatása szerint ez a megbeszélés, illetve a felszólítás nem vezetett eredményre*. Az Alapítvány, a Közszolgáltató Zrt., és a Polgármesteri Hivatal munkatársai között történő egyeztetések alapján az Alapítvány a bérebe adható helyiségek listájából összesen 11 címet választott ki, és ezek megtekintését követően a Csángó u. 3/b szám alatti helyiség mellett döntött. A helyiség környezetében középiskola, szociális intézmény és egyházi intézmény található, ezért a helyiség használatához a Közszolgáltató Zrt. kikötést tett. A helyiségbérleti szerződést 2014. december 23-án írták alá a szerződő felek.

Válaszában kiemelte, hogy *a Közszolgáltató Zrt. és az Alapítvány között, iroda céljára kért és kapott helyiségbérleti szerződés volt*. Az Alapítvány, mint a KEF tagja folyamatosan részt vett a helyi prevenció tevékenységben, de *az Alapítvány és az Önkormányzat között tűcsere programra együttműködési megállapodás nem volt*. Az Önkormányzat elkötelezett a drog-, illetve más szenvedélybetegség megelőzése iránt, ellátási szerződések keretében és különböző programok működtetésével végzi e tevékenységét. A KEF működtetése mellett közösségi programokat szerveznek, illetve a fertőzött területeken szociális munkások, rendőrök, civil szervezetek, ott élő lakosság a lakókörnyezetének tisztasága érdekében közös szemétyűjtést, eldobált használt tű és egyéb „szemét” összeszedését végzik.

Kitért arra is, hogy az Önkormányzat a KEF működéséhez forrást biztosít, 2014-ig folyamatosan együttműködött az Alapítvánnyal. Az új helyiség felújításának egy részét a Közszolgáltató Zrt. átvállalta.

A sajtóhírek a tücsere program betiltásáról szóltak, azonban *az Önkormányzat nem rendelkezik hatáskörrel a működési engedély kiállításában, ezért nem tilthatja meg ezt a tevékenységet.* Hangsúlyozta, hogy *a tücsere program nem helyi önkormányzati feladat, ellátási kötelezettségük nincs,* ezzel együtt fontosnak tartják és várják az állam intézkedését, amely tényleges segítséget nyújt a kiszolgáltatott szerhasználóknak. Sérelemzték, hogy a Nyíró Gyula Kórházban működő tücsere lehetőséget megszüntették.

Alláspontja szerint *a korábbi ombudsmani jelentésben feltárt tényállás a józsefvárosi helyzet kapcsán a jelen helyzettel lényegesen eltér.* Az Önkormányzat és az Alapítvány között ugyanis nem volt és jelenleg sincs együttműködési megállapodás, csupán bérleti szerződés volt és van hatályban, melynek keretén belül az Alapítvány iroda céljára bérel helyiséget. *A tücsere programot az Önkormányzat nem tiltotta meg,* a bérleti jogviszony fennállása alatt a bérlők szerződészerű teljesítését figyelemmel kísérte, és fellépett a jog- vagy szerződésellenes magatartással szemben. Jelezte a polgármester, hogy az Alapítvány a Csángó u. 3/b. szám alatti helyiséget annak tudatában fogadta el, hogy ott továbbra is irodát fog működtetni. Felhívta a figyelmet, hogy bár az AJB-1131/2013. számú jelentés feladatokat állapított meg a szaktárca és főpolgármester számára, ennek eredménye nem érezhető. Utalt végül arra, hogy folyamatosan fenntartják és támogatják a kerületi KEF munkáját és azon programjaikat, amelyek a drogprevenciót szolgálják. *Mindezek mellett a helyiséggazdálkodás jogszerűségét megkövetelik, az állampolgárok biztonságát pedig szem előtt tartják.*

**4.** Az emberi erőforrásokért felelős miniszter 2015 májusában megküldte számomra a Nemzeti Drogellenes Stratégia 2015-2016. évekre vonatkozó szakpolitikai programjáról szóló kormány-előterjesztés tervezetét előzetes véleményezésre. Az előterjesztéssel összefüggésben jeleztem: előrelépés, hogy a Nemzeti Drogellenes Stratégia 2013-as elfogadását követően megindult ezen a területen az érdemi és konkrét szakmapolitikai tervezés. Pozitív, hogy a tervezet felismeri az alapproblémákat és ennek körében a megelőzés, illetve a kezelés és az ellátás elsődlegességét hangsúlyozza, valamint az intézményrendszer és az elérhetőség növelésére vállalkozik. Kiemelést érdemel az ifjúsági addiktológiai programok támogatása, az akkreditált prevenció programok és a kommunikáció fontossága, e célokat, programokat ombudsmanként mindenképpen támogatom. Külön is üdvözlendő továbbá az előterjesztés és a kormányhatározat-tervezet azon prioritása, amely *az önkormányzatok helyi, települési szintű felelősségvállalásának előmozdítását célozza, mert enélkül nem is képzelhető el eredmény.* Kulcskérdés azonban az együttműködés előmozdítása a fővárosban, ahol az egyes kerületi önkormányzatok esetében nyomon követhető az a trend, hogy megoldás helyett – a helyi, lakossági érdekekre hivatkozva – inkább más kerületekbe próbálják meg „átolni” a drogfogyasztással kapcsolatos problémákat. Felhívtam a figyelmet arra, hogy a szakpolitikai program és a kormányhatározat-tervezet említi ugyan, de nem emeli ki kellő határozottsággal, nem konkretizálja kellő súllyal *az alacsonyküszöbű szolgáltatások hozzáféréseinek javítására vonatkozó intézkedéseket,* így különösen az egyre inkább visszaszoruló, megszűnő tücsere-szolgáltatások, illetve általában az ártalomcsökkentés szakmapolitikai irányait. Mindezt annak ellenére, hogy maga az előterjesztésben szereplő alapos helyzetelemzés tartalmazza a következőket: *„Jelentős, negatív irányú változások történetek az intravénás droghasználattal összefüggő fertőző betegségekkel kapcsolatban is. A 2006 óta folyó országos HÍV, hepatitis-C (HCV) prevalencia-vizsgálatok során idén először találtak két HIV-pozitív férfit a vizsgálatba bevont személyek között, 2014-ben a HCV prevalenciaérték 48,8%-nak bizonyult, amely kétszerese a 2011-ben mért országos HCV prevalenciaértéknek (2011: 24%).”*

## **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. § (4) bekezdése szerint 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) d) pontja szerint a biztos megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. 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, és a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Sztv.) 65/A. §-a *a közösségi ellátások körébe sorolta a szenvedélybetegek részére nyújtott alacsonyküszöbű ellátási formákat*, ezek közé tartoznak a szenvedélybetegség okozta egészségügyi és szociális károk mérsékléséhez szükséges *egyes ártalomcsökkentő szolgáltatások*. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 39/J.-39/L. §-ai értelmében a *szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátása* magában foglalja az egészségügyi ártalmak csökkentését, így a túcsere programok körében a szerhasználat, illetve a függés járulékos ártalmainak, káros következményeinek csökkentését, steril és kiegészítő eszközök, készítmények biztosításával, illetve használt eszközök begyűjtésével, továbbá az egészségügyi szűréshez, orvosi ellátáshoz való hozzáférés szervezését.

A gyakorlat eddig is világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét jogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi aggályokat.

## **II. Az alapvető jogok és alkotmányos 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. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A határozat értelmében „*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 AB mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében, XX. cikk (1)-(2) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 54. § (1) bekezdésének, illetve 70/D. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve, az emberi méltósághoz, valamint az egészséghez való jog 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.

**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.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

**2.** 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 alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az *emberi méltósághoz való jog* az *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet az Alkotmánybíró és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az Alkotmánybíró az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatában utalt arra, hogy függetlenül a fogyasztás büntetőjogilag tilalmazott voltától, számos államban működik az *ártalomcsökkentés eszköztrendszere*. A testület szerint szinte mindenhol ismert a kezelés különböző intézményesített formáinak hálózata. Ezen belül az egyes országok eltérő keretek között alkalmazzák a felvilágosítás, a leszoktatás, a gyógykezelés, a fogyasztók társadalmi reintegrációjának módszereit. Az államok a „drogmentesítést” társadalmi értéknek ismerik el, s a hatásosság érdekében a módszerek alkalmazását összekötötték a büntetőjoggal. Így született meg a büntetés helyett az „elaterelés” jogilag szabályozott szisztémája. Az eszközök igen változatosak. A legszélesebb körben elterjedt leszokást célzó gyógyszeres kezeléstől – az esetenként orvosi felügyelettel is járó – tücsere és a belövő szobák biztosításán át (pl. Zürich, Frankfurt, Liverpool, Sydney) a szennyezettség-mérést végző mobil-laboratóriumokig (pl. Svájc, Portugália) terjednek. Leszokást biztosító programokat az államilag fenntartott addiktológiai központok mellett egyházi és karitatív szervezetek is kínálnak.

Az Alkotmánybíró az e határozatában kiemelte, hogy mindenkit megillető személyi méltóság védelme érdekében az államnak az is a kötelessége, hogy elhárítsa a polgárait fenyegető veszélyeket, és legalább a tüneti vagy „palliatív” kezelés szintjén gondoskodik a társadalom azon tagjairól is, akik - akár saját döntésük következményeként - erre nem, vagy csak korlátozottan képesek. A fogyasztó oldalán bekövetkezett „károk” elhárítása tehát a társadalom védelme érdekében *az állam feladata*, mint ahogyan *egészségügyi és szociális körben az állam kötelessége gondoskodni a fogyasztással érintett egyénről* akkor, amikor erre ő már önmagában nem képes. Az Alkotmánybíró szerint a jogalanyok egyenlő méltóságú személyként történő kezelése azt jelenti, hogy *az akár önhibájából elviselhetetlen helyzetbe került vagy krízishelyzetben lévő személy sem hagyható sorsára*.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország – mások mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás olyan intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetők le. Az Alkotmánybíró a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában kifejtett értelmezésekor abból indult ki, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése az egészséghez való jognak az alanyi oldalát, a XX. cikk (2) bekezdése pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg. Az Alkotmánybíró gyakorlata szerint a korábbi Alkotmányban elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi az élet és emberi méltóság jogával: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik. Az Alkotmánybíró gyakorlatában eszerint „az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jognak az alanyi oldalát tartalommal. Az Alkotmánybíró ennek alapján továbbra is fenntarthatónak tartotta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybírói értelmezését. [Az AB egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatát összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, emellett lásd különösen 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, 37/2000. (X. 31.) AB határozat indokolását]

Az Alkotmánybíró 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 igénybevételi 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.

### **III. Az ügy érdeme tekintetében**

**1.** Az Országgyűlés a 2013. október 7-i ülésnapján fogadta el a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013-2020 szóló 80/2013. (X. 16.) OGY határozatot (a továbbiakban: OGY határozat), valamint a mellékletét képező „Nemzeti Drogellenes Stratégia 2013-2020 - Tiszta tudat, józanság, küzdelem a kábítószer-bűnözés ellen” című szakpolitikai stratégiát (a továbbiakban: Stratégia). Az OGY határozat 2. pontjában foglaltak alapján az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy *az első, 2013-2015. évekre vonatkozó szakpolitikai programot a feladatok és a felelősök meghatározásával a Nemzeti Drogellenes Stratégia elfogadását követő három hónapon belül dolgozza ki.*

A Stratégia a *problémás kábítószer-fogyasztás változásai* között rögzíti, hogy *„sajátos kockázati csoportot képeznek az intravénás szerfogyasztók. Kétéves időszakokra két becslés is készült, amelyek a 2007. és 2008. évben együttesen 5000-5200, a 2008. és 2009. évben együttesen 4500-5000 intravénás droghasználót feltételeztek. Az intravénás csoporton belül egyenlő arányban fogyasztottak opiátokat és amfetamint, de a heroinhasználók aránya csökken. Az intravénás stimulánsokat (amfetamin, mefedron, új pszichoaktív szerek) használók aránya növekszik, mára – különösen a 25 évnél fiatalabbak esetében – meghaladta az opiát-fogyasztókét. [...] A fogyasztók számának növekedése kapcsán a szerhasználattal együtt járó problémák számának és súlyosságának (pl. megjelent és terjedt az intravénás használat) növekedése is bekövetkezett. Jelenleg a mefedronhoz kémiaiilag hasonló katinonok és szintetikus kannabinoidok (a marihuána hatóanyagához hasonló kémiai szerkezetű anyagok) használatának terjedése a legjellemzőbb.”* A következtetések közt említi a Stratégia, hogy *„összességében megállapítható, hogy hazánkban az elmúlt négy-öt évben a kábítószer-probléma súlyosbodott. E tendenciaváltozás arra is utalhat, hogy az állapotromlás hátterében meghúzódó társadalmi-közösségi folyamatok kedvezőtlen hatásait a kábítószer-probléma mérséklésére hivatott jogi, szervezeti és működési rendszer programjai és intézményei csak korlátozottan voltak képesek ellensúlyozni.”*



A Stratégia III. 3. pontja, a közösségi aktivitás terén kiemeli, hogy „indokolt, hogy a már bejáratott és bevált programok mellett – civil, egyházi, önszolgáltató keretben, valamint a felépülő függők tapasztalatainak hasznosításával – újabb és egyre több közösségi jellegű, nem intézményes kezdeményezés, módszer jelenjen meg az ellátások sorában. Kerüljenek előtérbe a családokra és más helyi közösségekre irányuló, illetve azok részvételével zajló programok, az úgynevezett „lakosság közeli” szolgálatok és ellátások. Célszerű a „jó gyakorlatot” megvalósító közösségi, civil és önszolgáltató kezdeményezések, csoportok támogatása. A probléma közösségi alapokra helyezését követően várhatóan mérséklődik, és idővel meg is szűnhet a kábítószer-problémák értelmezésének és kezelésének túlzottan medikalizáló jellege. A terápiás közösségek, a különböző önszolgáltató és utógondozó programok is közösségi erőforrásokra épülnek. A közösségi irányultság tehát meghatározó jelentőségű a már kialakult függőség kezelésében, a felépülés támogatásában. Ezt tükrözi a bűnüldözés „resztoratív” szemlélete, melynek nyomán a kárt szenvedett közösség valamilyen jóvátételben részesül. Ennek megvalósulása az elkövető számára én-erősítő hatású lehet.” A Stratégia IV. 4. pontja a konkrét célokat fogalmazza meg, ezek közt szerepel – többek mellett – az is, hogy „javuljon a szenvedélybetegek egészségügyi és szociális ellátását biztosító intézményrendszer hozzáférhetősége és országos lefedettsége. Törekedni kell arra, hogy 2020-ra mindegyik járásban legyen közös működési indikátorokat használó, összehangolt, komplex ellátó rendszer, amely aktív megkereső és kezelésbe vonó technikákat alkalmaz.” A konkrét célok között szerepel emellett az is, hogy erősödjék a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok helyi szerepvállalása és koordinációs tevékenysége. Minden járásban működjön helyi kábítószerügyi egyeztető fórum, a kormányhivatalok, helyi önkormányzatok, egyházi és civil szereplők, valamint a köznevelési intézmények, az érintett egészségügyi és szociális ellátók részvételével. [...] Célkitűzés a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok munkájának hatékonyabbá tétele, hatókörük kiterjesztése, az önkormányzat szerepének és felelősségvállalásának erősítése, továbbá a kormányhivatalokkal való együttműködés erősítése és jogi kereteinek kialakítása.” A Stratégia V.2.1.10. pontja kiemeli a felépülés-központú ellátás szerepét, amelynek célja „a kliens egészségi állapotának javítása, illetve helyreállítása (a tartósan szermentes életet célul kitűzve), továbbá a társadalomba történő reintegráció elősegítése. A felépülés-központú szemlélet a szerhasználó és a segítő intézményrendszer első találkozásánál megjelenik, és végigkíséri a kliens útját az ellátórendszerek között, fontos része a kábítószer-függőségre jellemző gyakori visszaesések megelőzése, illetve megfelelő kezelése.” A Stratégia végül a VI.2.2. pontjában, a kezelő-ellátó rendszerrel összefüggésben rögzíti azt, hogy „fejleszteni kell a megkereső tevékenységet, elő kell segíteni az alacsonyküszöbű programokba való könnyebb és stigmatizáció-mentes bekapcsolódást. Ezek az ellátások mintegy „első lépcsőként” illeszkedjenek a felépülés-központú programokhoz. Az alacsonyküszöbű programok fejlesztését a rejtőzködő szerhasználók felkutatása és kezelésbe-ellátásba vonása, fertőző betegségeik megelőzése, szűrése és kezelése is indokolja.” Prioritás ebben a körben, hogy „meg kell erősíteni az intravénás szerfogyasztáshoz kapcsolódó fertőző betegségek elleni védekezést szolgáló kezelő-ellátórendszer elemeit.”

A fenti idézetekből és hivatkozásokból is látható az, hogy a Stratégia elfogadása – ahogyan arra már a korábbi jelentésemben is felhívtam a figyelmet – nemcsak előrelépés, hanem annak a jogi és szakmapolitikai alapját is megteremtette, hogy a Kormány kábítószer-használattal kapcsolatos egyéni és társadalmi károk csökkentése érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Mindezt úgy, hogy az érintettek alapjogait tiszteletben tartja, az Európai Unió drogstratégiáját és 2013-2015 időszakra szóló akciótervét figyelembe veszi. Nem csupán a civil és szakmai szervezetek jelzései, hanem kormányzati anyagok is rögzítik a tényeket: hazánkban az elmúlt négy-öt évben a kábítószer-probléma súlyosbodott, a jelenség pedig egyre összetettebbé vált, Magyarország elveszítette a korábbi kedvezőnek tekinthető

pozícióját európai viszonylatban, és ma már – a környező közép-európai országokhoz hasonlóan – a közepesen érintett országok közé tartozik az Európai Unióban.

Jelen vizsgálat keretei között nincs lehetőségem – és nem is volt célom – teljes körűen foglalkozni a drogfogyasztással összefüggő kérdéskörrel, az azonban a szűkebb vizsgálati témát figyelembe véve is biztosan állítható: a stratégiaalkotás területén az *ártalomcsökkentésre*, ezen belül is kiemelten az *alacsonyküszöbű, első lépcsős programokra* kulcsszerep hárul most és a jövőben is. Az e cél érdekében munkálkodó civil, egyházi, szakmai szervezetekkel való együttműködési formák megerősítése, a helyi, területi szintű egyeztető fórumok működtetése kiemelt jelentőségű, és az állami-önkormányzati intézményrendszer megerősítésére is szükség van. *Ilyen időtávlatból nehéz eldönteni, hogy az utóbbi fél évtized mennyire tekinthető elvesztegetett időnek ezen a nemzetstratégiai területen, azonban az tény, hogy sürgős cselekvésre van szükség.* Nagyon fontosnak tartom azt, hogy – ahogyan erre az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet a 2004-es droghatározatában – a jogalanyok egyenlő méltóságú személyként történő kezelése azt jelenti, hogy az akár önhibájából elviselhetetlen helyzetbe került vagy krízishelyzetben lévő személy sem hagyható sorsára, a segítségnyújtás pedig elsődlegesen az állam feladata.

Az OGY határozat 2. pontja alapján az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy az első, *2013-2015. évekre vonatkozó szakpolitikai programot* a Stratégia elfogadását követő három hónapon belül dolgozza ki, azaz legkésőbb 2014 januárjáig tegyen ennek eleget. A Kormány azonban ennek a felkérésnek nem tett eleget a kitűzött határidőn belül. Sajnálatos módon a *2015-2016. évekre vonatkozó szakpolitikai program* elfogadására jelentésem kiadásáig ugyancsak nem került sor, annak ellenére, hogy a tervezetet az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Belügyminisztérium 2015 májusában előkészítette, illetve az érintett szervekkel – így az alapvető jogok biztosával is – előzetesen egyeztette és véleményeztette.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az Országgyűlés által 2013-ban elfogadott Nemzeti Drogellenes Stratégiában előírt szakpolitikai program Kormány általi elfogadásának elmaradása 2014-ben és 2015-ben sérti a jogállamiság elvét, továbbá a kialakult helyzet az egészséghez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, mivel a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét eredményezi.* Megjegyzem, hogy a szaktárcák által előkészített és általam is véleményezett előterjesztés messzemenően alkalmas volna arra, hogy a kialakult helyzetben a mielőbb rendszerszintű állami cselekvés alapjául szolgáljon. A szakpolitikai program elfogadását, valamint a végrehajtásának mielőbbi megkezdését akkor is nélkülözhetetlennek látom, ha időközben a költségvetési források nyíltak meg e területen, amelyek nyomán pályázati forrásokhoz is hozzájuthatnak a pályázók.<sup>2</sup>

2. A Kábítószerügyi Egyeztető Fórum (KEF) olyan helyi szintű szakmai konzultációs, jogi személyiséggel nem rendelkező munkacsoport, amelyet a helyi (kerületi) önkormányzatok elkötelezettsége, a kábítószer-probléma kezelését célzó helyi szakmai összefogás, valamint az állami pályázati támogatás hívott életre 2000-től kezdődően az akkori Nemzeti Drogellenes Stratégia nyomán. Magyarországon ma közel 90 KEF működik városi, kerületi, kistérségi, megyei, valamint regionális hatáskörrel. A KEF feladata, hogy összehangolja a drogprobléma visszaszorításban szerepet játszó négy alappillér – a közösség és együttműködés, a megelőzés, a gyógyítás és rehabilitáció, valamint a kínálatcsökkentés – intézményeinek munkáját.

---

<sup>2</sup> A szaktárca által kiadott hivatalos tájékoztatás szerint az Emberi Erőforrások Operatív Program lesz a következő évben a fő forrása a drogellenes programoknak, amelyek szorosan kapcsolódnak majd a stratégia cselekvési tervéhez. E feladatok megvalósítására jelentős forrásokat terveznek erre az évre és 2016-ra is. A Kormány májusban további egy milliárd forint összegű támogatással meghosszabbította azt az év végéig. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma idén három kategóriában hirdetett meg pályázatokat a kábítószer-probléma megelőzése és kezelése érdekében összesen 240 millió forint keretösszegben, illeszkedve a Nemzeti Drogellenes Stratégiában megfogalmazott célokhoz. Ez a keretösszeg 10 millió forinttal több az előző évhez képest. A célzott pályázatok közül lásd: <http://ncsszi.hu/palyazatok/aktualis-palyazatok/133/news>

A KEF lokális helyzetfelmérés eredményeire támaszkodva helyi stratégiát dolgoz ki a kábítószer-probléma visszaszorítására. Egységes szakmai és módszertani szemléletmód megvalósítására törekszik, továbbá arra, hogy összehangolja, ésszerűsítse a helyi szinten zajló kábítószer-fogyasztást megelőző, kezelő tevékenységeket. A KEF tagjai a drogprobléma kezelésben fontos szerepet játszó állami, önkormányzati, civil és egyházi szervezetek képviselői.<sup>3</sup>

Budapesten jelenleg – kizárólag kerületi szinten – 18 KEF működik, a huszonhárom kerületből az V. Kerületben (Belváros), a XV. Kerületben (Rákospalota), a XIX. Kerületben (Kispest), a XX. Kerületben (Pesterzsébet) és a XXIII. Kerületben (Soroksár) nem állítottak fel KEF-et. A korábbi jelentésben kiemelt területi szinten a *Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum hiányát 2011 óta*: a főváros drogproblémájának – amely jellegénél fogva messze túlmutat az egyes kerületek hatókörén – hatékony kezelése elképzelhetetlen nélküle. A rendelkezésre álló adatok alapján jelenleg a problémás droghasználat szempontjából *legsúlyosabban érintett település egyértelműen Budapest*, ezért a Fővárosi KEF felállításának jelentős elhúzódása az egészséghez való jog szempontjából aggályos.

Korábban, még az előző Nemzeti Drogellenes Stratégiához kapcsolódóan a Fővárosi Közgyűlés a 1466/2009. (X. 12.) számú határozatával támogatta a Fővárosi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum, mint a Stratégia fővárosi megvalósításának koordinációjáért felelős, munkacsoportokban működő, szakmai tanácsadó, illetve javaslattevő testület létrehozását. A Fővárosi KEF külön munkacsoportot hozott létre az alacsonyküszöbű szolgáltatások terén, de a 2010. szeptember 15-én megalakult Fővárosi KEF mindössze egyetlen évig tevékenykedett, közel négy éve nem alakult újra. A főpolgármester, illetve a főpolgármester-helyettes válaszai alapján a működést a szükséges önkormányzati források hiánya indokolta, illetve az, hogy jelentősen átalakult az önkormányzatok finanszírozási, illetve feladatellátási rendszere.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) valóban nem írja elő kötelező feladatként sem a helyi (kerületi), sem a megyei (fővárosi) önkormányzatok esetében a kábítószer-fogyasztás megelőzése, illetve visszaszorítása vagy éppen az ártalomcsökkentő szolgáltatások kapcsán a drogellenes küzdelemben résztvevő civil szervezetek, illetve alapítványok támogatását, sem pedig a szakmai tanácsadó és javaslattevő testületek felállítását, illetve működtetését.

Az Sztv. 56. § (1) bekezdése is arról rendelkezik, hogy a szociálisan rászorultak részére személyes gondoskodást az állam, valamint az önkormányzatok biztosítják, az 57. § (1) bekezdés g) pontja a *szociális alapszolgáltatások közé sorolja a közösségi ellátásokat*. Az Sztv. 65/A. § (1) bekezdése alapján közösségi ellátásnak minősül a szenvedélybetegeknek nyújtott *alacsonyküszöbű ellátás*: ennek keretében biztosítani kell a szenvedélybetegség okozta egészségügyi, szociális károk mérsékléséhez szükséges ártalomcsökkentő szolgáltatásokat, a kríziskezelést az életet veszélyeztető, a testi, szociális, kapcsolati és életvezetési rendszerben kialakult kezelhetetlen helyzetek esetére. E szociális szolgáltatások ellátásához kapcsolódóan – a Stratégiával összhangban – álláspontom szerint mindenképp szükség lenne fővárosi szinten is célzott támogatásokra és szakmai, tanácsadói munkára.

*Előrelépésnek értékelem*, hogy – az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet által célzottan a KEF-ek működési feltételeinek biztosítására kiírt pályázaton a rendelkezésemre álló információk szerint a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működő módszertani tevékenységet ellátó intézménye is részt vett. Sikeres pályázat esetén *megteremtődik annak a lehetősége, hogy a Fővárosi KEF még 2015 őszén újjáalakuljon és működhessen*. A pályázat pozitív elbírálása esetén a Fővárosi KEF tevékenységének része lehet majd a kerületi KEF-ek egységes szakmai tevékenységének előmozdítása, illetve a koordinációs feladatok ellátásának elősegítése.

<sup>3</sup> Lásd: <http://www.kef.hu/Introduction.aspx>

A Fővárosi Közgyűlés által 2015. június 23-án utólagosan jóváhagyott határozati javaslatban rögzített tervek szerint a Fővárosi KEF működtetését a Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthona (Budapest XVII. Kerület, Pesti út 117.) látja majd el a módszertani tevékenysége részeként 2015-től.<sup>4</sup>

*Fenntartom azt az AJB-1131/2013. számú jelentésemben korábban már megfogalmazott megállapításomat, hogy a Fővárosi KEF felállításának évekig tartó elhúzódása alapjogi szempontból visszás helyzetet eredményezett, mivel az egészséghez való joggal összefüggő jogsérelem bekövetkeztenek közvetlen veszélyét hordozta magában. Tekintettel ugyanakkor arra, hogy – a szaktárca által kiírt pályázat révén – határozott lépés történt a Fővárosi KEF újraindítása érdekében, jelenleg újabb intézkedést nem kívánok megfogalmazni, bízom abban, hogy a testület mielőbb megkezdheti az érdemi működését.*

Kiemelten fontosnak tartom azt, hogy a Fővárosi KEF érdemi működésének megkezdésekor – a korábbi mintájára – jöjjön létre *külön munkacsoport az alacsonyküszöbű szolgáltatások területén*, amely képes lenne globálisabb, azaz fővárosi szinten áttekinteni e szolgáltatások működésének, elérhetőségének helyzetét, különösen a túcserre programokét.

A pozitív tapasztalatok okán, illetve a Stratégiával összhangban lényegesnek látom azt is, hogy – elismerve, hogy közvetlenül valóban nem kötelező jellegű helyi önkormányzati feladatról van szó, valamennyi fővárosi kerületben működjön kábítószer-egyeztető fórum. *Ezek, illetve a teljes lefedettség hiánya ugyancsak alkalmas arra ugyanis, hogy alapjogi szempontból visszás helyzet alakuljon ki, a jogsérelem bekövetkeztenek közvetlen veszélyét hordozta magában.*

**3.** A Drogprevenációs Alapítvány 2015. február 24-én a Hollán Ernő utcában tartott tájékoztatóján értesítette a sajtót arról, hogy 2015. február 26-tól a Csángó utca 3./b szám alatt folytatja tovább ártalomcsökkentő tevékenységét, de túcserre nélkül. Az Alapítvány szerint a költözés oka, hogy a környéket megterhelte a 15 éve itt működő program jelenléte, és a kerületi Közszolgáltató Zrt. novemberben felszólította őket a tevékenység beszüntetésére. Az Alapítvány tájékoztatása szerint 2005-től érvényes működési engedéllyel rendelkeznek, amelyet öt éven keresztül az Önkormányzat állított ki, a bérleti szerződésben ugyanakkor végig az iroda funkció szerepelt.

Az Alapítvány 2010-ben az Önkormányzat támogatásával indította el „Tűvétett közterek – helyi közösségi összefogással a drogfogyasztással összefüggő fertőző betegségek prevenciójáért” c. programját, amelynek célja a közterületen, parkokban eldobált droghulladék begyűjtése volt. A sajtótájékoztató során ismertetettek szerint mindezek kapcsán tudnia kellett az Önkormányzatnak az Alapítvány túcserre tevékenységéről is.

Az Alapítvány kiemelte, hogy 2014. novembertől az Önkormányzat képviselőivel tárgyaltak, hogy tevékenységük folytatásához a kerületben más helyen új ingatlant kaphassanak. A Közszolgáltató Zrt. azzal az egyetemleges feltétellel járult ehhez hozzá, hogy az Alapítvány túcserét más helyszínen sem folytathat. Az Alapítvány által végül kiválasztott két helyszín közül az Önkormányzattól tulajdonosi hozzájárulást a Csángó utcai helyiségre kapott, túcserre szolgáltatás nélkül. Az Alapítvány ezt a lehetőséget tájékoztatás szerint azért fogadta el, hogy túcserre nélkül, ha részlegesen is, de teljesíthesse küldetését: díjmentesen, alacsonyküszöbű szolgáltatást, kezelést, ellátást nyújtottak a kerületből és a főváros más részéről érkező szolgáltatást igénybe vevő rászorulóknak és családtagjaik számára. Az Alapítvány szerint a társadalom teljességét védik a HIV, valamint HCV vírus terjedésével szemben.

**3.1** Az Alapítvány által a XIII. kerületi helyszínen működtetett túcserre program megszűnésével összefüggésben az Önkormányzat válasza, az ahhoz mellékelt iratmásolatok, valamint a rendelkezésemre álló további információk alapján a következők rögzíthetőek.

<sup>4</sup> <http://infoszab.budapest.hu:8080/akl/tva/Tir.aspx?scope=kozgyules&sessionid=6694&agendaitemid=89213>

Az Alapítvány állítása szerint az újlipótvárosi helyszínen hosszú ideje működtetett tücsere programjáról az *Önkormányzatnak tudomással kellett lennie*, eddig kvázi megtűrte azt. Azt azonban nem vitatták ők sem, hogy – ahogyan arról a polgármester is tájékoztatott – maga a 2004-ben megkötött bérleti szerződés hivatalosan mindvégig csak az irodai (tanácsadói) funkciót rögzítette, az Önkormányzat és az Alapítvány között pedig *nem jött létre a tücsere program működtetésével kapcsolatos együttműködési megállapodás*, erre az Önkormányzat nem adott és nem is adhatott működési engedélyt. Az Alapítvány szerint a kerületi tücsere tevékenység beszüntetésére való felszólítás indoka főleg az volt, hogy a Hollán Ernő utcai iroda környékét *megterhelte az átmenetileg kétszeresére nőtt forgalom*, ami intenzívebben zavarhatta a helyi lakosságot. Az Önkormányzat nevében a polgármester ezzel szemben arra hivatkozott, hogy ők pusztán a *bérleti szerződésben kikötött rendeltetésszerű használatra szólították fel az Alapítványt*, amelyre bármikor joguk és lehetőségük van.

Utalnom kell ennek kapcsán arra, hogy a tücsere program üzemeltetése *működési engedélyhez kötött*, így szakmai tartalmának és minimumfeltételeinek a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet előírásainak meg kell felelnie.<sup>5</sup> Ezen túl további engedélyek (ÁNTSZ), illetve szerződések (veszélyes hulladék elszállítása) szükségesek a tevékenység folytatásához. Ettől különálló kérdés, hogy bérleti jogviszony esetén, ha a tücsere programot a bérlő kívánja üzemeltetni, akkor a tulajdonosnak ehhez *hozzájárulását kell adnia* (a szerződésben mindezt rögzíthetik a felek, de utólag is lehetséges akár ilyen hozzájárulás). Jelen esetben láthatóan az *Alapítvány nem rendelkezett a szerződésben vagy azon kívül hivatalos hozzájárulással*.

Mindezek alapján valóban *nem tűnik életszerűnek* az, hogy az Önkormányzatnak (a Közszolgáltató Zrt.-nek) az eltelt tizenegy év alatt semmilyen tudomása nem volt arról, hogy az Alapítvány a Hollán Ernő utcai helyszínen tücsere programot (is) működtet. Mindezt alátámasztja az is, hogy például a 2013-as kerületi drogstratégia maga is tartalmazta, hogy *„a kerületben működő Drogprevenációs Alapítvány civil ártalomcsökkentő Szociális Kontakt-programja ingyenesen és névtelenül igénybe vehető tücsere programot és egyéb ellátásokat biztosít intravénás droghasználók számára.”*

Nem zárható ki a rendelkezésre álló információk alapján, hogy az Alapítvány állításának megfelelően a megnövekedett forgalom miatti helyzet, így a kapott lakossági panaszok, jelzések miatt döntött úgy az Önkormányzat, hogy a tevékenység megszüntetésére szólítja fel az Alapítványt. A polgármester válaszában azonban általánosságban, konkrétumok, illetve példák nélkül említ pusztán *„lakossági bejelentéseket és ellenőrzéseket”* a rendeltetésszerű használatra való felszólítás indokaként.

*Tekintettel arra, hogy jelen esetben az Alapítvány, valamint az Önkormányzat között együttműködési megállapodás – szemben a józsefvárosi ügygel – igazolható módon nem volt (illetve nem ennek felmondására került sor), hanem a fennálló jogi kapcsolatot egy bérleti szerződés jelentette, így az Ajbt. nyomán – hatáskör hiányában – nincs lehetőségem polgári jogi jogviszony megszűnésének jogszerűsége kapcsán megállapításokat tenni.*

A konkrét helyzet, azaz a XIII. kerületi tücsere program megszűnése jogszerűségének jogi megítéléstől függetlenül tény, hogy egy újabb fővárosi kerületi tücsere program, azaz egy már meglévő szolgáltatás megszűnése – annak *következményeként* – egy olyan folyamat újabb állomásaként értékelhető, amely miatt a *szenvedélybetegek alacsonyküszöbű ellátására, ezzel pedig járványügyi prevenciók feladatainak végzésére hivatott rendszer egyre kevésbé alkalmas az államot terhelő kötelezettségek alkotmányos minimumának teljesítésére.*

---

<sup>5</sup> Az SzCsM rendelet 2. és 3. számú mellékletében foglaltak alapján például a programban alkalmazni kell koordinátort, két segítőt, akiknek a melléklet szerinti képesítéssel kell rendelkezniük.

Mindez a főváros egésze szintjén akkor is igazolható, hogy ha egyébként a *XIII. Kerületben példás munka folyik a drogprevenció, ezen belül az ártalomcsökkentés és az alacsonyküszöbű szolgáltatások megszervezése területén.*<sup>6</sup> Ezt egyrészt az évente elfogadott helyi stratégia végrehajtásáról szóló beszámolók, javaslatok, ezek háttéranyagai, illetve a kerületi KEF működése, a helyi stratégiában való közreműködése megfelelően alátámasztja. A helyi stratégia kiemeli a „Tüvé tett közterek – helyi közösségi összefogással, a droghasználattal összefüggő fertőző betegségek prevenciójáért” című, civil együttműködéssel zajló programot. Figyelemreméltó, hogy az Önkormányzat partnere volt az Alapítványnak az új iroda megtalálásában, közreműködött annak megfelelő, működőképes állapotba hozásában. Ezzel együtt a tücsere program kiesésének pótlására tényszerűen nem került sor.

A rendelkezésemre álló adatok hiányában kétséget kizáróan nem igazolható, de nem is cáfolható a programok „*dominóeffektusa*”, azaz, hogy a VIII. kerületi tücsere program korábbi megszűnését követő forgalomnövekedés miatt kerülhetett sor a XIII. kerületi tücsere program lakossági megítélésének változására, így pedig közvetve az Önkormányzat lépésére. *Álláspontom szerint önmagában már ennek a tendenciának a veszélye is érdemes az állami és az önkormányzati döntéshozók kiemelt figyelmére. Az egyes fővárosi tücsere programok megszűnése ugyanis a következőkben kifejtettek alapján komoly aggályokra adhat okot.*

**3.2** Álláspontom szerint valós az az akut egészségügyi veszély, amelyet a fővárosban működő két tücsere program megszüntetése, illetve a megszűnése jelent. Említést érdemel, hogy az *Országos Epidemiológiai Központ által 2013-ban végzett szűrőkampány hivatalos adatai szerint* 2011-ben még 10-ből 3 injekciót használó drogfogyasztó élt együtt a krónikus májgyulladás okozó hepatitis C vírussal, 2014-ben azonban már 10-ből 6-an.

*A Nemzeti Drog Fókuszpont, mint Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központ magyarországi kábítószer-helyzetről szóló, EMCDDA számára készített 2014-es éves jelentése*<sup>7</sup> összefoglalója a területtel összefüggésben a következőket emeli ki:

- A tücsere programok kliensei körében gyűjtött országos adatok *2013-ra vonatkozóan továbbra is azt mutatják, hogy az új pszichoaktív szerek intravénás használata nő.* 2013-ban is a „kristály” utcai elnevezésű új szer volt a leggyakoribb az elsődlegesen egyéb szereket injektálók körében. A szintetikus szerek kapcsán megállapításra került, hogy e szerek esetében a negatív fizikai és pszichológiai következmények nagyobb gyakorisággal fordulnak elő és sokkal súlyosabbak, mint a THC esetében.
- 2013 júniusáig a HIV/HBV/HCV szűrővizsgálatokat intravénás szerhasználók számára 9 városban, összesen 16 szervezetnél ajánlottak fel rutinszerűen. A 223 intravénás szerhasználó vizsgálata alapján nagy valószínűséggel megállapítható, hogy a populációban a korábbi évekhez hasonlóan nagyon alacsony lehet a HIV, illetve a HBV fertőzöttek száma. A drogambulanciákon kezeltek és a tücsere szolgáltatásokat igénybevevők körében *2013-ban 31,9%-os HCV prevalencia értéket mértek, a 2012. évi adatokkal (23,1%) összehasonlítva a különbség szignifikáns.* Külön figyelmet érdemel az utoljára 4 héten belül injektálók, a 25 évnél fiatalabb nők, és az egyéb szereket injektálók magas HCV prevalencia értéke. Az aktív injektálók több mint harmada (38,8%) vallotta, hogy megosztott tűt/fecskendőt, csaknem fele (47,8%) pedig injektáló segédeszközöket az elmúlt 4 hétben.
- A 2012-es 35%-os csökkenés után minimális mértékben (3,5%-al) emelkedett a kiosztott tűk száma, ugyanakkor a visszahozott illetve begyűjtött tűk számában 15%-os csökkenést tapasztalhattunk. A becserélési arány 58,3% volt 2013-ban. *A tücsere programokban megjelent kliensek száma meredek emelkedést mutatott, 2013-ban a kliensek száma 38%-al, az új kliensek száma 16%-al növekedett az előző évhez képest.*

<sup>6</sup> A hivatkozott beszámolót lásd: <http://www.budapest13.hu/onkormanyzat/testulet/ulesek/150625-1#n13->

<sup>7</sup> Lásd: [http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/EMCDDA\\_jelentes\\_2014.pdf](http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/EMCDDA_jelentes_2014.pdf)

A klienskontaktok száma szintén nagy arányban nőtt a 2012-es évhez képest: *54%-al*. Feltehető, hogy a steril fecskendők elérhetőségének csökkenését a klienskör gyakoribb megjelenéssel kompenzálta. A szakértői vélemények alapján *a forgalomnövekedésben szerepet játszhatott az is, hogy a kliensek nagy arányban az új pszichoaktív szereket injektálják*, amelyekre a klasszikus szereknél intenzívebb használat a jellemző. A forgalomnövekedés a vidéki tucsere programoknál is megfigyelhető volt.

A *Nemzeti Drog Fókuszpont jóvoltából* 2013-as adatok mellett immár rendelkezésre állnak frissebb, *2014-re vonatkozó országos adatok* is.<sup>8</sup> Ebben szerepel az is többek mellett, hogy a kiosztott tűk száma 5,8 százalékkal nőtt (81 fecskendő/IDU/év), de a lefedettségi indikátor alacsony, a HCV megelőzéséhez ennél jóval magasabb szám lenne szükséges. Már az intravénás kábítószer-használók körében előforduló HIV-fertőzés potenciálisan emelkedett kockázatának összefoglaló indikátoraira vonatkozó *2012-es európai adatok* fényében is az látszik, hogy Magyarországon mind az intravénás szerhasználat prevalenciája és tendenciái, mind a helyettesítő kezelés lefedettsége, mind a tucsere programok lefedettsége a jelenlévő kockázati tényezőnek számít. Az enyhe országos javulás, illetve a növekvő vidéki részesedés mellett visszaesett 2013-hoz képest 2014-re Budapesten a kliensek száma, az új kliensek száma, a kontaktok száma egyaránt, holott ezt a fővárosi droghelyzet nem indokolná.

Budapesten összesen hat helyen működik jelenleg tucsere, *a megszünt programok jelentőségét* tekintve azonban látható a 2014-es adatokból, hogy Kék Pont Drogkonzultációs Központ és Drogambulancia Alapítvány, illetve a Drogprevenciós Alapítvány biztosította a hozzájuk fordulóknak számára az osztott tűk több mint felét, a hozott gyűjtött tűk közel 45%-át, a kliensek több mint felével ők találkoztak, a kontaktok közel 60%-a hozzájuk volt köthető. A számokon túl tehát *a két tucsere program kapacitása igen nehezen pótolható vissza*, arról nem beszélve, hogy a rejtőzködő, óvatos kliensek bizalmát is nehezebb lesz megteremteni, a helyi lakosságot meggyőzni arról, hogy *mindez a helyi közösség érdekét is szolgáló szolgáltatás*. Ahogyan látható az utóbbi időszak tapasztalataiból, fontos ügyelni arra, hogy egyrészt térben megfelelő legyen a lefedettség, az elérhetőség, másrészt pedig a nagyobb forgalom miatt a helyi lakosság ne forduljon a még működő tucsere programok ellen.

Sajnálatos módon nem látszik arra törekvés, hogy a megszünt, igen jelentős forgalmat lebonyolító kerületi tucsere programok helyére – megfelelő feltételek és működési garanciák mellett – újabbak lépjenek. Értékelendő a törekvés, hogy az államtitkár tájékoztatása szerint a Józsefvárosban megszünt szolgáltatás biztosításáért a szaktárca támogatást adott a Baptista Szeretetszolgálatnak *mobil ártalomcsökkentő szolgáltatást végzésére a VIII. Kerületben*, ez azonban nem jelent tartós jellegű megoldást, csak átmeneti válságintézkedésként értékelhető.

*Mindezek alapján összességében megállapítom, hogy a fenti adatok és tapasztalatok, valamint szakmai állásfoglalások alapján a fővárosi kerületekben a tucsere programok elérhetőségével, illetve lefedettségével kapcsolatos jelentős visszalépés a helyi lakosság egészséghez való jogával, az érintett kliensek egyenlő méltósághoz való jogával, valamint a jogállamiság elvével összefüggő visszaességet okoz, mivel a jogsérelem közvetlen és súlyos veszélyét idézi elő*. Ahogyan ugyanis arra már felhívtam a figyelmet, a tucsere programok nem csupán a fertőző betegségek megelőzésében lehetnek hatékonyak, hanem az ellátórendszer első lépcsőfokaként kezeléshez juttatják a szerhasználókat, csökkentik az utcai drogfogyasztást és az önkormányzattal való kölcsönös, megfelelő együttműködés esetén hozzájárulhatnak az egészséges környezet biztosításához.

Jelentésemet az alább megfogalmazott konkrét intézkedések és ajánlások mellett *társadalmi figyelemfelhívásnak is szánom*, mert a lakosság bizalma, tájékoztatása és bevonása nélkül semmilyen programnak nem lehet sikere. Ismételten ki kell emelnem, hogy a pozitív tapasztalatok okán, illetve a Stratégiával összhangban kulcskérdés, hogy mind fővárosi

---

<sup>8</sup> Lásd: [http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/tarjan\\_tcs\\_2015\\_Tucsere\\_adatok\\_2014.pdf](http://drogfokuszpont.hu/wp-content/uploads/tarjan_tcs_2015_Tucsere_adatok_2014.pdf)

szinten, mind pedig az összes fővárosi kerületben működjön kábítószer-egyeztető fórum: valós eredmények csak *a helyi, területi szintű koordinált együttműködéssel* érhetőek el.

Lényeges arra is rámutatni, hogy *a túcsere program szakmai bizonyítékon alapuló szociálpolitikai intézkedés*. Nem propagálja a droghasználatot, nem akadályozza a leszokás sikerességét. Fontos szerepe van ezzel szemben abban, hogy hozzájárul a drogfogyasztók ellátásba jutásához, hosszú távon pedig csökkenti az illegális szerhasználat előfordulását. Rá kell mutatnom arra, hogy a túcsere programok működésének biztosításával és támogatásával az állam úgy tartja tiszteletben az érintettek önrendelkezési jogát, hogy közben mégsem hagyja őket ebben a kiszolgáltatott helyzetben teljesen magukra.

Utalni szeretnék végül arra, hogy a kábítószer-probléma éppen a terjesztő magatartás miatt elválaszthatatlan a bűnözéstől, *a túcsere hiánya közvetett módon növeli a bűnelkövetés veszélyét*. Jellemző tapasztalat, hogy a bűnözéssel összekötött kábítószer-fogyasztás esélyét csökkenti a túcsere, hiszen a programok nem működhetnek *szociális munka* nélkül, a túcsere program közvetett úton hozzájárul a *közbiztonság növekedéséhez és a társadalmi békéhez*.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok mielőbbi orvoslása, jövőbeli bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, jelentésben foglalt szempontok alapján

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a Kormányt arra, hogy a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról szóló 80/2013. (X. 16.) számú OGY határozatban foglaltak, valamint a rendelkezésre álló előterjesztésben rögzített, és megalapozott szakmai anyagok alapján a 2015-ös (2016-os) évekre vonatkozó szakpolitikai programot mielőbb fogadja el;
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Budapest Főváros XIII. kerületének polgármesterét, hogy – a kerületi stratégiával összhangban – vizsgálja meg annak a lehetőséget, hogy milyen helyszínen lenne továbbfolytatható a kerületben, a helyi lakosok indokolatlan zavarása nélkül a megszűnt túcsere programot pótló, mobil ártalomcsökkentő szolgáltatás;
- 3) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy biztosítsa a szükséges forrásokat és támogatást a Fővárosi Kábítószer Egyeztető Fórum mielőbbi felállítása és működésének megkezdése érdekében, és annak keretében fordítson kiemelt figyelmet az alacsonykűszöbű szolgáltatásokkal, ezen belül a túcsere programok helyzetével összefüggő koordinációra;
- 4) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem mindazon kerületek képviselő-testületeit* (így Budapest Főváros V. Kerület Képviselő-testületét, Budapest Főváros XV. Kerület Képviselő-testületét, Budapest Főváros XIX. Kerület Képviselő-testületét, Budapest Főváros XX. Kerület Képviselő-testületét, Budapest Főváros XXIII. Kerület Képviselő-testületét), hogy a Drogellenes Nemzeti Stratégia célkitűzéseivel összhangban, a Fővárosi Kábítószer Egyeztető Fórumban való együttműködés megteremtése érdekében fontolja meg a kerületben intézményesített fórumként kábítószer egyeztető fórum létrehozását és működtetését a fővárosban tevékenykedő civil és egyházi szervezetekkel együttműködésben.

Budapest, 2015. október

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1366/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Tóth Livia  
dr. Borza Beáta  
dr. Kozicz Ágnes

**Az eljárás megindítása**

Sajtóhírekből<sup>1</sup> értesültem arról, hogy a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megyei Kirendeltségének (SZGYF) fenntartásában működő Speciális Otthon (2085 Pilisvörösvár, Fő u. 147.) – az egykori dolgozók elmondása alapján – mind a munkavállalók, mind az ellátottak alapvető jogait súlyosan sértő körülmények között működik.

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosára az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben (a továbbiakban: Ajbt.) rendelt törvényi kötelezettség (1.§ (2) bek. d) pont) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelme, valamint a fogyatékossgal élő személyek vonatkozásában ugyancsak különös figyelemmel végez hivatalból is vizsgálatot – az intézményben ellátott értelmi fogyatékos emberek alapvető jogi sérelmének gyanúja miatt – a 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból vizsgálatot indítottam. Ennek során munkatársaim helyszíni ellenőrzést folytattak az otthonban, valamint áttanulmányozták az intézmény házirendjét és a rendelkezésre bocsátott valamennyi dokumentumot és szabályzatot.

**Érintett alkotmányos jogok és alapelvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog: *Magyarország független, demokratikus jogállam.* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- 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]
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma: *A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés]
- Fogyatékossgal élők védelme: *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.* [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- Szabad mozgás és tartózkodás szabadsága: *Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]
- A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja: *Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.* [Alaptörvény Q) cikk (2)-(3)]

---

<sup>1</sup> <http://www.atv.hu/belfold/20150304-embertelen-korulmenyek-kozott-apoljak-az-ertelmi-fogyatekosokat/hirkereso>

## **Alkalmazott jogszabályok**

- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCSM rendelet)

## **A megállapított tényállás**

A jelentésem alapjául szolgáló sajtóhírek (internetes újságcikk és videóriport) szerint a pilisvörösvári Speciális Otthonban embertelen körülmények, folyamatos megaláztatások és fenyegetések között gondozzák az értelmi fogyatékossgal élő lakókat. A kifogásolt körülmények miatt több dolgozó mondott fel az intézményben. A híradások szerint az intézményvezető gyakran a lakók előtt, nyilvánosan alázza meg a gondozókat. A szobák zsúfoltak, a fal több helyen repedezik, az otthon lakóinál többször előfordult élősködők (pl. rüh) által okozott fertőzés. Mindezek ismeretében fontosnak tartom kiemelni, hogy bár a sajtóhírek elsősorban az otthon dolgozóinak nehéz helyzetét, a rossz munkakörülményeket helyezték előtérbe, ombudsmanként elsődleges feladatom az ellátottak jogainak monitorozása, illetve védelme, így jelen vizsgálatom során is az ellátottak alapvető ellátotti jogai érvényesülése állt fókuszban. A 2015. március 10-én folytatott helyszíni vizsgálat alapján – melyen három munkatársam vett részt – a következők állapíthatók meg:

Az állami fenntartásban működő Speciális Otthon 112 fő ellátottra rendelkezik működési engedéllyel, a fenntartó SZGYF azonban – a zsúfoltságot csökkentendő – 2013. október 15-től visszavonásig felvételi zárlatot rendelt el, és az ellátotti létszámot 100 főben maximálta. A 10-es út mentén elhelyezkedő 60-70 éves, 2100 m<sup>2</sup> területű, három épületből álló komplexum egykor a közelben üzemelő bánya ellátó raktára volt.

Az intézményben jelenleg 59 nő és 40 férfi, súlyos és közepsúlyos értelmi fogyatékossgal élő felnőtt gondozása folyik. A 2014. évi Beszámoló szerint teljes önellátásra egy lakó sem képes, valamennyien fennjárók, fekvő gondozott nem él az intézményben. A 2014. december 31-én rendelkezésre álló adatok szerint – az akkori létszám alapján – 100 ellátottból 43 fő súlyos, 34 fő közepsúlyos értelmi fogyatékossgal élt, enyhe fokban sérült 23 fő. 21 lakó halmozottan sérült, az ellátottak 5%-a különféle pszichiátriai kórképre jellemző viselkedéssjegyeket hordoz. A lakók 98%-a gondnokolt, 80-90%-uk teljesen kizáró gondnokosság alatt áll. A lakók átlagéletkora 50 év.

Az intézményvezető elmondása szerint 100 lakóra a nappali műszakban 7 gondozó jut, *a szakképzettségi arány jelenleg nem éri el a jogszabályban meghatározott 80%-os mértéket, jelenleg az intézmény szabályszerű működéséhez 10 gondozó hiányzik.* A lakók gondozása külön gondozási egységekben folyik, van külön férfi és női részleg. Az intézményvezető utalt arra, hogy az épületegyüttes szerkezetéből adódóan nehézséget jelent az egyes gondozási egységekben az optimális gondozói létszám biztosítása. Minden belépő dolgozónak a munka felvétele előtt rendelkezésére bocsátják a munkavégzéssel kapcsolatos jogszabályok, szabályzatok másolatait, melyek áttanulmányozása után a dolgozók aláírásukkal igazolják, hogy azok tartalmát megismerték. Az intézményvezető elmondása szerint sok esetben előfordul, hogy a gondozói álláshelyre pályázó munkavállaló nincs teljes egészében tisztában azzal, hogy valójában mit jelent 100 fő, súlyos és közepsúlyos értelmi fogyatékossgal élő felnőtt ember gondozása egy bentlakásos otthonban, nincs tisztában azzal, ez milyen mértékű szakmai-mentális felkészültséget és munkabírást igényel, így sok esetben a jelentkezők elvárásai, elképzelései nem találkoznak a valósággal.

Így az intézményvezető lehetőségeihez mérten igyekszik alkalmat biztosítani arra, hogy minden pályázó 1-2 órát, délutánt eltöltsön az intézményben, mielőtt úgy dönt, ténylegesen az otthonban kíván dolgozni. 2014-ben 22 dolgozó lépett be, és 30 dolgozó lépett ki, a Beszámoló szerint a különbség a próbaidők alatti mozgásokból adódik. A közelmúltban kidolgozták a „A hónap dolgozója” programot, mellyel a gondozók sikeresen motiválhatók erre a nagyon megterhelő munkára.

Az épületek között két (első, hátsó) udvar található. Az első udvarrész, zömében betonozott, meglehetősen kopár, a hátsó udvarrész egy nagyobb fűvel borított terület, ahol az ellátottak által gondozott veteményes is található. Ahogy a 2014. évi tevékenységről szóló Beszámolóban is olvasható, az intézmény *tárgyi feltételei* évek óta nem felelnek meg maradéktalanul a jogszabályi előírásoknak. Az SzCsM rendelet 41. § (1) bekezdése alapján, főszabályként a bentlakásos intézményi lakószobában *legfeljebb négy személy helyezhető el*. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni, figyelemmel a törvényi korlátokra<sup>2</sup>. Az otthonban ellátottak 4-6 fős szobákban laknak, de van 8 fős szoba is. A zsúfoltság a női részlegen van, ott találhatóak a 8 ágyas szobák is, amelyek egymásból nyílnak, minimális teret hagyva az intimszférának. Az intézményvezető elmondása szerint a gondozottak valójában nem igénylik azt, míg a fizikai kontaktust, törődést igen<sup>3</sup>.

Az intézmény bejárásakor munkatársaim tapasztalták, hogy az otthon épülete jelentős felújításra szorul, amelynek azonban fokozatosan igyekeznek eleget tenni. A vakolat, a csempe több helyen sérült vagy hiányos, a férfi részleg folyosóján a vizsgálat idején folyamatban volt a közelmúltban leszakadt csempézett fal javítása. A helyiségek, köztük a vizes blokkok, mindezek ellenére tiszták voltak.

A lakók szobáiban túlnyomó részt tisztítható matrac, és új fenyőágyak találhatók, melyek beszerzése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy megszűntek a rüh és tetű által okozott fertőzések az otthonban. Az intézményben intimszoba is rendelkezésre áll a párkapcsolatban élő lakók számára, mely éjjel-nappal nyitva áll. Az otthon lakói közül 22 fő vesz részt szociális foglalkoztatásban, 19-en az intézményen belül dolgoznak, 3 lakót pedig rendszeresen, külső vállalkozónál foglalkoztatnak. A munkát vállalni nem képes lakók részére szocioterápiás foglalkozásokat szerveznek, 4 gyógypedagógiai asszisztens vezetésével pedig egyéni foglalkozásokat is tartanak.

Az otthon nem zárt intézmény – ezt a vezetője is hangsúlyozta –, a gondozottak szabadon járhatnak az intézményből, közülük körülbelül 11 fő rendszeresen, önállóan kijár, a többiek számára – jellemzően 5 fős csoportokban – 1 fő kísértőt biztosítanak. A gondnokok gondnokoltjaikat rendszeresen látogatják, az intézmény – a közösségi együttélés szabályait szem előtt tartva – gyakorlatilag korlátozásmentesen biztosítja a hozzátartozókkal történő kapcsolattartást.

A büntetés-jutalmazás kérdésében az intézményvezető elmondta, hogy előfordulnak konfliktusok a lakók között, azonban büntetés helyett ezek megelőzését látja hatékonynak, ezért nagyon sok esetmegbeszélést tartanak a dolgozókkal. A vezető fontosnak tartja, hogy a gondozók folyamatosan a lakók között legyenek, figyeljenek rájuk, így lehet a leghatékonyabban elejét venni a lakók közötti, vagy a gondozókra irányuló dühkitöréseknek, egyéb konfliktusoknak. Az otthonban heti 6 órában rendel házi orvos, hetente pedig pszichiáter szakorvos látogatja az intézményt. Az intézmény épületével szemben található a városi szakrendelő, mentőállomás, így a gondozottak szakrendelésre történő eljuttatása problémamentes. A kórházi háttérrel döntően az Állami Egészségügyi Központ-Honvédkórház biztosítja, de a Budai Irgalmasrendi Kórház is fogadja a gondozottakat.

---

<sup>2</sup> Szocvtv. 92/K. § (5) bekezdés

<sup>3</sup> Az otthon megtekintésekor a lakók folyamatosan érdeklődő kérdéseket intéztek mind a vizsgálat résztvevői, mind az intézményvezető felé, akit többen – láthatóan – szeretettel megöleltek.

Az intézményvezető utalt arra, hogy az ellátottak egészségügyi, különösen fogorvosi ellátása során komoly nehézséget jelent, hogy az őket fogadó orvosok, az egészségügyi személyzet nincs felkészülve a súlyos értelmi fogyatékossgal élő személyek ellátására, a velük való bánásmódra. Az egészségügyi kezelések, beavatkozások fokozott stresszel járnak, melyre a gondozottak igen rosszul, sok esetben agresszióval reagálnak, mely nagymértékben megnehezíti, sokszor el is lehetetleníti megfelelő ellátásukat. Ebből következően például sok az elhanyagolt száájüregi panasz.

Az ellátottjogi képviselő elérhetősége jól láthatóan, több helyen ki van függesztve, minden hónap első csütörtökjén tart fogadóórát.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **1. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat a 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján 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. 1. § (3) bekezdése értelmében pedig az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

### **2. Az alapvető jogok tekintetében**

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket*”.

*Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllal 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. 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 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.

**3.** Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, amely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatatottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

**4.** A *mozgásszabadság* fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadság fogalmához. A strasbourgi szervek gyakorlata a mozgásszabadságot a személyes szabadságba – logikus módon – beleérti. Eszerint a mozgásszabadság a személyes szabadság egyik fokozata. A személyes szabadság korlátozása ugyanis általában értelemszerűen a mozgásszabadság kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozásával jár.<sup>4</sup> A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti.

---

<sup>4</sup> Alapjogok, Alkotmánytan II.; Sári János - Somody Bernadette; Budapest, 2008.; 113. oldal

*A szabad mozgás és tartózkodás joga* a korábbi Alkotmányban is szereplő személyes szabadságjog volt az 1989. évi XXXI. törvény után. Ennek indokolása alapján a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga magában foglalja a lakóhely vagy az ország elhagyásához való jogot. A Magyarország területén törvényesen tartózkodó személyek – magyar állampolgárok, érvényes úti okmányokkal rendelkező külföldiek stb. – belátásuknak megfelelően jogosultak a lakóhely, vagy tartózkodási hely önmaguk számára történő meghatározására, ebben nem korlátozhatók.

Az Alaptörvény ezek közül az ország elhagyásának a jogát már a XIV. cikkben szabályozza, így az alapvető jog *a következő részjogosítványokból tevődik össze: az ország területén való szabad mozgás, a lakóhely szabad megválasztása, illetve a letelepedési szabadság.* Kétségtelen azonban, hogy a fentiek alapján a jog az Alaptörvény XIV. cikkében szereplő az ország elhagyásának a jogával, illetve a hazatérés jogával is szoros összefüggésben áll. Emellett a mozgásszabadság szorosan összefügg a személyes szabadsággal is, hiszen ennek korlátozása eleve együtt jár a szabad mozgás jogának a korlátozásával is.

5. A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény<sup>5</sup> 19. Cikke értelmében az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását:

a) a fogyatékossgal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;

b) a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges;

c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak. *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 10. cikke* kimondja, hogy mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását.

A 45. cikk szerint minden uniós polgárnak joga van a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz.

6. A szerződések jogáról szóló Bécsi szerződés<sup>6</sup> 31. cikke értelmében a szerződést jóhiszeműen, kifejezéseinek szövegösszefüggésükben szokásos értelme szerint valamint *tárgya és célja figyelembevételével kell értelmezni.* A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 1. cikke értelmében *az Egyezmény célja* valamennyi emberi jog és alapvető szabadság teljes és egyenlő gyakorlásának előmozdítása, védelme és biztosítása valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, *és a velük született méltóság tiszteletben tartásának előmozdítása.* Az Egyezmény alapelvei között elsőként említi továbbá, hogy *a fogyatékossgal élő személyeket is megilleti a veleszületett méltóság, az egyéni autonómia tisztelete, beleértve a saját döntés meghozatalának szabadságát és a személyek függetlenségét.*<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Kihirdette: 2007. évi XCII. törvény, hatályba lépés: 2007. május 31.

<sup>6</sup> Magyarországon kihirdette a 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

<sup>7</sup> ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pont

Ebből következően a jelentés tartalmában az emberi méltóság alapjogi védelmének primátusából vezeti le a fogyatékossgal élő személyeket megillető további és felhívott alapjogok érvényesülésének problémáit.

### **3. Az ügy érdekében**

A Fot. – nemzetközi standardokra is figyelemmel – meghatározza azokat az alapelveket, amelyeknek az jogrendszer egészét áthatva érvényesülniük kell. A törvény 2. §-a értelmében az államnak, a társadalom szervezeteinek és tagjainak oly módon kell tevékenységüket végezni, hogy az ne okozhasson olyan károsodást, amely fogyatékossg kialakulásához vezet, illetve olyan körülményeket kell létrehozni, amelyben a fogyatékos emberek képesek lesznek teljesebb életre és a fogyatékossgukból fakadó terheik csökkenthetőek.

*A fogyatékos személyekkel kapcsolatos magatartás, tevékenység során úgy kell eljárni, hogy az a fogyatékos állapot rosszabbodását megelőzze, illetőleg annak következményeit enyhítse. A tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.*

A fogyatékos személyeket érintő döntések során tekintettel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a társadalom és a helyi közösség egyenrangú tagjai, ezért meg kell teremteni azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik számukra a társadalmi életben való részvételt. Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkori lehetőségeivel összhangban.

Jelen vizsgálat előzményének tekinthető, hogy OBH-3575/2007. számon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa hasonló tartalmú panasz nyomán, 2008-ban folytatott vizsgálatot az otthonban, ahol számos visszásságot észlelt<sup>8</sup>, melyek orvoslása érdekében felkérte az intézmény akkori fenntartóját, a Pest Megyei Önkormányzatot, hogy dolgozzon ki ütemezett intézkedési tervet az intézmény tárgyi és személyi feltételeinek biztosításával kapcsolatban.

Jelen vizsgálat során rögzíthető, hogy a korábbi megállapítások közül a zsúfoltság és a szakember hiány 2008 óta nem változott, csupán az ellátottak létszámát csökkentette az fenntartó, mellyel a zsúfoltság némiképpen enyhült.

A vizsgálat során bekért dokumentumok elemzése során felmerült a lakók gyógyszer szükségleteinek finanszírozásával összefüggésben egy kérdés.

Az ESzCsM rendelet 52.§ (6) szerint „*a bentlakásos intézmény viseli az ellátást igénybe vevő rendszeres és eseti egyéni gyógyszer-szükségletének*

*a) teljes költségét, ha*

*aa) az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének (a továbbiakban: nyugdíjminimum) az Szt. 117/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott százalékát<sup>9</sup>, vagy*

---

<sup>8</sup>A feltárt visszásságok között szerepelt többek közt az akadálymentesítés hiánya, kádak és zuhanyzók hiánya, a mellékhelyiségek nem egyértelmű elkülönítése, zsúfoltság, elkülönítő helyiség hiánya, hiányos ápolási dokumentáció, szakszerűtlen gyógyszertárolás, személyzeti létszámhiány, valamint nem állt rendelkezésre külön helyiség az elhalálozott lakók megfelelő elkülönítésére és a végtisztességre való felkészítésére.

<sup>9</sup>Szt. 117/A (1) A bentlakásos intézményekben – kivéve a hajléktalan személyek átmeneti szállását és az éjjeli menedékhelyet – a jövedelemmel nem rendelkező 16 év fölötti ellátottak részére személyes szükségleteik fedezésére az intézmény költőpénzt biztosít. Költőpénzt kell biztosítani annak az ellátottnak is, aki helyett a térítési díjat jövedelem hiányában kizárólag a tartásra köteles és képes személy fizeti, illetve a térítési díjat vagyona terhére állapították meg. Ha vagyonnal rendelkező ellátottnak költőpénzt állapítanak meg, a költőpénz terhelését a térítési díjra vonatkozó szabályok szerint kell elrendelni. A költőpénz havi összege nem lehet



*ab) az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja;*

*b) részleges költségét, ha az ellátást igénybe vevőnek a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme meghaladja a nyugdíjminimumnak az Szt. 117/A. §-ának (1) bekezdésében meghatározott százalékát, azonban ez a jövedelem nem fedezi az ellátást igénybe vevő egyéni gyógyszereszkükségletének költségét. Ebben az esetben a bentlakásos intézmény az ellátást igénybe vevő jövedelmének a költőpénz összegét meghaladó részét az egyéni gyógyszereszkükséglet mértékéig kiegészíti”.*

A jogszabály szerint tehát a gyógyszereszkükséglet teljes költségét az intézmény viseli, amennyiben a gondozott személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme a költőpénz minimális összegét (azaz a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20% vagy 30%-át) nem haladja meg, vagy az ellátást igénybe vevő részére a költőpénzt az intézmény biztosítja. A gyógyszereszkükséglet részleges költségét pedig akkor viseli az intézmény, ha a gondozottnak a személyi térítési díj megfizetése után maradó havi jövedelme meghaladja ugyan a költőpénz minimális összegét, ám ez a jövedelem nem fedezi az ellátott egyéni gyógyszereszkükségletének költségét.

Az intézmény Házirendje szerint azonban az otthon a gondozott gyógyszereszkükségletének teljes költségét akkor viseli, ha az ellátott személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme a havi gyógyszerköltséget teljes mértékben nem fedezi, valamint ha a lakó részére az intézmény költőpénzt biztosít. A SzCsM rendelet 52.§ (6) bekezdésének b) pontjával ellentétesen rendelkezik a Házirend akkor is, amikor kimondja, hogy az intézmény abban az esetben viseli az ellátott gyógyszereszkükségletének részleges költségét, ha a *”lakónak a személyi térítési díj megfizetése után fennmaradó havi jövedelme nem éri el a költőpénz minimum összegét”*. A jogszabály szerint ez esetben ugyanis a gyógyszereszkükséglet teljes költségét kellene viselnie az otthonnak.

A fogyatékoságuk okán fokozottan kiszolgáltatott helyzetű emberek sorsának, életminőségének szempontjából meghatározó jelentőségű az életterükként szolgáló intézmény működésének, a számukra a teljes életet biztosító szociális szolgáltatásnak a lehető legmagasabb szintű szakmaisága, s annak folyamatos frissítése, szinten tartása, kiszámíthatósága, illetve ezzel összefüggésben az intézményvezető és a dolgozók szakmai kompetenciája. Az intézményi működés személyi feltételeinek körében ezért garanciális jelentőségű a dolgozók feladatellátáshoz szükséges szakmai végzettségének megléte.

Összességében a helyszíni vizsgálat tapasztalataiból megállapítható, hogy a rendelkezésre álló erőforrások segítségével, az adott körülmények között az intézményvezető és a személyzet *igyekszik mindent megtenni a gondozottak szakszerű ellátása érdekében*. Figyelemmel arra, hogy a tárgyi feltételek továbbra sem biztosítottak maradéktalanul, azonban az intézményvezető elkötelezett szociális szakemberként a gondozóktól is maximális szakmaiságot vár el, adott esetben ez nézeteltéréseket eredményezhet. A vizsgálat során többször hangsúlyozta a szociális szakemberek, segítők magas színvonalú képzésének fontosságát, mely elengedhetetlen ahhoz, hogy a fogyatékosággal élő személyek gondozása mind a szakmai, mind a jogszabályoknak megfelelően, az ellátotti jogok, különösen az emberi méltósághoz való jog maradéktalan figyelembevételével történjen.

*Figyelemmel a fentiekre megállapítom, hogy a Speciális Otthon Házirendjének a gyógyszerek finanszírozása tekintetében a vonatkozó ESzCsM rendelettel összefüggésben való pontatlansága, továbbá a személyi, valamint tárgyi feltételek vonatkozásában tartósan fennálló hiányosságok összességében a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és az ellátottak tekintetében a minden embert egyenlő mértékben megillető emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásság veszélyét hordozzák magukban.*

---

kevesebb a tárgyév január 1-jén érvényes öregségi nyugdíj legkisebb összegének 20%-ánál, ha a térítési díjat úgy állapították meg, hogy az vagyont is terhel, 30%-ánál. Legalább a költőpénz összegére kell kiegészíteni az ellátottnak ezt az összeget el nem érő jövedelmét.

## **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében

- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Speciális Otthon intézményvezetőjét, hogy gondoskodjon a Házrend jogszabályoknak megfelelő pontosításáról,
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Pest Megyei Kirendeltségének vezetőjét, hogy a Speciális Otthont érintően vizsgálja meg a jogszabályi követelményeknek megfelelő elhelyezési körülmények kialakításának lehetőségét, és segítse elő, hogy – megfelelő költségvetési forrás biztosításával, illetve szükség esetén pályázati keretek között – az intézmény megfelelő szakmai színvonalon gondoskodhasson a fogyatékossgal élő személyek személyre szabott, az egyéni szükségleteknek és a jogszabályi követelményeknek megfelelő ellátásáról.

Budapest, 2015. április

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa  
mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus  
Jelentése  
az AJB-1423/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Fliegauf Gergely  
dr. Rostás Rita  
dr. Sárközy István  
dr. Zeller Judit

**Az eljárás megindulása**

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) a 2011. évi CXLI. törvény hirdette ki. A Jegyzőkönyv célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól.<sup>1</sup>

A Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (nemzeti megelőző mechanizmust) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében.

A Jegyzőkönyv 4. cikke szerint az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogvatartási helyek).

Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: NMM) az alapvető jogok biztosa jár el, aki e feladatának teljesítése során a fogvatartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és alapvető joggal összefüggő visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja.<sup>2</sup>

**A látogatás helyszínének kiválasztása**

Az NMM 2015. március 24-25-én a Fiatalok Bűntetés-végrehajtási Intézetébe, Tökölre látogatott (a továbbiakban: Intézet). A kiválasztás szakmai indoka az volt, hogy olyan helyszín legyen, ahol – a fogvatartottak nagy létszámára tekintettel – fontos intézményi érdek fűződik az alapvető elhelyezési feltételek és a jogszabályban előírt körülmények biztosításához. A látogatás follow-up jellegű volt: 2013-ban a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére létrejött Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT), korábban pedig az alapvető jogok biztosa vizsgálta ezt a helyszínt.<sup>3</sup>

**A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre**

A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében fogvatartási helynek minősül bármely olyan hely, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. Ugyanezen cikk 2. pontja szerint a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.

---

<sup>1</sup> Jegyzőkönyv 1. cikk.

<sup>2</sup> Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. §-át, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.

<sup>3</sup> A CPT az Intézethez tartozó szállítózárkákat tekintette meg.

Tekintettel arra, hogy a Fiatalokorúak Bűntetés-végrehajtási Intézete a Jegyzőkönyv 4. cikkében meghatározott fogvatartási helynek minősül, vizsgálati hatásköröm az ügyben fennáll.

### **Az 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]
- A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma: „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.” [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés]
- A személyi biztonsághoz való jog: „Mindenkinek joga van [...] a személyi biztonsághoz.” [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés]
- Az egészséghez fűződő jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. 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, állásfoglalások, iránymutatások**

#### **Nemzeti jogforrások**

- Magyarország Alaptörvénye
- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.)
- 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bvtv.)
- 16/2014. (XII.13.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírág helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól (IM r.)

#### **Nemzetközi források**

- A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve (a továbbiakban: Jegyzőkönyv, Magyarországon kihirdette a 2011. évi CXLIII. törvény)
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény, Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény)
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az Európai Börtön szabályokról szóló R/2006/2 ajánlása a Tagállamok számára (a továbbiakban: Európai Börtön szabályok)
- Az 1990. december 14-én elfogadott 45/113. számú ENSZ közgyűlési határozat a szabadságuktól megfosztott fiatalokorúak védelmére vonatkozó szabályokról (a továbbiakban: Havannai Szabályok)
- A CPT 2. általános jelentése
- A CPT. 11. általános jelentése
- A CPT. 21. általános jelentése
- A CPT. 24. általános jelentése
- Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevőjének A/HRC/28/68. számú jelentése

## **A látogatás módszere, módszertani alapok**

Az NMM alapvető feladata a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése. A Jegyzőkönyv 20. cikke alapján az NMM számára lehetővé kell tenni:

- a felkeresni kívánt helyek és a meghallgatni kívánt személyek *szabad kiválasztását*,
- a fogvatartott személyekkel való *bánásmódra*, valamint fogva tartásuk *körülményeire* vonatkozó *valamennyi információhoz való hozzáférést*,
- a fogvatartási hely *létesítményeihez és helyiségeihez való hozzáférést* és
- a szabadságuktól megfosztott személyek, valamint az érdemi információt szolgáltatni képes más személy tanúk nélküli, *személyes magánmeghallgatását*.

Az NMM vizsgálatai elsősorban a személyi szabadságuktól megfosztott személyekkel végzett bizalmas interjúkon alapulnak. A látogatás középpontjában a fiatalkorú fogvatartottakkal szembeni bánásmód vizsgálata állt.

A Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetét az NMM a következő módszerekkel vizsgálta:

- a) dokumentumok bekérése, helyszíni iratbetekintés, fényképfelvételek készítése, mérések elvégzése
- b) az elhelyezés körülményeinek megfigyelése az alábbi fókuszpontokkal:
  - épületek, helyiségek állapota, alkalmassága a fogvatartottak biztonsága és szükségletei szempontjából
  - személyes higiéné biztosítása
  - egészségügyi-orvosi ellátás, gyógyszerelés biztosítása
- c) a fogvatartottaknak, a személyi állomány tagjainak és az intézmény vezetőinek személyes meghallgatása, valamint a fogvatartottak és a személyi állomány tagjai viselkedésének megfigyelése különös tekintettel az alábbi szempontokra:
  - bánásmód általában
  - foglalkoztatás
  - kapcsolattartás a külvilággal
  - kommunikáció, konfliktuskezelés és fegyelmezés
  - panaszkezelés
- d) a személyes meghallgatások interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján valósultak meg.

## **A látogatás résztvevői**

dr. Székely László az alapvető jogok biztosa  
dr. Fliegaufer Gergely pszichológus, a látogatás vezetője  
dr. Rostás Rita pszichológus  
dr. Sárközy István jogász  
dr. Zeller Judit jogász, pszichológus

## **A látogatás helyszíne és időpontja**

Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Tököl; 2015. március 24-25.

## **A vizsgálat felépítése**

1. Előzmények
2. Tényállás és megállapítások
  - 2.1. Elhelyezési körülmények
  - 2.2. Rossz bánásmód

- 2.3. A személyi állomány és a fogvatartottak viszonya
- 2.4. Pszichológiai ellátás
- 2.5. Egészségügyi ellátás
- 2.6. Kapcsolattartás
- 3. Összefoglalás
- 4. Ajánlások

### **1. Előzmények**

Az alapvető jogok biztosa 2012 februárjában a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében tartott utóvizsgálatot,<sup>4</sup> amelynek célja az OBH-4841/2007. számú jelentésben megfogalmazott ajánlások megvalósulásának ellenőrzése volt. A jelentésben az ombudsman megállapította, hogy a korábban kifogásolt fűtési rendszer korszerűsítésével megszűntek a melegvíz-ellátási problémák. 2012 januárjától az Intézet önálló konyhát működtet, így az ételmezés minőségével kapcsolatos panaszok jelentősen csökkentek. Az Intézetben dolgozó pszichológusok száma ugyan emelkedett, de ez nem oldotta meg a fokozott munkateherből fakadó problémákat. A pszichológusok alacsony száma közvetlenül veszélyeztette a fogvatartottak, különösen a fiatalkorú fogvatartottak lelki egészséghez való jogát.

Az Intézet az egészségügyi ellátás tárgyi feltételeit biztosította, a fogvatartottak emberi méltóságához, egészséghez való joga maradéktalanul érvényesült. Az Intézet általában nem fogadott mozgáskorlátozott fogvatartottat, ugyanakkor annak előfordulása nem volt kizárható. Az akadálymentes zárka és fürdőhelyiség hiánya sértette a mozgáskorlátozott fogvatartottak emberi méltóságához fűződő jogát, valamint az esélyegyenlőség elvét.

Nem voltak koherensek a fiatalkorúak védelmére és a dohányzásra vonatkozó jogszabályi előírások sem. A 2012. évi ombudsmani vizsgálat idején hatályos (azóta hatályon kívül helyezett) Bv. tvr. rendelkezéseinek értelmében az elítélt jogosult volt az egészséges és kulturált elhelyezésre. A nemdohányzók védelméről szóló törvény szerint nem jelölhettek ki még nyílt légtérben sem dohányzóhelyet – többek között – közoktatási intézményben, egészségügyi szolgáltatónál. A törvény ugyanakkor engedélyezte a bv. intézményekben zárt légterű dohányzóhely kijelölését a fogvatartottak számára. Dohánytermék nem volt árusítható – egyebek mellett – közoktatási intézményben, gyermekvédelmi intézményben és egészségügyi intézményben. A bv. intézetben a dohányzókat el kellett különíteni a nemdohányzóktól. Az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint az idézett jogszabályi rendelkezések nem voltak koherensek a 18. életévüket be nem töltött fiatalkorú fogvatartottak dohányzását illetően. Az ombudsman úgy ítélte meg, hogy az Intézetben dohányzózárkák kialakítása nem volt megengedhető. Ezért felvetette a nemdohányzók védelméről szóló törvény módosításának szükségességét azzal a céllal, hogy az Intézetben ne legyen lehetséges a zárkában dohányzás. Megállapította azt is, hogy a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében a fogvatartottak részére dohányzó zárkák kijelölése, illetve az abban való elhelyezés, önmagában a fiatalkorú fogvatartottak dohányzásának engedélyezése visszásságot okozott a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben.

### **2. Tényállás és megállapítások**

A látogatás első napján, 2015. március 24-én 762 fogvatartott – ebből 158 fiatalkorú, 604 nagykorú –, a második napon, 2015. március 25-én 761 fogvatartott – ebből 158 fiatalkorú, 603 nagykorú – tartózkodott az Intézetben, amely 94,3%-os telítettséget jelentett. Ez az adat a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben tapasztalható átlagosan mintegy 145%-os telítettséghez képest alacsonynak mondható.

---

<sup>4</sup> Ld. az AJB-2323/2012. számú jelentést.

Az Intézet által rendelkezésre bocsátott adatok szerint a fiatalok fogvatartottak elhelyezésére szolgáló helyiségekben a telítettségi mutató mindössze 72,8%-os volt. Az Intézet teljes befogadóképessége 807 fő.

Ugyanakkor említést érdemel, hogy az Intézet neve – Fiatalok Büntetés-végrehajtási Intézete – ellentmond az ott elhelyezett fogvatartotti összetételnek, hiszen jóval több a nagykorú fogvatartott, mint a fiatalok. A fiatalok fogvatartottak létszáma az összlétszámnak alig ötöde. Mindez ugyan közvetlenül nem hozható összefüggésbe alapvető jogsérellemmel, de megfontolandó olyan lépések megtétele, melyek biztosíthatnák, hogy az Intézetben – nevének megfelelően – ne nagykorú fogvatartottak tartózkodjanak jelentős többségében, hanem valóban fiatalok.

Ennek indoka, hogy a fiatalok fogvatartottakat 2-11 fős zárkákban helyezik el, az egy főre eső bruttó férőhely minden zárkában 4-5 m<sup>2</sup>. Ha a nagykorú fogvatartottak számára fenntartott férőhelyből felszabadulna mintegy 200, azzal csökkenteni lehetne az egy zárkában elhelyezett fiatalok fogvatartottak számát. Ez hatékonyan hozzájárulhatna a fogvatartottak közötti erőszak megelőzéséhez.

Az Intézet területén működő „K” körleten – ahol a HIV pozitív fogvatartottakat helyezik el – 17 fő tartózkodott a látogatás idején, akik közül egy személy a betegség végstádiumában volt. Az Intézetben egy személyt katonai bűncselekmény miatt őriztek. E személyek fogva tartási körülményeire a vizsgálat nem terjedt ki.

A látogatás időpontjában az Intézet fogdakörletén 16 személy volt elkülönítve.

## **2.1. Elhelyezési körülmények**

A látogatás célja elsősorban a fiatalok fogvatartottak elhelyezési körülményeinek az áttekintése volt, amely nagy részben a „B” körleten valósul meg.

Az épület földszintjén helyezkedik el a fogdakörlet, illetve egy nevelési csoport. Az első emeleten található a speciális részlegek, valamint az előzetes letartóztatottak és a nem jogerős fogvatartottak körletei. A második emeleten általánosabb működésű nevelési csoportok körletei vannak.

Az építészeti sajátosságoknak és rezsimszabályoknak köszönhetően a szinteken „szektorrendszer” alakították ki, ami azt jelenti, hogy a különböző rezsimű körletrészeket rácsos ajtók választják el. A rácsos ajtók a látogatás időpontjában vegyesen voltak nyitott, illetve zárt állapotban. A rácsos ajtók nem a folyosó közepén találhatóak, azokat egyik esetben jobboldalra, másik esetben baloldalra szerelték.

Az a körülmény, hogy az ajtók ellentétes oldalon találhatóak, jelentősen megnehezíti a körletfelügyelők munkáját, a fogvatartottak mindennapi tevékenységének figyelemmel kísérését, különösen a fogvatartottak közötti erőszak megfigyelését és megakadályozását. Az ajtók nyitása-zárása, és az egyik oldalról a másikra cikázás ugyanis jelentősen lelassítja a körletfelügyelő szektorok közötti közlekedését.

A „B” körlet földszintjén lévő zárkákban a padlózatot helyreállították, míg az épület többi szintjén az rendkívül elhanyagolt állapotban volt. Az ablakok közti résben a dohányzási tilalom ellenére, egyes helyeken elnyomott cigarettacsikkeket lehetett látni. A zárkákban a vizesblokkok állapota megviselt és szennyezett volt. Több helyen a WC-hez tartozó vízvezeték mentén hiányzott a burkolat, ami balesetveszélyes lehet. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a földszinten és az első emeleten található közösségi helyiségek tiszták, napfényesek és rendezettek voltak.

A megtekintett zárkákban az emeletes ágyak mellett több egyszintes ágy is volt, ezáltal nagyobb lég- és mozgástér jutott egy-egy fogvatartottra. Az emeletes ágyak számának csökkentése fontos, mivel az alsó ágy birtoklása – az interjúk alapján – egyértelműen olyan érték, amiért a fogvatartottak küzdenek.

## **Fogdakörlet**

Az Intézet „B” épületének földszintjén található a fogdakörlet, ahol a fogvatartottak a biztonsági vagy fegyelmi elkülönítésüket töltik. A látogatás mindkét napján a 27 fogdahelyiségből 16-ban tartózkodott fogvatartott. A delegáció tagjai a fogdán tartózkodó összes fiatalkorú fogvatartottal készítettek interjút, valamint bizalmas beszélgetést folytattak az ott elhelyezett nagykorú fogvatartottak többségével is.

A látogatás során végzett mérések eredménye szerint a zárkák alapterülete (bútorzattal együtt) 3,6 m x 1,6 m, azaz 5,76 m<sup>2</sup>, a belmagasság 2,9 m, így a légtér 16,74 m<sup>3</sup>. *A zárkák mérete, bútorzat nélküli mozgástere tehát nem érte el a hat négyzetmétert.* A fogdahelyiségek gyengén voltak megvilágítva. A helyiségek egy része kicsi, kb. 0,5 m x 0,5 m méretű ablakkal rendelkezett, amelyet a fogvatartottak maguktól nem tudtak kinyitni. A beáramló fény éppen alkalmas volt az olvasásra, azonban feltételezhető, hogy rossz, borult időben a zárkán lehetetlen az olvasás. Ennek orvoslására a folyosóról fel lehet kapcsolni a zárkában a világítást, de ez a fény sem bizonyult elegendőnek. A zárkák másik részében kicsivel nagyobb ablak volt, amelynél éppen az okozott problémát, hogy nem lehetett egészen bezárni, így folyamatosan áramlott be kintől a hideg, ezért a fogvatartottak huzatban voltak.

Több fogdahelyiségben rendkívüli pára uralkodott a szellőzés hiánya miatt. A fogvatartottak arról számoltak be, ha kinyitattják az ablakokat, fáznak, ha pedig az ablakok be vannak csukva, megszűnik a szellőzés. Többen panaszkodtak arra, hogy úgy érzik, hogy megfulladnak, mert nincs elegendő levegőjük. A zárkák nem voltak ellátva vészjelzővel. A fogdahelyiségekben a rendkívül leromlott állapotú WC-ken nem volt tető, több helyen a WC kagyló csak egy betontömb volt, amit ürülék és más testváladék borított. A WC-k felett a falból balesetveszélyes csaptelepek álltak ki. Ezek szolgáltak a mosakodásra és a fogvatartottak által végzett kézi mosásra is. A csapokból csak hidegvíz folyt. Néhány kivételtől eltekintve a csap megnyitásával a víz a WC-be csorgott, azaz a fogvatartottaknak közvetlenül ott kellett mosakodniuk és fogat mosniuk, ahol a biológiai szükségleteiket végezték. Ahol volt elkülönített mosdó, az olyan éles szegélyű fémből készült, ami balesetveszélyes. A mosdó nélküli zárkában a mosás lehetetlen volt anélkül, hogy a zárkának mintegy a felét el ne árasztotta volna a víz. A fogdakörlet zárkáinak falai is rendkívül leromlott állapotban voltak. A falakon olvasható firkák („volt füvem, mindenem, így bírni lehet a fogdát”) szerint a fogdában kábítószer fogyasztása lehetséges. Az ajtókon olyan fogvatartottak nevei szerepeltek, akik korábban a fogdán tartózkodtak. Szinte minden fogdaajtón karcolás is látható volt, ami arra utalt, hogy a kifejezetten szuicid veszélyeztetettségű helyzetben a fogvatartottaknál sérülés okozására alkalmas tárgyak is lehettek. Több helyiségben a falakon és a mennyezeten testváladék nyomait lehetett látni. Néhány fogdahelyiségben a berendezési tárgyak élesek, hegyesek, kiállóak, azaz baleset- és életveszélyes állapotban voltak. A közös fürdőhelyiségben található tükör sarka – balesetveszélyes módon – le volt törve, és a falnak volt támasztva. Több fogvatartott panaszkodott arról, hogy a fogdahelyiségben poloskák és csótányok tanyáznak, ha a villanyt lekapcsolják, előjönnek, felmászhatnak a falra, az ágyra, ami szinte lehetetlenné teszi az éjszakai pihenést. A csótányok jelenlétét a látogatás résztvevőinek személyes megfigyelése és fénykép is igazolta.

Az IM rendelet 121. § (1) bekezdése értelmében a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy *minden elítéltre hat köbméter légtér*, és *férfi* elítélt esetén *legalább három négyzetméter*, *női* elítélt és *fiatalkorú* esetén *három és fél négyzetméter mozgástér* jusson. A 121. § (2) bekezdése szerint a mozgástér meghatározása szempontjából a zárka, vagy a lakóhelyiség alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni. A 121. § (3) bekezdés értelmében pedig *egyéni elhelyezés* esetén a zárka vagy lakóhelyiség alapterületének el kell érnie a *hat négyzetmétert*.



A CPT 21. általános jelentésének<sup>5</sup> 58. pontja határozza meg a *magánzárka tárgyi feltételeit*. Ennek értelmében a magánzárkák ugyanazon minimumszabályoknak kell megfelelniük, mint amelyek a többi körletre érvényesek. Megfelelő méretűnek kell lenniük, elegendő természetes fénynek kell bejutnia, valamint mesterséges megvilágítással is kell rendelkezniük. Az elegendő fény azt jelenti, hogy a természetes fény vagy mesterséges megvilágítás mellett olvasni lehessen. Ezen túlmenően a magánzárka megfelelő fűtése és szellőzése is követelmény. A CPT előírás szerint a magánzárkában olyan eszköz elhelyezése is szükséges, amely lehetővé teszi az őrszemélyzettel való kommunikációt. Biztosítani kell továbbá, hogy a fogvatartottak természetes szükségleteiket bármikor kulturált körülmények között elvégezhessék, valamint azt, hogy zuhanyozásra legalább olyan gyakorisággal kerüljön sor, mint a normál rezsimben fogvatartottak esetében.

Ugyanezen jelentés 59. pontja szerint a CPT küldöttségek sok esetben szembesülnek azzal, hogy a magánzárkára vonatkozó alapkövetelmények közül egy vagy több nem teljesül. A magánzárkák gyakran az alagsorban találhatók, méretük túl kicsi – mindössze 3-4 m<sup>2</sup> alapterületűek. *A CPT hangsúlyozza, hogy minden 6 m<sup>2</sup>-nél kisebb alapterületű zárkát alkalmatlannak kell nyilvánítani fogvatartottak elhelyezésére.*

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a *Peers kontra Görögország ügyben*<sup>6</sup> az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkének sérelmét állapította meg a fogvatartási körülményekre tekintettel. Az EJEB kiemelte, hogy embertelen vagy megalázó bánásmódot valósítanak meg azon körülmények, hogy a kérelmező egy másik fogvatartottal közösen volt kénytelen használni a nyitott WC-t – amely gyakran működésképtelen volt –, valamint az, hogy a zárkába kevés természetes fény jutott és nem volt biztosított a szellőzés.

A fogvatartási helyek körülményeivel kapcsolatban ki kell térni az Európai Börtön szabályokra is. A 18.1. pont értelmében a fogvatartási helyeknek, különösen azoknak, amelyek a fogvatartottak éjszakai lakhelyeül szolgálnak, meg kell felelniük az emberi méltóság és amennyire lehetséges, a magánszféra támasztotta követelményeknek, figyelemmel az éghajlati feltételekre, eleget kell tenniük az egészség, a higiénia területén – különösen az alapterületre, a légtérre, a megvilágításra, a fűtésre és a szellőzésre – előírt minimális feltételeknek. A 18.2. pont szerint minden olyan épületben, amelynek rendeltetése az, hogy ott fogvatartottak éljenek, dolgozzanak vagy összegyűljenek:

- a) az ablakoknak kellően nagyoknak kell lenniük ahhoz, hogy a fogvatartottak természetes fénynél, rendes körülmények között olvashassanak, dolgozhassanak és a friss levegő beáramolhasson, kivéve, ha van megfelelő légkondicionáló rendszer; [...]
- c) a riasztórendszernek lehetővé kell tennie a fogvatartottak számára, hogy azonnal kapcsolatba léphessenek a személyi állománnyal.

*Előzőekre tekintettel az NMM megállapította, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott, az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz, hogy az Intézet fogda körleten található zárkáinak mozgástere nem éri el az IM rendelet 121. §-ában, valamint a CPT 21. általános jelentésének 59. pontjában meghatározott nagyságot.*

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott, az embertelen bánásmód tilalmával, valamint a XX. cikk (1) bekezdésében meghatározott testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot idéz elő az, hogy a fogdahelyiség zárkáinak szellőzése, szigetelése nem megfelelő, valamint az észlelt fényviszonyok mellett nehéz az olvasás.*

*Az NMM szerint célszerű lenne a fogdahelyiségekben jelzőberendezés felszerelése, mivel az ott elhelyezett fogvatartottak csak kiabálással tudnak a személyi állomány tagjaival kommunikálni, amely nem felel meg a CPT jelentés 58. pontjában foglaltaknak.*

<sup>5</sup> 21<sup>st</sup> General Report [CPT/Inf (2011) 28].

<sup>6</sup> *Peers v. Greece*, no. 28524/95, ECHR 2001.

A fogdahelyiség alkalmazásával és a magánelzárás végrehajtásával kapcsolatban az NMM a következőkre hívja fel a figyelmet. A Havannai Szabályok 67. pontja értelmében a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot jelentő valamennyi fegyelmezési eszközt szigorúan meg kell tiltani, ide értve a testi fenyegetést, a sötétzárkában való elhelyezést, a folyamatosan zárt helyiséget vagy magánzárkát, illetve bármely más büntetést, amely veszélyezteti az érintett fiatalkorú fizikai vagy mentális egészségét.

Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője az A/HRC/28/68. számú jelentésének<sup>7</sup> 44. bekezdésében kifejtette, hogy számos államban még mindig alkalmaznak a magánzárkát gyermekek esetében fegyelmezési vagy „védő” eszközként. A nemzeti jogforrások sokszor megengedő szabályokat rögzítenek a gyermekek magánzárkában való elhelyezésére vonatkozóan. A megengedett időkeret és a gyakorlat napok vagy akár hónapok között ingadozhat. A Kínzás Elleni Bizottsággal, az SPT-vel és a Gyermekjogi Bizottsággal egyetértésben a speciális jelentéstevő álláspontja szerint a magánzárka alkalmazása – bármilyen időtartamra – gyermekek esetében kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot, mi több, kínzást valósít meg.<sup>8</sup> Méndez a jelentés 86. pont c) alpontjában ajánlásként felhívja az államokat, hogy lássák el a szabadságuktól megfosztott gyermekeket megfelelő táplálékkal, egészségügyi és más alapvető szolgáltatásokkal, ide értve a természetes fényhez és megfelelő szellőzéshez, a higiénikus és magánszférát tiszteletben tartó tisztálkodó és mosdóhelyiségekhez való hozzáférést, valamint az elsősorban egyéni hálószobákban történő elhelyezést. A jelentéstevő a jelentés 86. pont d) alpontjában felhívja az államokat arra, hogy tiltsák meg a magánzárka bármilyen időtartamra és célból való alkalmazását.

A Havannai Szabályokból, valamint Méndez jelentéséből kitűnik, hogy a magánzárka alkalmazása kerülendő, az legfeljebb *ultima ratio* jelleggel merülhet fel. A fiatalkorúak életkori sajátosságaira figyelemmel előnyben kell részesíteni az olyan nevelési (büntetési) módszereket, amelyek nem rekesztik ki őket a közösségből és elősegítik a társadalomba való visszailleszkedésüket.

### **Szállítózárlka**

A látogatás kiterjedt a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházának (a továbbiakban: Kórház) épületében található szállítózárlkákra („csurma”) is. Az épületnek ez a része az Intézethez tartozik, rácsos ajtóval van elzárva a Kórháztól. Ide érkeznek az ország bv. intézeteiből azok a fogvatartottak, akiket később az Intézetben vagy a Kórházban helyeznek el. A kórházi ellátásra érkező fogvatartottak itt kapják meg a barna színű formaruhát is, amit a Kórházban való tartózkodásuk ideje alatt kell viselniük. Az ide szállítottak létszáma naponta változó. Van olyan nap, amikor nem kerül ide senki, de – a személyzet elmondása szerint – van, amikor akár 80 fogvatartottat is fogadnak.

A „csurmán” mind a négy zárlkában voltak fogvatartottak a látogatás idején. Az egyik zárlka alapterülete 11,5 m<sup>2</sup> volt, és 16 személy tartózkodott benne, ez 0,72 m<sup>2</sup>/fő mozgásteret jelentett. A zárlkában található WC kb. 1 m<sup>2</sup>-t foglalt el. Egy másik zárlkában szintén ilyen tömeg volt. A harmadik zárlkában 3 nő tartózkodott, míg a negyedik zárlkában mindössze egy felnőtt korú férfi volt elhelyezve.

A zárlkákban a dohányzás tilalma ellenére többen cigarettáztak. A meglátogatott és lemért alapterületű helyiségnek nem volt jó a szellőzése, a zárlkában megállt a füst. A helyiség koszos volt, a falakat falfirkák „díszítették”. Néhány fogvatartott a betonból készült padokon ült, a többieknek pedig állniuk kellett a helyhiány miatt. A látogatás idején a 11,5 m<sup>2</sup>-es zárlkában beteg emberek, idősek és a fiatalabb fogvatartottak is voltak.

<sup>7</sup> Juan E. Méndez: Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 5 March 2015, A/HRC/28/68.

<sup>8</sup> Ld. az A/66/268. számú jelentés 77. és 86. pontjait, valamint az A/68/295. számú jelentés 61. pontját.

A személyi állomány elmondása szerint a fogvatartottak legfeljebb öt óra tartamot töltenek ilyen körülmények között. A „csurma” helyiségei nem minősíthetők tipikus zárkának, mivel a fogvatartottak nem éjszakáznak ott, azonban órákon át várakoznak egészségtelen körülmények között, és gyakran ki vannak téve a fogvatartottak közötti erőszaknak („lehúzás”, rablás, fenyegetés, megalázás, zsarolás).

A „csurma” kisebb helyisége ajtaján „VIP” felirat volt. Ugyan minden fogvatartott egyenlő bánásmódra jogosult, de nem kifogásolható, ha a fogvatartott – például tanúvédelmi okokból – elkülönítendő a többiektől. A „VIP” címke használata azonban megalázza az elkülönítendő személyt és a többi fogvatartottat is, valamint azt a gyanút is keltheti, hogy a jobb körülmények megvásárolhatók.

Az EJEB több ügyben is foglalkozott a fogvatartási helyek állapotával és a zárkák túlszűfoaltságával. A *Kalashnikov kontra Oroszország ügyben*<sup>9</sup> a kérelmező mintegy öt évet töltött előzetes letartóztatásban. A fogva tartás körülményeit sérelmezte, különösen azt, hogy a 17 m<sup>2</sup>-es zárkában 24 fogvatartottat helyeztek el, amely túlszűfoaltságot eredményezett. A zárkatársai kemény dohányosok voltak, a kérelmező ezáltal passzív dohányossá vált. Alvási nehézségei is akadtak, mivel a TV-t és a világítást sosem kapcsolták le a zárkában. A higiéniai állapotok is erősen kifogásolhatók voltak: csótányok és hangyák lepték el a zárkát. Mindezeket túl különböző bőrbetegségeket és gombás fertőzéseket kapott el. Az EJEB ítéletében kimondta, hogy ezek a fogvatartási körülmények elérik a megalázó bánásmód szintjét, így megalapozott az Egyezmény 3. cikkének sérelme.

A *Varga és mások kontra Magyarország ügy*<sup>10</sup> középpontjában – többek között – a magyarországi fogvatartási helyek túlszűfoaltsága állt. A kérelmezők a fogvatartási helyeken tapasztalható embertelen és megalázó bánásmódot sérelmezték, továbbá azt, hogy nem állt rendelkezésükre hatékony jogorvoslati eljárás, amelynek keretében a fogvatartási körülményeket kifogásolhatták volna. A Bíróság megállapította, hogy az Egyezmény 3. cikkét sértik a következő körülmények, mivel elérik a megalázó bánásmódot: a hat fogvatartott rendelkezésére álló szűkös mozgástér mérete, a privát szféra hiánya a közös, nem leválasztott illemhely miatt, a nem megfelelő alvóhelyek, az élősködők fertőzése, az elégtelen szellőzés, továbbá a korlátozott tisztálkodási lehetőségek.

Az *NMM megállapította, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott, az embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz, ha a „csurmán” – még ha rövid ideig is – nagyszámú fogvatartottat helyeznek el, sokaknak nem jut ülőhely, valamint nem oldható meg a nemdohányzók és dohányzók elkülönítése.*

## **2.2. Rossz bánásmód**

A fogvatartottak több alkalommal és egybehangzóan állították, hogy a személyzet tiszthelyettesi állománya testileg bántalmazza őket hátra mért ütések, „tockosok” és „gyomrosok”, ököllel mért ütések, pofonok, valamint rúgások formájában. A testi bántalmazásnak gyakran az okát sem érzékelik, leginkább a rendreutasítás a szerepük, de rasszista megnyilvánulások kíséretében is előfordulnak. Az is jellemző, hogy a személyzet tagjai a körletre kerüléskor – a fogvatartottak állítása szerint – „csak a miheztartás végett” adnak egy-két pofont, „hátast”, „gyomrost” a frissen érkezőknek. Az erről beszámoló fogvatartott négy „gyomrost” és két „hátast” kapott. Elmondta azt is, hogy „a személyzet tagjai amúgy általában nem szeretik, ha egy rab megőrzi a méltóságát”.

Egy fogvatartott elmondása szerint az őrszemélyzet tagjai kézzel verték olyan módon – a bántalmazott személy testén nyugvó egyik kezüket ütötték a másik kezükkel –, hogy a bántalmazásnak ne maradjon külsérelmi nyoma. A bántalmazás közben a személyzet több tagja is rasszista megnyilvánulásokkal illette őt.

<sup>9</sup> *Kalashnikov v. Russia*, no. 47095/99, ECHR 2002-VI.

<sup>10</sup> *Varga and Others v. Hungary*, nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13, ECHR 2015.

Ugyanez a fogvatartott azt is állította, hogy az intézet egészségügyi személyzetének egyik tagja dühében fojtogatta őt, valamint durván és rasszista módon beszélt vele. Az egészségügyi személyzet tagjának ezt az eljárását több fogvatartott is megerősítette, valamint többen állították, hogy ugyanaz a személy „fogdával fenyegette” őket (ti. kilátásba helyezte, hogy fegyelmi eljárást indíttat ellenük, aminek feltételezhetően magánelzárás lesz az eredménye) csak azért, mert az egészségügyi panaszukkal hozzá fordultak.

Volt olyan fogvatartott, aki szerint az egyik tisztasági szemle során kisebb szemetet nem szedett fel, emiatt az őrszemélyzet egyik tagja hátba verte, valamint pofon vágta. Az ilyen jellegű cselekmények a fogvatartott szerint a reintegrációs tisztek jelenlétében is megtörténnek. Más fogvatartott is megerősítette, hogy a tisztasági szemle során testi fenyegetési módszereket alkalmaznak az állomány tagjai.

Néhány fogvatartott jelezte, hogy az örök olyan helyiségekben bántják őket, ahol nincs kamera, például a fürdőben. Egyes fogvatartottak szerint a személyzet olykor szándékosan kötekedik velük. Ha fizikai bántalmazás éppen nem is fordul elő, akkor is sok a fogvatartottakkal szembeni indulat.

A CPT 24. általános jelentésének<sup>11</sup> 126. pontjában rámutat arra, hogy nem ritka, hogy a meglátogatott intézményekben a személyzet nevelő célzatú pofonokkal vagy testi fenyegetéssel bünteti a rossz magaviseletű fiatalokat. A testi fenyegetés bármely formája a rossz bánásmód tilalmába ütközik, ezért azt szigorúan meg kell tiltani.

A bv. szervezet személyi állománya részére szolgálatban tanúsítandó magatartási normák tekintetében egyébként a Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódexe iránymutatást ad. A fogvatartottakkal szembeni magatartással kapcsolatban az alábbiakat tartalmazza:

Minden fogva tartással kapcsolatos tevékenységet az egyéni emberi értékek tiszteletben tartása, a fogvatartottak nemzeti vagy nemzetközi jogszabályokban rögzített jogai biztosításával kell végrehajtani. A végrehajtásban közreműködő személyzet, munkáját köteles befolyástól mentesen, pártatlanul végezni. A személyi állomány tagjainak tartózkodniuk kell bármilyen erőszakos, fizikai, vagy mentális visszaéléstől az általuk felügyelt fogvatartottakkal szemben, és minden rendelkezésükre álló eszközzel meg kell akadályozniuk, hogy mások ilyen magatartást tanúsítsanak. Tartózkodniuk kell továbbá mindennemű megkülönböztetéstől a munkájuk végrehajtása során, és minden rendelkezésre álló eszközzel meg kell akadályozniuk, hogy más személyek a diszkrimináció eszközével élhessenek. A személyi állomány fogvatartottakkal közvetlenül foglalkozó tagjainak szakmai kötelessége mellett etikai felelőssége, hogy tájékoztassa a fogvatartottakat a kötelezettségeikről és jogaikról, az azokkal való visszaélés lehetséges következményeiről.

Az Intézetben számos kamerát (CCTV) helyeztek el, ugyanakkor a rögzített képanyagot – a személyi állomány több tagja szerint – csupán pár hónapig őrzik meg. A rögzített képek megőrzésének fontos, releváns célja van, hiszen a kamera a személyzet tagjait és a fogvatartottakat is visszatartja az erőszaktól. A képanyag törlése viszont az utólagos vizsgálatot lehetetlenné teszi, a megalázó, kifogásolható bánásmód megelőzését nem szolgálja.

*Mindezekre tekintettel az NMM megállapítja, hogy a fogvatartottak beszámolója alapján a személyi állomány általi bántalmazás miatt felmerül az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával összefüggő visszásság lehetősége.*

### **Fogvatartottak közötti erőszak**

Az alábbiakban leírt megfigyelésekről az Intézet végrehajtó állományának (közvetlenül a fogvatartottakkal foglalkozó személyzet: körletfelügyelők, reintegrációs tisztek stb.), valamint az Intézet vezetésének is tudomása van.

<sup>11</sup> 24<sup>th</sup> General Report [CPT/Inf (2015) 1].

A látogatás előtti időszakban számos esetben voltak felelősségre fogvatartottakat hasonló cselekmények elkövetéséért, azonban azt a személyzet is tudja és belátja, hogy számos cselekményre hivatalosan nem derül fény, avagy a hivatalosan feltárt jelenségek csak a jéghegy csúcsát képezik. A többi cselekményről a személyzet tud, azonban nem tesz lépéseket a megakadályozásuk érdekében.

Több fogvatartott egybehangzóan számolt be arról, hogy fogvatartott társaiktól szenvedtek el fizikai és/vagy szexuális bántalmazást.<sup>12</sup> Az interjúk szerint az ilyen típusú bántalmazásoknak beavatási jellegük van, azaz például az újonnan zárkába érkező személynek ki kell állnia valaki ellen, a saját biztonsága érdekében. Ez azt jelenti, hogy verekedni kell, ahogyan a fogvatartottak fogalmaztak: „ütni kell magukért”. Ez alapján dől el, ki hová kerül a börtönhierarchiában. Ha az áldozat nem vállalja a verekedést, a zárka többi tagja folyamatosan megalázza és különböző feladatok elvégzésére kényszeríti (például mosás, ételhordás, takarítás, pakolás, másik helyett verekedés), ő lesz a „csicska”. Többek szerint az első fél év a kritikus, körülbelül ennyi ideig tart, amíg kivívják a helyüket társaik között. Az is elhangzott, hogy nem egy az egy ellen folyik a küzdelem, hanem egy egész zárka támadja a már áldozati szerepbe csúszott fogvatartottat. Olykor azonban az is előfordul, hogy egy-egy nagyobb tekintélyű fogvatartott megvédi a kiszolgáltatottabbat (pl. a fiatalabbat, gyengébbet).

A fogvatartottak elmondták azt is, hogy a reintegrációs tiszteknek az erőszak tényéről nem célszerű beszámolni, mert a személyes információ kiadása („vamzerkodás”) ismételt fenyegetést és tettelegességet von maga után. Ugyanakkor volt, aki állította, hogy az őrszemélyzet is tud ezekről a harcokról, de eltűrik és elnézik a kialakult helyzetet, mert ők is tudják „milyen farkastörvények vannak itt”. A legkritikább esetben fordul csak elő, hogy a személyzet szót emel például a „csicskáztatásért”.

Különösen rossz helyzetben van az, akit a személyzet tagjai nem kedvelnek, mert ő nem ritkán – egyfajta hallgatólagos megegyezés alapján – a fogvatartott társak prédájává válhat. A fogvatartottak egymás között „vérszívóknak” hívják az erőszakot, sanyargatást és fenyegetést elkövető társaikat. De elképzelhető, hogy a sanyargatott személy kényszerül eltűrni a szexuális erőszakot is. Ilyen esetben egy megkérdézt fogvatartott inkább búcsúlevelet írna, nem bírna ezzel a bélyeggel tovább élni. Több fogvatartott szerint azért követnek el olyan sokan önkárosítást (például falcolást, nyelést, önégetést), mert ez az egyetlen menekülési lehetőség a sanyargató közezből.

Több fogvatartott is említette, hogy ha nem is történik fizikai vagy szexuális erőszak, előfordulhat, hogy az egymással konfliktusban álló fogvatartottak ún. „megcsinálják egymást”. A szóhasználat itt nem csak a szexuális abúzusra, hanem egyéb zaklató jellegű magatartásmintákra is utal (például egymás kedvezményeinek elvetetése, a fogvatartott társ személyzet előtti rossz színben való feltüntetése, a szabálytalanságok és szabályszegések másra kenése stb.).

Egy fogvatartott szerint a fiatalok fogvatartottáról azonnal meg lehet állapítani, ha szexuális vagy fizikai erőszak áldozata volt. Az áldozati sorsot csak úgy lehet elkerülni, ha a fogvatartott kitart maga mellett a többi fogvatartottal szemben. A zárkán belüli erőszak kiváltója lehet, ha valaki nem tudja, vagy nem akarja „támogatni a zárkát”, vagyis csomagjai tartalmát nem osztja meg a többiekkel. A „közösbe adás” sok zárkában annyira kötelező, hogy aki nem kap csomagot, annak a keresetéből vagy az ösztöndíjából vásárolnia kell és azzal járul hozzá a „közöshöz”.

Egy fogvatartott azt állította, hogy abból a helyzetből és automatikus forgatókönyvből, hogy valakit a zárkán szexuális erőszak ér, szinte lehetetlen kikerülni. Az első erőszakot újabb és újabb inzultusok követik.

---

<sup>12</sup> A „szexuális bántalmazás”, „szexuális erőszak” fogalmakat a jelentés pszichológiai értelemben használja, amely jogi értelemben kimerítheti a Btk. 196. §-a szerinti szexuális kényszerítés, 197. §-a szerinti szexuális erőszak, vagy akár a 205. §-a szerinti szeméremértés tényállását.

Ez a fogvatartott olyat is látott, hogy egy fogvatartott dohánytermékért cserébe szexuális szolgáltatást ajánlott fel több más fogvatartottnak, azaz megjelenik a prostitúció is a börtönkörülmények között. A fogvatartott becslése szerint tízből hat fiatalkorú a börtönbeli szexuális erőszak áldozata.

Egy fogvatartott elmondása szerint a zárkában található elkülönített WC-ben többen folyamatosan verték (pofozták fejre mért ütésekkel), és ha hangosan jelezte volna a fájdalmát, azt még nagyobb erejű fizikai bántalmazással torolták volna meg. Szintén ez a fogvatartott jegyezte meg, hogy egy fogvatartott társa arra akarta kényszeríteni, hogy orális módon elégítse ki. Az áldozattá vált fogvatartott az utolsó pillanatban tudta értesíteni a személyzetet a zárkában zajló abúzsról. Az egész erőszakfolyamat célja a szexuális abúzus volt. A külsérelmi nyomok keletkezését a bántalmazók úgy kerülték el, hogy a kezükre törölközőt kötöttek. Az ütések fejre és karra adták le, a combját rugdosták. A bántalmazók többségének hosszú ítélete van, nincs kockáztatni valója, így könnyebben követ el erőszakot.

Egy fogvatartott azt állította, hogy négy hónapig tartózkodott ugyanazzal a közösséggel egy zárkában, mely idő alatt több alkalommal elverték, valamint különböző mindennapi és megalázó munkálatok elvégzésére kényszerítették („csicskáztatás”). Beszámolt arról is, hogy a látogatás előtt körülbelül öt héttel, a zárkában található széssel („stokival”) fejbe verték, és a fején nyílt seb keletkezett. Ennek a bántalmazásnak nem lett semmilyen következménye, mert a fogvatartott nem merte elmondani, hogy valójában mi történt. A szóban forgó esetet az egészségügyi nyilvántartás is alátámasztotta. A fogvatartott több orvosi és ápolói vizsgálaton vett részt, amelyek szerint a koponyáján, több helyen duzzanat és bevérzés volt. Az orvosi vizsgálatok az anamnézisben azt említik, hogy a fogvatartott leesett az ágyról. Az ápolói vizsgálat a státusznál rögzíti, hogy a fogvatartott mindkét karján karmolások láthatók. Ezzel azonban a további vizsgálatok nem foglalkoztak. A kórházi ambuláns lap a karon duzzanatot írt le.

Egy fogvatartott állítása szerint látta, hogy fogvatartott társát arra kényszerítették, hogy a falból kihúzott elektromos vezetékkel gyújtson rá cigarettára úgy, hogy közben egy vízzel teli lavórban áll. Azt is látta, hogy egyes fogvatartottakat egész nap ütöttek, valamint megalázó munkákra kényszerítették. A fogvatartott szerint, aki félelmet mutat, nem kerülheti el a zárkán az erőszakot. Néhány fogvatartott elismerte, hogy ő is megütötte már társát a zárkán belül. Az Intézet által rendelkezésre bocsátott fegyelmi határozatokból megállapítható, hogy a fogvatartottak társaikat rendszeresen bántalmazzák, ami fegyelmi vétségnek számít. A fegyelmi fenyítés jellemzően magánelzárás. A CPT a 11. általános jelentésének<sup>13</sup> 28. pontjában kifejti, hogy az őrszemélyzet feladata kiterjed arra is, hogy megvédjék a fogvatartottakat egymástól.

A CPT tapasztalata szerint a fogvatartottak közötti erőszakos cselekmények rendszeresen előfordulnak minden börtönrendszerben. Előfordulásuk széles skálán jelenik meg: a zaklatás enyhe formáitól a nyílt megfélemlítésig és súlyos fizikai bántalmazásokig. Az Európai Börtön szabályok 52.2. pontja értelmében eljárásokat kell alkotni, amelyek biztosítják a fogvatartottak, a büntetés-végrehajtási intézetek személyi állománya és valamennyi látogató biztonságát, valamint az erőszakos cselekményeknek és egyéb, a biztonságot veszélyeztető eseményeknek a minimálisra csökkentését. Az 52.3. pont szerint minden lehetséges erőfeszítést meg kell tenni annak érdekében, hogy lehetővé tegyék valamennyi fogvatartott számára a biztonságos és teljes értékű részvételt a napi tevékenységekben.

Juan E. Méndez, az ENSZ kínzás elleni küzdelemmel foglalkozó különleges jelentéstevője az A/HRC/28/68. számú jelentésének 76. pontjában kiemelte, hogy a jogszabályokkal szembekerülő gyermekeket kifejezetten a 18 év alattiak számára kialakított fogvatartási központokban kell tartani, nem börtön jellegű környezetet, továbbá szükségleteikre szabott rezsimeket, valamint a gyermekekkel való bánásmódra sajátosan

<sup>13</sup> 11<sup>th</sup> General Report [CPT/Inf (2001) 16].

kiképzett személyzetet felkínálva. Kifejtette továbbá, hogy elsődlegesen az egyéni hálózobában történő elhelyezést kell biztosítani, és a nagyméretű hálóhelyiségek alkalmazását el kell kerülni.

Az EJEB a *Premiininy kontra Oroszország ügyben*<sup>14</sup> az Egyezmény 3. cikkének sérelmét három ízben is megállapította. Egyrészt kimondta a hatóságok mulasztását, mivel nem tettek eleget azon kötelezettségüknek, hogy megfelelően biztosítsák a kérelmező fizikai és fiziológiai integritását, valamint jólétét. Másrészt megállapította, hogy a nyomozás eredménytelen volt a kérelmező állításaival kapcsolatban, melyek szerint rendszeresen bántalmazták őt más fogvatartottak. Harmadrészt kimondta a hatóságok mulasztását abban a tekintetben is, hogy nem tudták eredményesen kivizsgálni a kérelmező azon állítását, amely arra vonatkozott, hogy az örök bántalmazták őt.

A gyermekprostitúcióval összefüggésben az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a prostituálódott gyermeket gyakran nem áldozatként, hanem elkövetőként kezelik.<sup>15</sup> A börtönkörülmények között – a rezsím sajátosságai és a fogvatartottak egymás és a személyzet iránt kiszolgáltatottsága miatt – különösen nagy lehet annak veszélye, hogy a prostituálódásra, üzletszerűségeen alapuló szexuális abúzusra látens módon kerül sor.

Az Intézet igazgatója *intézkedési tervet adott ki a fogvatartottak egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekményeinek megelőzése, visszaszorítása érdekében*. Az intézkedési terv alapján felvilágosító előadást kell tartani a „szexuális úton terjedő betegségek” tárgyában. A bv. lelkész biztosítja a fogvatartottak csoportos lelki gondozását. Ennek során szó esett a meglévő agresszió oldásáról, megelőzéséről. A VÉKA (Viselkedés, Életmód, Kábítószer, AIDS) Program keretein belül, a HIV vírusról és az AIDS betegségről felvilágosító programot tartottak. Ezek mellett a házirendet folyamatosan oktatják, különösen az elítélt jogi helyzete, valamint a fogvatartottak viselkedésének szabályai témakörökben. A Btk.-ban említett bűncselekményekre vonatkozó tényállásokat és a bűncselekmények jogkövetkezményeit is ismertetik.

Sportfoglalkozásokat szerveznek a fogvatartottak felesleges energiájának, feszültségének levezetése, a zárkán kívül töltött szabadidő növelése céljából a mentális és testi egészség megőrzésének jegyében.

Az intézkedési terv szerint biztonsági vizsgálatokat kell végrehajtani tervszerűen kijelölt zárkákban, a fogvatartottak egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekményeinek megelőzése, visszaszorítása érdekében. A napirendben meghatározott tisztasági szemlék végrehajtása során fokozott figyelmet fordítanak a külsérelmi nyomok ellenőrzésére a felsőt testen. Ellenőrizik az intézkedési tervben foglaltak végrehajtását, és az előző havi ellenőrzés tapasztalatairól írásban jelentést készítenek. Az ellenőrzések tapasztalatait osztályvezetői értekezlet keretében feldolgozzák. Az Intézet 2014. évi II. félévi munkatervében kiemelt feladatként rögzítette a fogvatartottak egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekményeinek megelőzésére, visszaszorítására vonatkozó főbb tárgykörben végrehajtott ellenőrzések, tapasztalatok eredményeire alapuló feladatokat.

*Az NMM megállapította, hogy az intézkedési terv meghatározza a fogvatartottak közötti erőszak megakadályozásának, a probléma kezelésének főbb elemeit, ezért alapvető joggal összefüggő visszasság e tekintetben nem áll fenn. Mindazonáltal az NMM felhívta a figyelmet arra, hogy az intézkedési terv eredményességének mérése képezze részét a megelőzés folyamatának. Az NMM ugyanakkor hozzáteszi, hogy a fogvatartottak állításai arra engednek következtetni, hogy a fogvatartottak által egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekmények előfordulhatnak.*

<sup>14</sup> *Premiininy v. Russia*, no. 44973/04, ECHR 2011.

<sup>15</sup> Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága a Magyarország által a Gyermekprostitúcióról szóló Fakultatív Jegyzőkönyv alapján készített időszakos jelentésre adott záró észrevételei. Elfogadva a Gyermekjogi Bizottság 1929. ülésén (2014. szeptember 10.-én) CRC/C/OPSC/HUN/CO/1 (2014. november 3.) 25. pont.

*Amennyiben az Intézet vezetése és személyzete ilyen cselekményektől nem védi meg a fogvatartottakat, visszasságot idéz elő az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával, valamint az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében meghatározott személyi biztonsággal összefüggésben.*

### **2.3. A személyi állomány és a fogvatartottak viszonya**

#### **Kommunikáció**

A személyi állomány és a fogvatartottak közötti kommunikációról a fogvatartottakkal készített interjúk eltérő képet mutattak. A fogvatartottak túlnyomó többsége szerint az Intézetben dolgozó nevelők korrektek, és megfelelően beszélnek velük. A nevelőkhöz bármilyen kérdéssel fordulhatnak, és minden igyekezetükkel segítenek a fogvatartottaknak. Többen megfogalmazták, hogy bíznak a nevelőkben. Egy fogvatartott arról számolt be, hogy a fogdán lévő személyzet foglalkozik és törődik velük, azonban a körleten lévő reintegrációs tiszteket és felügyelőket nem érdekli a fogvatartottak helyzete.

Több fogvatartott jelezte, hogy az Intézet egészségügyi állományának egyik dolgozója megalázó módon beszél velük. Szintén több interjúból kiderült, hogy a személyzet gyakran „kutyának” szólítja a fogvatartottakat.

A CPT a 2. általános jelentésének<sup>16</sup> 60. pontjában kifejtette, hogy a *személyek közötti kommunikációs képesség lényeges tényezője* kell, hogy legyen a büntetés-végrehajtási szervezetben dolgozó személyek *kiválasztásának*. A személyi állomány *kiképzése* során *jelentős hangsúlyt* kell fektetni az interperszonális kommunikációs készségek fejlesztésére. A CPT kiemelte, hogy ezen képesség alkalmas olyan helyzetek rendezésére, amelyek máskülönben erőszakba fordulnának, továbbá csökkentheti a feszültséget és javíthatja az életminőséget a rendőrségi és büntetés-végrehajtási intézetekben, amely minden érintett számára előnnyel jár.

A CPT 24. általános jelentésének<sup>17</sup> 121. pontja szerint a büntetés-végrehajtási intézetek vezetőségének a felelőssége, hogy különleges elővigyázatossági intézkedéseket tegyen annak érdekében, hogy a fiatalokat megvédje a bántalmazás összes formájától, beleértve a szexuális vagy bármely más típusú kizsákmányolást. A személyzeti állomány tagjainak észre kell venniük a bullying jeleit – ideértve a fizikai és szexuális bántalmazást, szóbeli sértést, zsarolást, és lopást –, továbbá megfelelően kell reagálniuk és proaktív magatartást kell tanúsítaniuk annak érdekében, hogy megelőzzék az effajta incidensek előfordulását.

Az NMM működésének egyik legfontosabb célja az erőszakos cselekmények bekövetkezésének megakadályozása, valamint az erőszakot elszenvedő áldozatok kiszűrése, biztonságos környezetbe helyezése. A fogvatartottakkal készített interjúkból és több CPT jelentésből is az tűnik ki, hogy a fogvatartottak egymás közötti, valamint a fogvatartottak és a bv. személyi állomány tagjai közötti erőszak – sajnálatos módon – létező jelenség. Az erőszakos cselekmények előfordulása változó, sok esetben nem bizonyítható a megtörténtük, mivel az érintettek nem tudnak ezekről, vagy nem akarnak tudomást venni róluk, félve a megtorlás következményeitől. *Az NMM ezért fontosnak tartja, hogy a bv. személyi állományának kiválasztási folyamatában kiemelt hangsúlyt kapjon az adott munkakörre pályázó személyi és pszichológiai alkalmasságának vizsgálata.*

Az Intézet igazgatója elmondta, hogy a munkaerő fluktuációja miatt gyakran nehéz a személyi állomány feltöltése, mivel a jelentkezők közül sokan alkalmatlannak bizonyulnak a pszichológiai alkalmassági teszten.

Néhány fogvatartott arról számolt be, hogy a kifüggesztett házirendekből számos oldal olvashatatlan. Ezt a látogatás tapasztalatai megerősítették.

<sup>16</sup> 2<sup>nd</sup> General Report [CPT/Inf (92) 3].

<sup>17</sup> 24<sup>th</sup> General Report [CPT/Inf (2015) 1].



A fogvatartottak elmondták azt is, hogy sok esetben amiatt kerülnek konfliktusba a személyi állomány tagjaival, mert a zárkarendet nem tartják be (például rosszul ágyaznak be vagy rosszul helyezik el a holmijukat a zárkában). A személyi állomány tagjai a kifüggesztett házirend áttanulmányozására (annak hiányára) felhívják ugyan a figyelmet, ennek azonban a fogvatartottak nem tudnak eleget tenni, ha a házirend több oldala olvashatatlan vagy nehezen olvasható.

A házirend – és annak mellékletét képező napirend – fontos eleme az Intézetben eltöltött időszaknak, ugyanis ez határozza meg a fogvatartottak jogait és kötelezettségeit. Ebből ismerhetik meg a fogvatartottak mindazon információkat, amelyek kijelölik a mindennapi tevékenységük kereteit. Ha a fogvatartottak nem tudnak megfelelően tájékozódni a kötelezettségeikről – a házirend olvashatatlan oldalai miatt –, könnyen adódhat konfliktushelyzet a személyi állomány tagjai és a fogvatartottak között. *Ennek megelőzése érdekében – az NMM álláspontja szerint – a kifüggesztett házirendek olvashatóságát rendszeresen ellenőrizni kell, és szükség esetén gondoskodni kell a házirend teljes egészének jól olvashatóvá tételéről.*

### **Foglalkoztatás, létszámhiányból eredő gondok, kiegészítés**

Az Intézetben fiatalkorú fogvatartottakkal hat nevelő és egy vezető nevelő foglalkozik. A B/2-es szinten három nevelő teljesít szolgálatot, a B/1-esen kettő, míg a B épület földszintjén egy. A B/1-es szinten dolgozó egyik nevelőnek a látogatás idején 59 fős nevelési csoportja volt, amibe beletartoztak az előzetes letartóztatottak, a nem jogerős ítélettel rendelkezők, a felkészítő csoportba tartozók, valamint a jogerős fogház fokozatúak.

A fogvatartottak beszámolója szerint akkor vehetnek részt sportfoglalkozáson, ha a nevelőnek van ideje, kedve őket elvinni. Belátható, hogy amennyiben egy nevelőre közel 60 személy jut, erre valóban kevés idő állhat rendelkezésére. Megjegyzendő továbbá, hogy kevés a fogvatartottak számára szervezett, tervezett egyéb foglalkoztatás is. Egy fogvatartott elmondta, hogy nincs igazán mit csinálni az Intézetben. A levegőre minden nap kimehetnek, sport heti egy-két alkalommal van az iskolai tornateremben vagy a nagypályán. Az egyéb foglalkozás azonban nagyon ritka.

Az Intézet igazgatója kifejtette, hogy a fogvatartottak részére labdarúgó-, kosárlabda- és asztalitenisz-bajnokságot, pályázatokat, versenyeket szerveznek, filmvetítést tartanak, különböző külső programokra viszik őket. A látogatás idején a faliújságon novellairó pályázatot és szavalóversenyt hirdettek. Térburkoló és kőműves-hidegburkoló képzés indítását tervezték azok számára, akik szakmát szeretnének tanulni.

A fiatalkorú fogvatartottak foglalkoztatása alapvető jelentősége, hogy a fogva tartás okozta, felgyülemlett energiát, feszültséget levezessék. Amint arra az Intézet igazgatója által kiadott, *a fogvatartottak egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekményeinek megelőzése, visszaszorítása érdekében tett intézkedési terv* 6. pontja is *helyesen rámutat*, a fogvatartottak zárkán kívül töltött szabadidejét növelni kell, hogy a sport- és más jellegű foglalkozásokon megőrizzék mentális és testi egészségüket.

Egy fogvatartotti interjúból kiderült, hogy a fiatalkorúakra különösen jellemző, hogy teljes mértékben institucionalizálódnak, gyakorlatilag a börtön lesz életük kerete, nem számolnak a majdani szabadulással. „Ezek a gyerekek elfelejtik a kinti életet.” A felnőttekre ez kevésbé jellemző, ők a börtönből kifelé gondolkodnak.

A fiatalkorúak számára rendkívül fontos a rendszeres testmozgás, különös tekintettel arra, hogy az Intézetben meglehetősen behatárolt a rendelkezésre álló mozgástér. A sportpálya használata csak megfelelő időjárás esetén biztosíthatja a napi – legalább egy óra – szabad levegőn tartózkodást. A kondicionáló termet még nem rendezték be, ezért az ügyészség felhívással fordult az Intézethez.

A kondicionáló terem hiánya miatt jóval kevesebb a testmozgási lehetőség. Az IM rendelet 127. § (1) bekezdés h) pontja szerint a bv. intézetben kondicionáló termet kell kialakítani. A Bvtv. 165. § (1) bekezdése értelmében az elítélt példamutató magatartásáért, a munkában elért eredményéért, a tanulásban tanúsított szorgalmáért, a közösség érdekében végzett tevékenységéért [...] jutalomban részesíthető. A jutalmak körébe tartozik a kondicionáló terem használatának díjmentes biztosítása. [Bvtv. 165. § (2) bekezdés b) pont] A kondicionáló terem hiánya miatt nem teljesül az IM rendelet hivatkozott rendelkezésében foglalt feltétel, valamint nem biztosítható a jutalom hivatkozott formája. A fiatalkorú fogvatartottak számára nagy motiváló hatást jelentene, ha jutalomként díjmentesen használhatnák a kondicionáló termet, különös tekintettel arra, hogy ezt egyébként csak díj ellenében – 800 Ft/fő/hó – tehetik meg. A kondicionáló terem felszerelésével csökkenne a tiltott testépítés („gyúrás a zárkán”).

Amíg térítésmentesen lehetett használni a kondicionáló termet, olyan fogvatartottak vették igénybe a szolgáltatást, akik a fogvatartotti belső hierarchia csúcsán álltak. A zárkán való „gyúrás”, „papucsozás”, „árnyékboks” és a hasonló jellegű tevékenységek önmagukban erősítik a fogvatartottak közötti erőszak veszélyét. A kondicionáló terem használati díjának bevezetésével ennek a kockázata még inkább nőtt. A jobb anyagi körülmények között élő, de gyengébb és elnyomott státuszú fogvatartottak nem élnek a fizetős „gyúrás” lehetőségével, mert tartanak a fogvatartott társaik megvetésétől és megtorlásától.

A CPT 2. általános jelentésének<sup>18</sup> 48. pontja külön említi a szabadban történő testmozgást. Általánosan elfogadott az a nézet, hogy alapvető biztonsági eszközként a fogvatartottak minden nap legalább egy órát mozogjanak a szabadban (lehetőleg valamilyen szélesebb körű program részeként). A CPT kiemelte, hogy kivétel nélkül minden fogvatartottnak (azoknak is, akiket magánzárkába helyeztek) fel kell kínálni a napi szabadban való testmozgás lehetőségét. A CPT szerint az is magától értetődő, hogy a kültéri testmozgásra szolgáló létesítményeknek kellően tágasaknak kell lenniük, és amikor csak lehetséges, védelmet kell nyújtaniuk az időjárás kellemetlenségeivel szemben.

A fogvatartottakkal és az Intézet vezetésével folytatott interjúk alapján nem lehet pontosan meghatározni, hogy hány fogvatartott veszi igénybe a meghirdetett foglalkozási lehetőségeket. A fogvatartottak közül sokan a foglalkoztatás hiányáról számoltak be, ugyanakkor az Intézet lehetőséget biztosít a zárkán kívüli idő eltöltésére.

Az NMM álláspontja szerint törekedni kell arra, hogy az Intézet a fogvatartottak minél szélesebb körét motiválja a különböző foglalkoztatásokon való részvételre. *A rendszeres testmozgás – így a kondicionáló terem hiánya is –, valamint a foglalkoztatások hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszasság lehetőségét veti fel.*

*Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az NMM rámutat arra, hogy amennyiben nem biztosított a megfelelő idejű zárkán kívül töltött szabadidő, a gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez való joga sérülhet, amely az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében meghatározott alapjoghoz kapcsolódó visszasságot idézhet elő.*

A személyi állomány tagjainál a delegáció az általános PTSD tüneteket nem észlelte, azonban a börtönstresszre utaló jelek megjelentek. A *börtönstressz vezető tünetei* a következők voltak: jelentős mennyiségű kávé fogyasztása, rendszeres dohányzás, kevés sport, elhízás, a feszültség hazavitele, ízületi problémák, gyakori betegeskedés, a börtönélmények megoszthatatlansága, rossz álmok a börtönről, valamint a fogvatartottak vagy az áldozatok túlzott sajnálata.

---

<sup>18</sup> 2<sup>nd</sup> General Report [CPT/Inf (92) 3]

A személyi állomány leterheltségét a túlszolgálat mennyisége tükrözi leginkább. Az Intézet vezetőinek tájékoztatása szerint 2015. január hónapban 4117 óra, február hónapban 4217 óra túlszolgálat keletkezett.

Az *Intézet 2015. évi oktatási terve* szerint a Pszichológiai Osztály több előadást is tart a személyi állomány részére. A képzések között megjelennek a stresszkezelő tréningen alkalmazott gyakorlatok és technikák; a kreatív terápiák alkalmazási lehetőségei a fogvatartottakkal való pszichológiai munka során; mentálhigiénés tanácsadás a személyi állománytagok részére; szociális készségfejlesztő terápiák alkalmazási lehetőségei.

*Az NMM álláspontja szerint a személyi állomány tagjainak pszichológusok általi szupervíziója rendkívüli jelentőségű. Tekintettel arra, hogy a látogatás idején nem volt lehetőség interjút készíteni az Intézetben dolgozó pszichológusokkal a jelentés erre vonatkozó megállapítást nem tartalmaz.*

### **Rasszizmus**

A személyi állomány egyik tagja a látogatás idején is több alkalommal rasszista megjegyzéseket tett a fogvatartottakra: „kimész, ott sorakoznak a rabok, és teljes a sötétség, egy fehér arcot sem látsz...”.

Több fogvatartott állította, hogy a személyzet azért lép fel velük támadó jelleggel verbális és fizikai módon, mert cigányok. A cigány származásra utalást a személyzet gyakran verbalizálja is. Néhány fogvatartott jelezte az interjú során, hogy a börtönben nem lehet érvényesülni akkor, ha valaki nem roma. „A romáké a börtön”. Az Intézetben az etnikai eredetű feszültség nem csak a személyi állomány és a fogvatartottak között érzékelhető, hanem – igaz gyengébben – a fogvatartottak között is.

Néhány roma fogvatartott jelezte, hogy korábban másik büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi eljárás során rasszizmust tapasztalt a hatóságok részéről. Egy fogvatartott közölte, hogy vele szemben a személyzet részéről előfordult kifejezetten a roma identitásával kapcsolatban az a megjegyzés, hogy „olyan bűnöző fejed van.”

A CPT a 24. általános jelentésének<sup>19</sup> 97. pontjában kiemelte, hogy látogatásai során – figyelemmel a megelőzési célú működésére – elsősorban azokat a szabadságuktól megfosztott fiatalkorúakat keresi, akiket rossz bánásmód ért. Sajnálatos módon a bv. intézetek személyzete által a fiatalkorúakkal szemben tanúsított szándékos rossz bánásmódot még nem sikerült teljesen felszámolni, és továbbra is valós aggodalomra ad okot számos európai országban. A CPT delegációk folyamatosan értesülnek hihető forrásból arról, hogy a fogvatartott fiatalkorúak rossz bánásmód áldozatai lettek. Az állítások gyakran rúgásokra, pofonokra, ütésekre vagy botütésekre vonatkoznak, amiket a letartóztatás idején (még azután is, hogy az érintett fiatalkorút elfogták), szállítás közben vagy a kihallgatás során szenvedtek el a fogvatartottak. Az sem ismeretlen jelenség, hogy a fiatalkorúak fenyegetés vagy szóbeli támadás áldozatai lesznek (beleértve a rasszista megnyilvánulásokat is) a büntetés-végrehajtási szervek eljárása során.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz a személyi állomány tagjainak kijelentései, amelyek a fogvatartottak származására utalnak.*

### **Szexizmus**

A látogatás idején a személyi állomány egyik vezető beosztású tagja a nőekkel kapcsolatban becsmérlő, lealacsonyító módon vélekedett. Több esetben az állomány néhány tagja a pszichológusok személyét is hasonló összefüggésben említette. Az Intézetben csak női pszichológus dolgozik. A börtönben végzett pszichológiai munkának jelentős szerepe van a rossz bánásmód megelőzésében.

<sup>19</sup> 24<sup>th</sup> General Report [CPT/Inf (2015) 1].

A nők becsmérése mögött az a vélekedés bújhat meg, hogy a pszichológiai munka túlzottan anyáskodó, a fogvatartott és a biztonsági személyzet közti szövetséget kereső tevékenység. Ez a gondolkodás elfogadhatatlan. *Az NMM megállapítja, hogy az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot idéz elő a személyi állomány tagjainak a fentiekben leírt viselkedése.*

#### **2.4. Pszichológiai ellátás**

Az Intézetben dolgozó négy pszichológus nem csak a fiatalkorú, hanem a felnőtt korú – a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházából érkező – fogvatartottak ellátásával is foglalkozik, amely a *pszichológusok jelentős leterheltségét* eredményezi. A pszichológusokkal a látogatás során nem készült interjú, mivel annak időpontjában továbbképzést tartottak a személyi állomány számára. A fogvatartottak nagyon elégedettek voltak a pszichológusok munkájával, jó tapasztalatokról számoltak be. A legtöbb megkérdezett fogvatartott elmondta, hogy jelzésre, kérésre a pszichológusok könnyen elérhetőek. Az alapvető jogok biztosa az AJB-2323/2012. számú jelentésében kifejtette, hogy a helyszíni ellenőrzés idején három pszichológus foglalkozott a fogvatartottakkal, ami kevés volt a fogvatartotti létszámhoz, közvetlenül veszélyeztetve a fogvatartottak, kiemelten a fiatalkorú fogvatartottak lelki egészségéhez való jogát.

A pszichológusok száma 2012-től ugyan egy fővel emelkedett – amely feltétlenül üdvözlendő előrelépés –, azonban az NMM álláspontja szerint az Intézetben dolgozó négy pszichológus sem elegendő ahhoz, hogy az összes fogvatartott lelki egészségéhez való joga maradéktalanul érvényesüljön. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII. 14.) OP intézkedése szerint arra kell törekedni, hogy a pszichológusok legfeljebb 150-200, fiatalkorúak és a HIV-körleten lévők esetében 50-70 fogvatartott gondozását végezzék.

*Mindezekre tekintettel az NMM megállapítja, hogy az Intézetben továbbra is kevés a pszichológusi státusz, ami közvetlenül veszélyezteteti a fogvatartottak egészségéhez való jogát.*

Figyelemre méltó, hogy orvosi ellátásra is érkeztek olyan fogvatartottak, akiknek pszichológiai problémáik is voltak (például önkárosítás, bullying, nyugtalanság stb.). Az egészségügyi személyzet egybehangzóan úgy vélekedett az önkárosításról (például falcolás), hogy az figyelemfelkeltés. Egy fogvatartott elmondása szerint előfordul, hogy súlyosabb önkárosítás esetén az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe utalják az érintett személyt.<sup>20</sup> A börtönben az önkárosítás nem csupán figyelemfelkeltés lehet, hanem néha az életben maradás egyik eszköze is. Az önkárosító személy a szakirodalom szerint nem akar meghalni, hanem éppen ellenkezőleg, egy fenyegető közegben életben akar maradni.<sup>21</sup> Ebből a szempontból kifejezetten fontos, hogy elsősorban a pszichológus foglalkozzon az önkárosítással, illetve az orvos az önkárosítót utalja a pszichológushoz. Az életben maradási és a halálvágy motívum közötti különbség a börtönközegben kifejezetten éles. *Az NMM álláspontja szerint kiemelkedően fontos, hogy a fogvatartottakkal közvetlenül foglalkozó személyi állomány is belássa az öngyilkossági kísérlet és az önkárosítás közötti különbséget.*

#### **2.5. Egészségügyi ellátás**

Az Intézet egészségügyi osztályán egy fő férfi traumatológus, hat fő ápolónő 12 órás váltásban, valamint négy fő ápolónő 8 órában dolgozik. A személyzet szerint az optimális működéshez legalább 8 fő váltásban dolgozó ápolóra lenne szükség, indokolt lenne továbbá még egy orvosi státusz. A személyzet fontosnak tartaná, hogy férfi ápolók is dolgozzanak az Intézetben, tekintettel arra, hogy az egészségügyi osztályon az orvos kivételével mindenki nő.

<sup>20</sup> Ld. a fogvatartottak öngyilkossági kísérletei megelőzésének és kezelésének módszereiről szóló 11/2010. (III. 26.) IRM utasítás 13. pontját: „Amennyiben az öngyilkossági kísérletet elkövető fogvatartott öngyilkossági szándékáról nem mond le, sürgősségi ellátását követően – ha elmeállapotának vagy szervi-idegrendszeri megbetegedésének kivizsgálása céljából indokolt – orvosi beutalóval az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe, az elzárás intézkedés hatálya alatt állókat a területileg illetékes szakintézménybe kell utalni.”

<sup>21</sup> Solomon, Y., & Farrand, J. (1996). "Why don't you do it properly?" Young women who self-injure. *Journal of Adolescence*, 19, 111-119.

Előfordulhat, hogy az Intézetben akár napi 50 fogvatartottat is meg kell vizsgálni. Ugyanakkor a betegforgalom nagy szórást mutat, mert olyan nap is van, amikor csak 15 fogvatartott érkezik vizsgálatra. Az orvos szerint átlagban napi mintegy 700 kliens egészségéért felel.

Az orvosi szobában a betegek kartonjait papírformátumban és elektronikusan is tárolják. A papírformátumú tárolás polcrendszeren valósul meg. Egyes aktákat azonban – kérés ellenére – nem tudtak megtalálni, de a konkrét esetet nyomon lehetett követni a számítógépen. Az egészségügyi személyzet szerint a számítógépek nagyon jó állapotban vannak, azonban a szoftver nem megfelelő. Panaszt fogalmaztak meg az adminisztrációs terhekkel kapcsolatban, ami az érdemi munkától veszi el az időt és energiát.

Az orvosi szoba mellett várakozó helyiségeket alakítottak ki. A helyiségek ajtaja a várakozás alatt zárva van, az elhelyezési körülmények megfelelőek. Előfordulhat azonban, hogy fiatalok és felnőttek egyaránt várakoznak a folyosón az orvosi vizsgálatra.

A befogadási vizsgálat alkalmával megkérdezik, hogy van-e a fogvatartottnak panasa. Szemrevételezés alapján az orvos dönti el, hogy milyen vizsgálatok szükségesek egy-egy fogvatartott esetében. A külsérelmi nyomokat mindig rögzítik. Ezen kívül nyilatkozatot íratnak alá a fogvatartottal:

- öngyilkossági szándékáról (erről lemond – nem mond le);
- HIV fokozott kockázatáról szóló tájékoztatásról és a HIV szűrővizsgálat lehetőségéről (részt kíván venni – nem kíván részt venni);
- eltitkolt betegségről;
- a gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátásról.

Röntgen és CT vizsgálatokat külkórházban végeznek, sérülés esetén mindig kérik a beteg röntgenvizsgálatát. A külsérelmi nyomok rögzítése négy lépcsős: először az ápoló írja le az esetet, aztán az intézet orvosa, majd a Bv. Központi Kórházának orvosa, végül a külkórház. Előfordult olyan is, hogy a fogvatartottak szexuális erőszakból eredő végbélrepedéssel érkeztek az orvoshoz. Ezeket a betegeket a személyzet állítása szerint faggatni kellett, mert nem mertek beszámolni a velük történt eseményekről, egészségkárosodásukra azonban megoldást kerestek.

A fogvatartottak olykor az Intézet egészségügyi állományához fordulnak segítségért, ha fogvatartott társaik irányából fizikai erőszak fenyegeti őket. „Kérem, csináljon valamit, mert azt akarják, hogy bokszolják!” A személyi állomány tagjai nem nyilatkoztak arról, hogy ilyen esetekben fellépnének az erőszak megelőzése érdekében: „Ha szólok is a nevelőnek, nyilván nem akkor fogják elverni, amikor a nevelő ott van.” Ez az attitűd megjelenik a sérülések kezelése során is. Ha a fogvatartott úgy tájékoztatja őket, hogy sérülései balesetből származnak, akkor nem vizsgálják tovább az okokat akkor sem, ha egyértelmű (vagy nagyon valószínű), hogy fogvatartottak közötti erőszak, bántalmazás okozta a sérülést.

A jelentés korábban utalt arra, hogy a fogvatartottak közötti erőszak az Intézetben létező jelenség, amit az egészségügyi személyzettel készített interjú is alátámaszt. A fogvatartottak közötti erőszak megelőzésének egyik eszköze lehet, hogy a sérülések azonosítása és okainak feltárása tekintetében szakképzett személyzet *kiemelt figyelmet fordít a bántalmazás jegeinek felismerésére*. Ennek abban az esetben is meg kell valósulnia, ha a fogvatartott maga nem jelzi a bántalmazás tényét. Az Európai Börtön szabályok 42.3. és 43.3. pontja értelmében a fogvatartott vizsgálata során az orvosnak vagy szakképzett ápolónak különös figyelmet kell fordítania arra, hogy minden olyan jelet vagy tünetet, ami arra utal, hogy a fogvatartott erőszakos bánásmód áldozata lett, pontosan dokumentáljon, és erről jelzést is tegyen a megfelelő hatóságok irányába. Az orvosnak azt is jelentenie kell az intézetvezető számára, ha úgy véli, hogy a fogvatartott testi vagy lelki egészségét súlyos veszély fenyegeti a fogva tartás körülményei miatt. Ilyen körülmény lehet a fogvatartott társak általi bántalmazás is.

*Mindezekre tekintettel az NMM álláspontja szerint az intézet egészségügyi személyzetének feladata, hogy – a szakmai szabályoknak megfelelően – a bántalmazásra utaló jegyek rögzítése mellett lépéseket tegyen az ilyen cselekmények büntetlenül maradásának megakadályozása érdekében.*

A testüregekre kiterjedő vizsgálatot a Bv. Központi Kórház sebészete végzi. Pszichiáter szakorvos heti egy alkalommal jön az Intézetbe. A pszichés problémákkal küzdő fogvatartottak gyakran kapnak Xanaxot, vagy Frontint.

A fogvatartottak többsége elégedetlen volt a szakszemélyzet egyik tagja által tanúsított kommunikációval. Többek szerint néha lejárt gyógyszereket kapnak tőle, nem foglalkozik velük, és megtorlással fenyegeti őket, ha ismételten jelentkeznének. A szakszemélyzet többi tagjának kommunikációjával a fogvatartottak meg voltak elégedve.

Az NMM a jelentés 2.3. pontjában már kifejtette a személyi állomány és a fogvatartottak közötti kommunikációra vonatkozó álláspontját. *Ez természetesen az egészségügyi személyzet tekintetében is irányadó.*

Az Intézetben fogorvosi szakszolgálat is működik, minden nap 7:00-13:00 óra között. Itt kapnak ellátást a fogvatartottak és a személyzet tagjai is. Az akut eseteket leszámítva kb. 15 nap az ellátásra való várakozási idő. A rendelő felszereltsége elavultnak mondható, a berendezés felújításra szorul. Ha az intézeti keretek között nem lehetséges a fogászati ellátás, a fogvatartottakat szájsebészeti szakrendelésre utalják. A legnagyobb probléma a HIV-betegek ellátása, mivel ebbe a fogorvosi rendelőbe utalják az egész országból a HIV pozitív fogvatartottakat. HIV-fertőzött beteg ellátása után a teljes rendelőt szigorúbb szabályok szerint kell fertőtleníteni, ezért őket napközben nem lehet ellátni, csak a rendelés végén. A HIV pozitív betegek ellátásáért külön anyagi támogatást vagy veszélyességi pótlékot nem kapnak. A látogatás idején több fogvatartott panaszkodott a bőrbetegségek terjedésére, és arra, hogy ezzel kapcsolatban nem kapnak megfelelő felvilágosítást. *Az Intézet a fiatalok fogvatartottak fertőző bőrbetegségeinek megelőzésére szolgáló intézkedési tervet készített* Eszerint intézkedni kell arra, hogy a fogvatartottak minden nap vegyék igénybe a fürdési lehetőséget. A mosási időpontok meghosszabbíthatók. A megfelelő ruházatcsere érdekében 150 fiatalok részére teljes készlet formaruhát szerzett be az Intézet. A napirendben meghatározott fertőtlenítő takarítást a körletfelügyelők ellenőrzik és rögzítik a szolgálati naplóban. A körletfürdőkben és WC-kben a napi takarításon felül heti egyszeri fertőtlenítő takarítást kell végrehajtani. A szabad levegőn tartózkodás alatt a fogvatartottaknak a pokrócukat ki kell rázniuk. Tájékoztató előadást kell tartani a további bőrbetegségek megelőzése érdekében. A körleteken biztosítani kell a fertőtlenítőszerrel. A szakápoló feladata, hogy a megállapított és kezelendő bőrbetegségben szenvedő fogvatartottakat kezelje, ellenőrzötten hajtsa végre, a végrehajtást és a kezelt létszámot rögzítse az ápolók átadás-átvételi dokumentációjában. A fertőző betegségben szenvedő fogvatartottak számát figyelemmel kell kísérni, a betegek számának jelentős emelkedését jelenteni kell az igazgatónak. Az egészségügyi osztály feladata, hogy a körletfelügyelők részére átadja azon betegek listáját, akiknél kiemelt figyelmet kell fordítani a napi fürdésre. *Az NMM a bőrbetegségek kezelésével és megelőzésével kapcsolatos visszasságot nem tárt fel.*

## **2.6. Kapcsolattartás**

A fogvatartottak számára rendkívül fontos a kapcsolattartás a külvilággal. Néhányan elmondták: nagyon várják, hogy olyan másik bv. intézetbe helyezték el őket, amely családjuk lakóhelyéhez közelebb fekszik, így gyakrabban számíthatnak találkozásra a beszélők keretében. A telefonos kapcsolattartás gyakoriságára nem panaszkodtak a fogvatartottak. Többen is kifogásolták azonban, hogy a csomagjaikat csak késve kapják meg, az azokban küldött élelmiszerek egy része megromlik, mire hozzájuk eljut. Az is előfordul, hogy a csomagok hiányosak.

A kapcsolattartással összefüggésben a fogvatartottak nem számoltak be problémáról. Általános, hogy havi egy – enyhe rezsimben két – alkalommal mehetnek beszélőre, heti három alkalommal telefonálhatnak hozzátartozójukkal. Jutalomként van, aki ennél gyakrabban is telefonálhat. Levelet minden nap kaphatnak és írhatnak is.

*Az NMM a kapcsolattartással összefüggő visszásságot nem észlelt.*

### **3. Összefoglalás**

Az NMM egy follow-up jellegű vizsgálat keretében ellenőrizte a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében a fogvatartási körülményeket. A vizsgálat során a fogdakörlet zárkáiban és a „csurmán” voltak a legrosszabb elhelyezési körülmények. A fogdán a zárkák mozgástere nem éri el a jogszabályi minimumot, a helyiségek szellőzése és megvilágítása nem megfelelő. A szállítózárkákban olyan sok embert helyeztek el a látogatás idején, hogy sokuknak állniuk kellett, nem jutott mindenkinek ülőhely. Ezek a körülmények az embertelen bánásmód tilalmával, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak.

A fogvatartottak az interjúk során arról számoltak be, hogy vannak, akik egymás sérelmére követnek el erőszakos cselekményeket, a személyi állomány tagjai pedig bántalmazzák őket. Az erőszakos cselekmények, bántalmazások bizonyítása sokszor nehéz vagy nem lehetséges, a fogvatartotti *allegációk* azonban a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot vetnek fel.

A NMM tagjainak tapasztalatai, valamint a fogvatartottak beszámolóí alapján is megállapítható, hogy az Intézet személyi állományának tagjai rasszista és szexista kijelentéseket tettek, amely a megalázó bánásmód tilalmával kapcsolatos visszásságot okoz.

A fogvatartottak elmondása szerint az Intézetben belül nem elég változatos a foglalkoztatásuk. Az Intézet lehetőséget biztosít különböző programok, foglalkozások igénybevételére, azonban bizonytalan az azokon való fogvatartotti részvétel. A NMM álláspontja szerint az Intézetnek törekednie kell arra, hogy a fogvatartottakat motiváltá tegye a foglalkoztatásban való részvételre.

A látogatás elsősorban nem a korábbi ombudsmani jelentésben megfogalmazott ajánlások megvalósulásának az ellenőrzésére irányult, ugyanakkor az NMM azt sem mellőzhette. Az Intézetben dolgozó pszichológusok száma háromról négyre emelkedett, ami előrelépés, azonban nem biztos, hogy a fogvatartottak nagy számára tekintettel (a vizsgálat idején 761, és 762 fő) ez maradéktalanul biztosítja a zökkenőmentes pszichológiai ellátást. Emiatt sérülhet a fogvatartottak – különös tekintettel a fiatalkorúak – egészséghez való joga. A fiatalkorú fogvatartottak dohányzási lehetősége sem szűnt meg az Intézetben, dohányzó zárkák továbbra is vannak, állandósítva ezzel a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot.

### **4. Ajánlások**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az NMM a következő ajánlásokat teszi.

1. Az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM *javasolja a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának*, hogy vizsgálta meg a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete állományszervezési táblájának módosítási lehetőségét, annak érdekében, hogy a szükségesnek ítélt státuszok – például pszichológus, orvos – száma növekedhessen.

*Az NMM felkéri a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg a bővítéshez szükséges anyagi fedezet központi költségvetésből való biztosíthatóságát, valamint dolgozzon ki tervet a fogda körlet zárkái mozgásterének bővítésére.

Az NMM megfontolásra ajánlja a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében – az intézet nevének megfelelően – ne felnőtt korú fogvatartottak tartózkodjanak jelentős többségben, hanem valóban fiatalkorúak.

Az NMM felkéri a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a szállítózárkában ne legyen – még az ott eltöltött néhány óra időtartam alatt sem – olyan mértékű zsúfoltság, hogy többeknek nem jut ülőhely.

Az NMM felkéri a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát továbbá arra is, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a „csurmán” a dohányzók és nemdohányzók elkülönítése valósuljon meg.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az NMM kezdeményezi a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének Igazgatójánál, hogy biztosítsa a fogdakörlet zárkáiban a megfelelő szellőzést és megvilágítást.

Az NMM felkéri a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének Igazgatóját, hogy haladéktalanul intézkedjen annak érdekében, hogy a fogvatartottakkal szembeni rossz bánásmód és a fogvatartottak közötti erőszak ne fordulhasson elő, vagy jelentősen csökkenjen az Intézetben. Ennek keretében tegye meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy az Intézet egészségügyi személyzete tevőlegesen részt vegyen annak megakadályozásában, hogy a fogvatartottak közötti erőszak megfelelő szankció nélkül maradjon.

Az NMM felkéri a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének Igazgatóját, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a személyi állomány tagjai tartózkodjanak a rasszista, szexista kifejezések használatától.

Az NMM javasolja a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének Igazgatójának, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogvatartottak foglalkoztatásáért felelős személyek törekedjenek a foglalkozásokon való részvétel iránti motiváltság előmozdítására.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.



**Melléklet**



**1-2. kép: „csurma”**



**3-6. kép: mosdó és WC a fogda körlet zárkáiban, csótány a zárkában**



7. kép: zárka a fogda körleten    8. kép: vizelet, ürüléknyom (?) a fogda körlet zárkájának falán



9. kép: mosdó a B körleten

**Az alapvető jogok biztosa**  
**– mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus –**  
**Jelentése**  
**az AJB-1424/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Sárközy István

### **Az eljárás megindulása**

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) a 2011. évi CXLIII. törvény hirdette ki. A Jegyzőkönyv célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól.<sup>1</sup> A Jegyzőkönyv 3. cikke értelmében – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (nemzeti megelőző mechanizmust) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében. A Jegyzőkönyv 4. cikke szerint az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják (a továbbiakban: fogvatartási helyek).

Magyarországon 2015. január 1-jétől nemzeti megelőző mechanizmusként (a továbbiakban: NMM) az alapvető jogok biztosa jár el, aki az említett feladatainak teljesítése során a fogvatartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és alapvető joggal összefüggő visszásság hiányában is rendszeresen vizsgálja.<sup>2</sup>

### **A látogatás helyszínének kiválasztása**

Működése első évében az NMM főként olyan helyszínekre látogat, ahol a fogvatartottak létszáma miatt, a rossz bánásmód megelőzését szolgáló, jogszabályban előírt elhelyezési körülmények megvalósulása különösen fontos. A Büntetés-végrehajtás Központi Kórházát (a továbbiakban: Kórház) az állampolgári jogok országgyűlési biztosa korábban már több alkalommal vizsgálta és 2013-ban a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmód vagy Büntetés Megelőzésére létrejött Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) is meglátogatta. A látogatás elsődleges célja a korábbi látogatásokról, illetve vizsgálatokról szóló jelentésekben megfogalmazott ajánlások megvalósulásának nyomon követése volt.

### **A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre**

A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében fogva tartási helynek minősül bármely olyan hely, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. Ugyanezen cikk 2. bekezdése szerint szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Btv.) 121. § (1) bekezdése értelmében a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt szabad mozgáshoz, tartózkodási hely szabad megváltoztatásához, és szabad orvosválasztáshoz való joga szünetel.

---

<sup>1</sup> Jegyzőkönyv 1. cikk.

<sup>2</sup> Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A. §-át, valamint a 39/B. § (1) bekezdését.

A Bvtv. 160. §-a szerint a büntetések és intézkedések végrehajtása során az elítélt egészségi állapotának megfelelő gyógyító-megelőző ellátását elsősorban a fogva tartó bv. intézet, illetve a Kórház [...] biztosítja, és az elítélt ezt az ellátást köteles igénybe venni. A Bvtv. hivatkozott előírásaira figyelemmel a Kórház fogva tartási hely, így annak látogatása a nemzeti megelőző mechanizmus hatáskörébe tartozik.

### **Az 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]
- *A kínzás, embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani.” [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés]
- *A lelkiismeret és 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 VIII. cikk (1) bekezdés]
- *A testi és lelki egészséghez fűződő jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés]
- *Megkülönböztetés tilalma:* Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés]
- *A magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.” [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]
- *A panasztétel joga:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” [Alaptörvény XXV. cikk].

### **Az alkalmazott jogforrások**

#### ***Nemzeti jogforrások***

- Magyarország Alaptörvénye;
- 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (a továbbiakban: Ajbt.);
- 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről;
- 2011. évi CXLIII. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről;
- 1991. évi LXIV. törvény a gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről;
- 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Európai Emberi Jogi Egyezmény) kihirdetéséről;
- 1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek forgalmazásának egyes szabályairól;

- 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bvtv.);
- 1997. évi CLIV törvény az egészségügyről (a továbbiakban: Eütv.);
- 8/2014. (XII.12.) IM rendelet a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak egészségügyi ellátásáról;
- 16/2014. (XII.13.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól (a továbbiakban: IM rendelet);
- 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről;
- 2147/2002. (V. 10.) Korm. határozat a büntetés-végrehajtás fejlesztési programjáról.

### ***Nemzetközi jogforrások***

- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az Európai Börtönszabályokról szóló R/2006/2 ajánlása a Tagállamok számára (a továbbiakban: Európai Börtönszabályok)
- A CPT 3. általános jelentése.<sup>3</sup>
- A CPT 24. általános jelentése.<sup>4</sup>
- A CPT 1990. július 29. és 1990. augusztus 10. között Nagy-Britanniában tett látogatásáról szóló jelentése.<sup>5</sup>
- A CPT 2013. április 3. és 2013. április 12. között Magyarországon tett látogatásáról szóló jelentése.<sup>6</sup>

### ***A látogatás módszere***

A nemzeti megelőző mechanizmus látogatásainak célja, hogy az érintett hatóságokat és intézményeket a rossz bánásmód megelőzését szolgáló intézkedéseik hatékonyságának javítására ösztönözze.<sup>7</sup> Az alapvető jogok biztosát az NMM feladatainak teljesítése során, az Ajbt.-ben meghatározott általános vizsgálati jogosultságok mellett, speciális jogkörök is megilletik. Az Ajbt. 39/B. § (3) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa a helyszíni ellenőrzés során

- a fogvatartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet,
- a fogvatartási helyek számára és földrajzi helyére, valamint a fogvatartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számára, a velük való bánásmódra és fogva tartásuk körülményeire vonatkozó összes iratba korlátozás nélkül betekinhet, azokról kivonatot és másolatot készíthet,
- a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve bármely ott tartózkodó személyt meghallgathat.

Az Ajbt. 39/D. § (3) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében való közreműködésre a köztisztviselő munkatársak mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat. Miután a látogatás – az alapvető jogok biztosának korábbi vizsgálataitól eltérően – a Kórházban tartózkodó betegek ellátásának egyes, orvos-szakmai szempontjaira is kiterjedt, a feladat ellátásában egy megbízott orvos szakértő is közreműködött.

<sup>3</sup> CPT/Inf (93) 12.

<sup>4</sup> CPT/Inf (2015) 1,

<sup>5</sup> CPT/Inf (91) 15.

<sup>6</sup> CPT/Inf (2014) 13.

<sup>7</sup> Lásd: Report on the Visit of the Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment to The Maldives (26 February 2009), 5. pont.

A látogatása során a következő vizsgálati módszereket alkalmaztam:

- a) helyszíni iratbetekintés, dokumentumok bekérése, mérések elvégzése,
- b) az elhelyezés körülményeinek megtekintése, fényképfelvételek készítése, az alábbi fókuszpontokkal:
  - épületek, helyiségek állapota, a fogvatartottak biztonsága és szükségleteinek biztosítása szempontjából;
  - személyes higiéné biztosítása;
  - orvosi ellátás, gyógyszerelés biztosítása;
  - a várandós nők, a kisgyermekes anyák és az újszülöttek elhelyezése és ellátása;
- c) a fogvatartottak, a személyi állomány tagjainak és az intézmény vezetőségének személyes meghallgatása, a fogvatartottak és a személyi állomány tagjai viselkedésének az alábbi szempontok szerinti megfigyelése:
  - bánásmód általában;
  - munkáltatás, szabadidős programok,
  - kapcsolattartás a külvilággal;
  - kommunikáció, konfliktuskezelés és fegyelmezés;
  - panaszkezelés.

A személyes meghallgatások interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján történtek.

#### ***A látogatás résztvevői***

dr. Fliegauf Gergely pszichológus, a látogatás vezetője

dr. Izsó Krisztina jogász

dr. Rostás Rita pedagógus, pszichológus

dr. Sárközy István jogász

dr. Nemes János, megbízott orvos szakértő

***A látogatás időpontja:*** 2015. április 2.

***A jelentés elkészítésében közreműködött:*** dr. Haraszi Katalin jogász

#### ***A jelentés felépítése***

1. Előzmények
2. Az intézmény alapadatai
3. Megállapítások
4. Összefoglalás
5. Ajánlások

### **1. Előzmények**

1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az AJB-1161/2009. számú jelentésében kifogásolta, hogy az 5/1998. (III. 6.) IM rendelet az elítéltek egészségügyi ellátás visszautasításával kapcsolatos önrendelkezési joga korlátozására vonatkozó szabályokat az egészségügyről szóló törvényre történő hivatkozás nélkül határozta meg, ezért az Alkotmánybírósághoz fordult.

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az AJB-6959/2010. számú jelentésében kifogásolta, hogy a Kórház *pénzügyi-gazdasági kérdésekben nem önálló*, hanem a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetétől függ. Bár a két intézmény működésében voltak közös pontok, azonban abból adódóan, hogy a Kórház elsődlegesen nem klasszikus értelemben vett büntetés-végrehajtási funkciót lát el, a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetével való együttműködése nehézkes volt.

A Kórház közműrendszerét 50 éve nem újították fel, és a karbantartások mindössze a legszükségesebb hibák elhárítására szorítkoztak. Az intézmény *fűtési rendszere annyira elavult volt*, hogy fogvatartottak egy része, meleg víz hiányában, időnként csak hideg vízben tudott fürdeni. A központi épületben egyetlen lift működött, amelyet nem csak személyek, hanem például étel- és az elhunytak testének szállítására is használtak. A felvonó gyakori meghibásodása sok gondot okozott a betegellátásban. A nyílászárók elhasználódtak, nem feleltek meg a biztonsági követelményeknek. *A főépület és a hozzá tartozó épületek teljes rekonstrukcióra, a Kórház kórterméinek elhasználódott berendezése pedig felújításra, illetve cseréire szorult.*

A fogvatartottak foglalkoztatásával kapcsolatban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa megállapította, hogy a Kórház csak a női fogvatartottaknak tudott szakkör jellegű foglalkozásokat biztosítani. Egyes kórházi osztályok könyvtárat működtettek, azonban DVD és videó lejátszó csak a Tüdőbeteg és a Szülészet-nőgyógyászati Osztályon volt. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a fogvatartottak létszámához képest, a nevelők és felügyelők számát sem tartotta arányosnak. Az említett körülmény, továbbá a pszichológusi és/vagy szakpszichológusi státusz hiánya közvetlenül veszélyeztethette a fogvatartott betegek és a személyi állomány lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint a személyi állomány emberi méltóságához való jogát, mivel szolgálati feladataik ellátása során fokozott mentális terhelésnek voltak kitéve.

3. A CPT a legutóbbi, 2013. április 3-12. között tartott, időszakos magyarországi látogatás során a Kórházba is ellátogatott. A látogatásról szóló jelentés szerint a Kórház jól kialakított baba-mama részlegében a szaniterek rossz állapotban voltak. Az intézmény többi részlegén kevés volt a férőhely, a szobák szűkösek voltak, és a berendezésük sem volt megfelelő. A főépület harmadik emeletén gyakran nem volt meleg víz. A Kórház a fogvatartottaknak foglalkoztatását sem biztosította, így ők egész nap a kórtermekben tartózkodtak. Több fogvatartott arról is beszámolt, hogy a napi egy óra szabad levegőn tartózkodás, valamint a cigarettaszünet csak részben vagy egyáltalán nincs biztosítva. Több fogvatartott a szabad levegőn tartózkodáshoz nem rendelkezett megfelelő ruházattal. A CPT kifogásolta, hogy némely fogvatartott az újszülött részlegen „segítőként” dolgozott.

A CPT felhívta a magyar hatóságok figyelmét, hogy javítaniuk kell a Kórház fizikai állapotán. Különösképpen annak érdekében kell lépéseket tenniük, hogy a Kórház valamennyi helyiséget megfelelő higiéniai állapotban tartsák, és a betegek szobája megfelelően legyen berendezve. Biztosítani kell, hogy a meleg víz a Kórház egész területén, beleértve a központi főépület harmadik emeletét is, elérhető legyen és a személyenként 6 m<sup>2</sup>/fő mozgástérre vonatkozó nemzeti kórházi minimumszabvány a többágyas kórtermekben, így a Betegség Megállapító Osztályon (a továbbiakban: BMO) is betartásra kerüljön. A CPT intézkedéseket kezdeményezett annak érdekében, hogy a betegek valamilyen tevékenységhez is - például könyvek, újságok, magazinok, társasjátékok - hozzáférjenek. Az egyértelmű kezelési ellenjavallat kivételével, biztosítani kell számukra annak lehetőségét, hogy megfelelő körülmények között, legalább napi egy órában, szabadtéri gyakorlatokat végezzenek, és a szabadtéri gyakorlatokhoz szükséges ruházattal is el kell látni őket. Végül a CPT javasolta, hogy elítéltek az egészségügyi feladatok ellátásában ne vegyenek részt.

A Kormánynak a jelentésre adott válasza szerint a Kórház a látogatást követően új étkezőasztalokat, szekrényeket vásárolt. A BMO állapotának javítására felújítást kezdeményeztek, amelynek szakmai, pénzügyi előkészítése folyamatban van. Az intézmény a Belgyógyászati Osztály 2. kórterme számára egy rongálásbiztos WC-t is beszerezett. Az intézmény egész területén, folyamatosan elérhető melegvíz-ellátás biztosításához szükséges felújítás költségeit a 2014-es költségvetés tervezése során fogják figyelembe venni. A betegek elfoglaltságának biztosítása céljából a Kórház hamarosan TV-szolgáltatást nyújt a betegek számára.

Az ehhez szükséges szerződéskötés és a rendszer kiépítése 2013. december 31-ig megtörténik. Pályázati pénzből TV-készülékeket vásároltak, amelyeket a kórtermekben fognak elhelyezni. A Kórház szerződést kötött a Pest Megyei Könyvtárral annak érdekében, hogy a betegek könyveket kölcsönözhesse. A betegek a szabad levegőn tartózkodás lehetőségéről minden nap értesülnek. Megfelelő foglalkoztatásuk egyetlen akadálya az egészségügyi állapotuk. Az intézmény megfelelő felszereléssel rendelkezik ahhoz, hogy a fogvatartottak napi egy óra szabad levegőn tartózkodását biztosítsa, és már az ehhez szükséges ruházatot is beszerezték. A Kórházban egészségügyi ellátásba bevont elítéltek nincsenek, csak takarítást végeznek.

## 2. Az intézmény alapadatai

A CPT 3. általános jelentésének 36. pontja értelmében, a szabadságuktól megfosztott személyek számára egy teljesen felszerelt kórház kell biztosítani, „*ami lehet börtönkórház vagy a börtönön kívüli egészségügyi intézmény.*” Magyarországon a büntetések és intézkedések végrehajtása során az elítélt egészségi állapotának megfelelő gyógyító-megelőző ellátását elsősorban a fogva tartó bv. intézmény, a Kórház, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (a továbbiakban: IMEI) biztosítja. A fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra szoruló fogvatartottat elsősorban a Kórházba kell szállítani.<sup>8</sup>

A Kórház egy háromemeletes főépületben és két másik, azonos ingatlanon található, épületben működik. A Kórházban BMO is működik, ahol olyan, nem fekvőbeteg fogvatartottak tartózkodnak, akik szakorvosi vizsgálatok elvégzése céljából érkeztek az intézménybe. A gyógykezelés a 4 szakfeladatot ellátó – Belgyógyászati, Sebészeti, Szülészeti-nőgyógyászati és a Tüdőbeteg – fekvőbeteg osztály zárt kórtermében történik. A Kórházban különleges biztonságú zárka nincsen, azonban a Belgyógyászati Osztály 2. számú kórterme biztonsági elkülönítőnek lett kialakítva. Ebben a kórteremben rozsdamentes WC-csésze, rögzített ágy, asztal és szék található és a helyiséget elektronikus megfigyelő eszközzel (kamera) is felszerelték. A Kórház befogadó képessége **297** fő. A látogatáskor az intézményben **194** nagykorú személyt, köztük egy-egy román, portugál és nigériai állampolgárt kezeltek (a továbbiakban: beteg). 30 személyt a nőgyógyászat, 34 személyt a sebészet, 44 személyt a pulmonológián, 57 személyt a belgyógyászaton ápolnak. 26 beteg a BMO-n tartózkodott, 3 személyt külső kórházban ápolnak, 1 személy a fegyelmi elkülönítőben volt. A látogatáskor a Kórházban fiatalokorú beteg nem volt, azonban a szülészeti- és nőgyógyászati osztályon 2 újszülött is tartózkodott.

A látogatáskor **187 személy** dolgozott a Kórházban. A Koordinációs és Egészségügyi Ellátó, a Személyügyi és az Informatikai Osztály munkatársait kivéve mindenki közvetlenül a betegekkel foglalkozott. A Kórház 18 orvost főállásban, további 17 közreműködői és megbízási szerződés alapján foglalkoztatott. A Kórház munkaviszonyban általános orvost, sebészt, radiológust, bőrgyógyász és laboratóriumi szakorvost és gyógyszerészt alkalmaz. A többi szakorvosi feladat ellátását folyamatos megbízási szerződések keretében biztosítja. A Kórházban pszichológus nem dolgozik. Az esetlegesen felmerülő pszichológusi feladatokat a Fiatalokorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében dolgozó 4 pszichológus valamelyike látja el.

## 3. Megállapítások

A Kórház elsődleges feladata a „*büntetés-végrehajtási intézetekből beutalt, beteg fogvatartottak, továbbá Budapest és Pest megye területéről orvosi kivizsgálás, megfigyelés, illetőleg esetleges műtéti beavatkozás elvégzése céljából, a rendőrségi fogdán elhelyezett, előzetes letartóztatásban lévő személyek egészségügyi ellátása.*”<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Lásd a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartott elítéltek és egyéb jogcímen fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 8/2014. (XII.12.) IM rendelet 14. § (1) bekezdését.

<sup>9</sup> Lásd a BV. Központi Kórház 2014. évi önértékelő jelentésének I.1. pontját.



A Kórház, mint fogva tartási hely sajátossága, hogy olyan gyógyító-megelőző tevékenységet végző egészségügyi szolgáltató, amely egyidejűleg speciális feladatokat ellátó büntetés-végrehajtási intézet is. A szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt szabad orvosválasztáshoz való joga szünetel,<sup>10</sup> azonban alapvető jogait és a jogszabályok által biztosított egyéb jogosultságait ezen idő alatt is gyakorolhatja.<sup>11</sup> Magyarországon „*minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz.*”<sup>12</sup> A CPT elvi jelentőségű állásfoglalása szerint a büntetés-végrehajtási intézményekben fogvatartott személyek számára elérhető egészségügyi szolgáltatásokat, így az orvosi ellátást, az ápolást, a megfelelő diétákat, vagy bármely más speciális kezelést olyan körülmények között kell biztosítani „*amelyek egyenrangúak azzal, amit a társadalomnak a börtönön kívüli tagjai kapnak. Az orvosi, ápolási és technikai személyzetet, valamint a létesítményeket, felszereléseket és berendezéseket hasonlóképpen kell kialakítani.*”<sup>13</sup> Miután a szabadságvesztés végrehajtása az elítéltnak az egészségügyi szolgáltatásokhoz történő hozzáféréshez való jogát nem érinti, a Kórház létesítményeit, felszereltségét és berendezéseit az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges minimumfeltételeknek<sup>14</sup> megfelelően kell kialakítani.

#### *Elhelyezési körülmények*

A szabadságvesztést a bíróság által meghatározott fokozatban – fegyházban, börtönben vagy fogházban – hajtják végre.<sup>15</sup> Gyógykezelés érdekében a különböző végrehajtási fokozatú elítélteket a kórteremben, illetve az e célra kijelölt zárkában közösen is elhelyezhetőek, továbbá orvosi vizsgálatra, illetve egészségügyi rendelésre közösen várakozhatnak.<sup>16</sup> A Kórház főépületének földszintjén a szállítózárk (,csurma”) négy helyisége, az ambulancia, a röntgen és a BMO négy kórterme található. Az első emeleten van a laboratórium, a Belgyógyászati Osztály 12 kórterme, köztük az őrző. A folyosóról nyílik az orvosi szoba, valamint a biztonsági elkülönítésre szolgáló helyiség. A második emeleten található a műtő, a Sebészeti Osztály 8 kórterme, az Aneszteziológia, valamint a gyógytornaterem. A harmadik emeleten helyezték el a nőket és az újszülötteket. Őrző ezen a szinten is található. A betegek közül többen sérelmezték, hogy a kórtermek ajtaja éjjel-nappal zárva van. A Bvtv. értelmében a szabadságvesztés végrehajtása során éjszaka a zárkák, illetve lakóhelyiségek ajtaját minden végrehajtási fokozatban zárva kell tartani. Nappal a legszigorúbb végrehajtási módot jelentő fegyházban a „*rezsimszabályokhoz igazodó időszakos nyitva tartás,*”<sup>17</sup> börtönben a „*teljes vagy az időszakos nyitva tartás*”<sup>18</sup> engedélyezhető. A legenyhébb végrehajtási módot jelentő fogházban a zárka, illetve lakóhelyiség ajtaját „*nappal nyitva kell tartani.*”<sup>19</sup> Annak ellenére, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének értelmében az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, a Bvtv. a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek közös kórteremben, illetve zárkában történő elhelyezése esetén az ajtók nappali nyitva- illetve zárva tartásának rendjére vonatkozó szabályok meghatározását a bv. szerv vezetőjének hatáskörébe utalja.<sup>20</sup>

<sup>10</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 121. § (1) bekezdésének e) pontját

<sup>11</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 118. § (2) bekezdését.

<sup>12</sup> Lásd az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. § (1) bekezdését.

<sup>13</sup> Lásd a CPT 3. általános jelentésének 38. pontját.

<sup>14</sup> Lásd a 60/2003. (X. 20.) ESzCsM. rendelet előírásait.

<sup>15</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 97. § (1) bekezdését.

<sup>16</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 99. § (1) bekezdésének a) pontját és a (3) bekezdését.

<sup>17</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 100. § (2) bekezdésének d) pontját.

<sup>18</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 101. § d) pontját.

<sup>19</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 102. § (2) bekezdésének d) pontját.

<sup>20</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 99. § (7) bekezdését.

A Bvtv. az említett szabályok meghatározása kapcsán semmiféle minimumszabályt sem tartalmaz, így nincs jogi akadály annak, hogy a bv. intézet a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek közös kórteremben, illetve zárkában történő elhelyezése esetén, azok ajtaját éjjel-nappal zárva tartsa. *A kórterem nappali zárva tartása leginkább a fogházban letöltendő szabadságvesztésre ítélt betegekre hátrányos, hiszen ők a kórházi tartózkodásuk idején a bíróság által meghatározott fokozatnál szigorúbb mozgáskorlátozást kénytelenek elviselni, ami az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

A betegek az ambulanciáról a 40 személy befogadására alkalmas BMO-ra kerülnek, majd az orvos dönt arról, hogy további vizsgálatra kell várniuk, vagy a Kórház valamelyik fekvőbeteg osztályára küldi őket. A betegeknek legfeljebb két hetet kell a BMO-n tölteniük. A látogatáskor a 26,45 m<sup>2</sup> alapterületű, 10 ágyas kórteremben 6 beteg tartózkodott. Az ágyakkal telezsűfolt helyiségben alig lehetett mozogni. Az ágydeszkákból és az ágymatracokból kisebb-nagyobb darabok hiányoztak. A Kórház vezetőinek elmondása szerint ennek oka, hogy az ágydeszkák anyagát képező pozdorját a betegek lereszelik és cigarettába sodorják. Az elektromos aljzatok kimozdultak a helyükről, vezetékek lógtak a falból. A kórterem falán látható, 2013-ban készült falfírka alapján feltételezhető, hogy az elmúlt két évben a helyiségben még tisztasági festést sem végeztek. Az 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) bekezdése értelmében, a zárkában vagy a lakóhelyiségben elhelyezhető fogvatartottak létszámát úgy kell meghatározni, hogy „minden elítéltre hat köbméter légtér, és férfi elítélt esetén legalább három négyzetméter, női elítélt és fiatalkorú esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson.” A mozgástér meghatározása szempontjából a „berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni”.<sup>21</sup>

A CPT a 2013. április 3-12. közötti magyarországi látogatásáról szóló jelentésében ajánlással fordult a magyar hatóságokhoz, hogy a 6 m<sup>2</sup>/fő mozgástérre vonatkozó nemzeti kórház szabványt a Kórház kórtermeiben is alkalmazzák.<sup>22</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága az embertelen és megalázó bánásmód tilalmába ütközőnek minősítette, amikor a fogvatartottak elhelyezésére szolgáló zárkában, illetve lakóhelyiségben az egy személyre jutó mozgástér nem érte el a 3 négyzetmétert.<sup>23</sup>

A CPT ajánlására, valamint Emberi Jogok Európai Bíróságának hivatkozott döntésére figyelemmel, *a Kórház betegeinek olyan kórteremben történő elhelyezése, ahol berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül hagyva, az egy személyre jutó mozgástér még a zárkákra irányadó minimális szintet sem éri el, az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott, embertelen bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.* A kórtermekben „borzalmas állapotok uralkodnak” – fogalmazott több beteg is. Egyikük szemléletesen így magyarázta: „ez nem kórház, a disznókat nem tartanák így. Higiéniairól nem beszélek, egy gazdasági épület különb a civil életben, mint itt egy kórterem.” A látogatáskor az ágyak, a vizesblokkok és a nyílászárók mind a női, mind a férfi kórtermekben igen rossz állapotban voltak. Az ablakok festékhiányosak, rosszul záródnak, huzatosak, „reggelente mintha orkán erejű szél süvítene a zárkában” – állította egy beteg. Néhol az ágymatracok huzata ragacsos volt a kosztól, a takarók szövetét száraz kenyérdarabok szennyezték, az ágynemű szakadt, a pokrócok, paplanok foszlottak voltak. Néhány kórteremben még világítás sem volt. Annak ellenére, hogy valamennyi 24 óránál hosszabb, folyamatos ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóval szemben alapvető elvárás, hogy a betegek pihenését, éjszakai elhelyezését biztosító helyiségben a betegágyon túl, az étkezéshez szükséges bútorzatot is biztosítani kell,<sup>24</sup> a kórterem egy részében nem volt asztal.

<sup>21</sup> Lásd a 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 121. § (2) bekezdését.

<sup>22</sup> Lásd CPT/Inf (2014) 13, 93. pont.

<sup>23</sup> Lásd ECHR Case of Varga and others v. Hungary, 10 March 2015, 74. és 75. pont.

<sup>24</sup> Lásd a 60/2003. (X. 20.) ESzCsM. rendelet 4. § (1) bekezdésének a) pontját.

Az itt tartózkodó betegek az ágyakon ülve tudtak étkezni. Az említett helyzet nem csak az egészségügyi szolgáltatókkal szembeni minimális elvárásoknak, de az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályaira szóló rendelet azon előírásának sem tesz eleget, mely szerint az elítéltek elhelyezésére szolgáló zárkában, illetve lakóhelyiségben személynként ülőket, továbbá közös használatra asztalt biztosítani kell.<sup>25</sup>

*A kórtermek bútorzata nemcsak, az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételeknek, de még a zárkákra irányadó előírásoknak sem tesz eleget, ami az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot eredményez.*

Azon túl, hogy a kórtermekben zárható szekrények nincsenek, számos éjjeli szekrénynek hiányzott ajtaja. A betegek számára rendszeresített ülőkékről lekopott a festék, ami egy egészségügyi intézménytől elvárható szintű tisztántartásukat, így a fertőtlenítésüket is ellehetetleníti. A betegek a kézzel kimosott, vizes ruházatukat az ágyak szélére, vagy az ablakpárkányokra teregetve kénytelenek szárítani, ami a kórtermek levegőjét fűledté és párássá tette.

*A kórtermek bútorzatának állapota, különösen a betegek ruházatának tisztántartásához szükséges feltételek hiánya veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez fűződő jogának érvényesülését.*

A látogatáskor több beteg sérelmezte, hogy a Kórházban dohányzó kórterem nincsen. A dohányzó betegek naponta kétszer, nyílt légtérben, a sétálóudvaron, egy-egy szál cigarettát elszívhatnak. Az erős dohányosok arra panaszkodtak, hogy a napi kétszeri dohányzási lehetőség nem elég. Egyes betegek cigarettát csempésznek a kórtermekbe, ahol a többiek jelenlétében dohányoznak, amit a nem dohányzó betegek sérelmeztek.

A nemdohányzók védelméről szóló 1999. évi XLII. törvény szerint a „*dohányfüst minden esetben mérgező, annak nincs biztonságos egészségügyi határértéke.*” Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § f) pontja értelmében az egészségügyi szolgáltatóknál dohányzóhelyet, főszabályként, még nyílt légtérben sem lehet kijelölni.<sup>26</sup> Ezzel szemben, a büntetés-végrehajtási intézményekben akár zárt légterű dohányzóhely is kijelölhető.<sup>27</sup> A lehetőséggel élve, a büntetés-végrehajtási intézetekben úgynevezett „dohányzó” zárkák, illetve lakóhelyiségek is vannak. Az elítéltnak a büntetés-végrehajtási intézetbe történő befogadáskor, a dohányzó, illetve a dohánnyfüst-mentes zárkában vagy lakóhelyiségben való elhelyezése érdekében írásban nyilatkoznia kell a dohányzási szokásairól.<sup>28</sup> *A Kórház alaptevékenységét tekintve elsődlegesen gyógyító-megelőző tevékenységet végző egészségügyi szolgáltató, és csak másodsorban büntetés-végrehajtási intézmény, így annak épületében zárt légterű dohányzóhelyet nem lehet kijelölni. A vizsgálat a dohányzó kórtermek hiánya kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észlelt.*

A Kórházban tilos a dohányzás. A nemdohányzó betegek védelmét szolgáló jogszabályi előírások, valamint a házirend betartása, illetve betartatása a Kórház feladata. A nemdohányzó betegeknek az *Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez fűződő jogával összefüggő visszásságot okoz, hogy a Kórház a kórtermekben a nemdohányzók védelmére vonatkozó előírásokat nem képes betartatni.*

A Kórház főépületének földszintjén található, közös vizesblokk padlózatán állt a víz. A szilánkosra tört műanyag szemetes vödrök a hulladékgyűjtésre alig-alig voltak használhatók. Az épületben mindenütt alacsony a víznyomás, ami nem csak a tisztálkodást nehezíti, de az illemhelyek használat utáni öblítését is ellehetetleníti.

<sup>25</sup> Lásd a 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 3. mellékletének 1.2. valamint 2.1. pontját.

<sup>26</sup> Lásd az 1999. évi XLII. törvény preambulumát, valamint a 2. § (4) bekezdésének c) pontját.

<sup>27</sup> Lásd az 1999. évi XLII. törvény 2. § (5) bekezdésének b) pontját.

<sup>28</sup> Lásd a 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 25. §-át.

A harmadik emeleten, de gyakran az alsóbb szinteken is, az illemhelyeket használat után, kannában összegyűjtött vízzel lehet leönteni. A látogatócsoport olyan WC-csészét is látott, amely az aljzathoz rögzítés hiányában, használat esetén elmozdult. A radiátorok számos helyen csöpögtek, néhol hiányzott róluk a szabályozó gömb. Ezekből – balesetveszélyes módon – a puszta csonk állt ki. A férfi kórtermekhez tartozó WC-ajtók különösen rossz állapotban voltak. Az egyik első emeleti férfi kórteremben lévő mosdó csaptelepe lötyögött, a szifon lyukas volt, így a szivárgó szennyvizet egy átlátszó műanyag zacskó fogta fel. A WC-tartályból folyt a víz, azt sem elzárni, sem a vízszintet az öblítéshez szükséges mértékűre növelni nem lehetett. A WC- csésze mocskos volt, a rajta található törött ülökét leukoplaszt tartotta össze. A betegek kifogásolják, hogy az illemhely, szagelvezetés hiányában, a kórterembe szellőzik. A biztonsági elkülönítőben a WC-nek nem volt lehajtható fedele.

*A Kórház főépületének földszintjén található közös vizesblokk, a férfi kórtermekhez tartozó mosdók, illemhelyek, csaptelepek és fűtőtestek állapota még az alapvető higiénias elvárásoknak sem tesz eleget, így használatuk veszélyezteti az Alaptörvény III. cikkében tilalmazott megalázó bánásmód, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.*

A harmadik emeleti közös vizesblokk, zuhanyozó, fürdő, és illemhely felújítása megtörtént. Bár a helyiségek és azok felszerelése megfelelő állapotban van, az alacsony víznyomás ezek rendeltetésszerű használatát akadályozza. Ezen a szinten vízhez jutásra csak akkor van lehetőség, ha az épületben mindenhol elzárják a csapokat. Az ápoló személyzet a meleg víz megérkezését a csöveken ellenőrzi. Szinte az összes beteg panaszkodott, hogy meleg víz hiányában nem tudnak megfelelően fürdeni, haját mosni és mosakodni sem, ami a műtéti beavatkozásokat megelőzően, illetve azokat követően különösen fontos lenne. A helyzet orvoslása érdekében a szülészetnek saját, külön melegvíztárolót, az újszülöttek számára átfolyó rendszerű vízmelegítőt szereltek fel, azonban az alacsony víznyomás következtében ezek működése is akadozik. *A főépület melegvíz-ellátó rendszerének hiányosságainak eredményeként létrejött helyzet veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.*

#### *Általános diagnózisalkotás, gyógyítás és gyógyszerelés*

A büntetés-végrehajtási intézményekben található zárkák, a lakóhelyiségek, a munkaterületek, az egészségügyi helyiségek és az elítéltek tartózkodására szolgáló egyéb helyiségek biztonsági ellenőrzését naponta kell végrehajtani.<sup>29</sup> Miután a biztonsági felügyelők alacsony számának következtében, nem minden kórházi osztályon lehet őket szolgálatba szervezni, számos olyan, alapvető biztonsági feladatot, mint a létszámellenőrzés, a kórtermek nyitása és zárása a hivatásos állományú szakápolók hajtának végre. A Kórházban tervezett ellenőrzést 30 percenként végeznek, de külön főigazgatói utasítás esetén ettől eltérően is lehet ellenőrzést végezni. A szuicid jeleket mutató fogvatartottat gyakrabban, 15-20 perces időközönként ellenőrzik.

Az ápoló személyzet elmondása szerint a műszakváltás során végzett létszámellenőrzés és az ápolási dokumentáció alapján adják át a betegeket. A reggeli műszak átadását követően történik a vizit, amikor megnézik a betegek állapotát és megkérdezik, van-e panaszuk. A személyzet állításával szemben, a BMO-n ápolatott betegek közül többen állították, hogy napok óta nem láttak orvost. Egy másik beteg a dagadó, vizesedő lábára mutatva azt állította, hogy azzal nem foglalkozik senki. Tudomása szerint vízajtót nem kapott. Egy epilepsziával kezelt nőbeteg azt sérelmezte, hogy a szabadságvesztés végrehajtására kijelölt bv. intézetbe történő visszatérése esetére ún. „alsóágyas” elhelyezésére vonatkozó igazolást nem kapott.

<sup>29</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 152. § (1) bekezdését.

A betegek beszámolóí alapján úgy tűnt, hogy a Kórházban lázat, testsúlyt, vérnyomást néha hetekig, még a hipertóniásoknak sem mérnek. Egy diabéteszes beteg reggelente maga mérte a vércukor szintjét, és az inzulin injekcióját is magának adta be.

Az ápoló személyzet egyik tagja szerint a Belgyógyászati Osztályon mindössze két orvos áll rendelkezésre. Rajtuk kívül nappal 3-4 ápoló, éjszaka minimum két ápoló 12 órás műszakban, változó létszámban és beosztásban teljesít szolgálatot. Az orvos állomány állandó létszámhiánnyal küszködik. Fogorvos hetente egyszer rendel, ami a betegek számára képest nagyon kevés. Számos orvosszakma képviselői csak alkalmilag, konzíliumba jönnek. Kórház, jelentkező hiányában, évek óta nem tud traumatológust alkalmazni, ezért a Sebészeti Osztályon kizárólag hasi beavatkozásokat végeznek. Bár az intézményben a beavatkozások szakmai feltételei rendelkezésre állnak, még az egyszerűbb baleseteket, töréseket, zúzódásokat, és más sérüléseket is külső egészségügyi intézményekben kell ellátni. A bürokratikus külső konzíliumok óriási terhet rónak a büntetés-végrehajtás költségvetésére. A 2015. évben az intézmény egyik legfontosabb feladata a vesebeteg elítéltek intézményen belüli kezelésének megszervezése. A betegek külső egészségügyi intézményekbe szállítása, ottani őrzése, ellátása számottevő költségvetési forrásokat emészt fel. Az ő szakszerű ellátásuk lényegesen költséghatékonyabb lenne, ha a Kórház megfelelő képzettségű szakemberekkel rendelkezne.

A Kórházban az egyszer használatos eszközök sterilitási szintje, lejárat dátuma kifogástalan volt. Az orvosi készülékek jelentős része 10 éves, vagy annál régebbi volt, de akadnak 20-30 éve működő gépek is. Nehézséget okoz, hogy a forgalmazó cégek ezek alkatrészeinek utánpótlását legfeljebb 10 évig tudják biztosítani. A rendszeres karbantartásnak köszönhetően a technikai eszközök még folyamatosan működnek, azonban az öregedő géppark javítása egyre költségesebb. A műtők felszereltsége, színvonala és higiéniája, egy átlagos kórházzal azonos, és a diagnosztikus eszközök állaga, minősége sem volt lényegesen gyengébb. A jól karban tartott ultrahangot, a röntgent, az endoszkópos eszközöket, az EKG berendezést és a reanimációs felszerelést rendszeresen használják. A műszerezettség ellenére, a diagnózis felállítása és a terápia a kívánatosnál lényegesen lassabban történik, így az veszélyesebb. Például az egyik tumoros beteg csak két hónappal a kórisme (nőgyógyászati rosszindulatú daganat) felállítása után kapta meg az első kemoterápiás kezelést. Bár a késedelem okai érthetőek – a bonyolult és költséges diagnosztikai eljárások, a terápia „külső” megszervezéséhez (tumor-markerek, CT, MRI) idő kell, az komoly egészség-károsító veszéllyel, illetve a betegség gyorsabb progressziója miatt, további többletköltséggel jár.

*A Kórházban a közkórházi gyakorlattal egyenrangú, lelkiismeretes szakmai, gyógyító munka folyik. A vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

A gyógyításhoz szükséges gyógyszert, valamint a gyógykezelés időtartamát a bv. orvos határozza meg.<sup>30</sup> A Kórház gyógyszerkészlete szakszerűen összeállított volt, elegendő fajtájú, mennyiségű antibiotikumot, vérnyomás- és gyulladás csökkentőt stb. tartalmazott. A gyógyszerkészlet kihasználtsága is megfelelőnek tűnt, a látogatócsoport egyetlen, lejárt szavatossági idejű gyógyszert sem talált. A betegek minden gyógyszert az ápoló személyzet jelenlétében kötelesek bevenni, amelyek többségét porrá törve kapják meg. A tabletták porrátorése kórházi osztályonként egy, maximum két, erre alkalmas edényben történik, annak minden veszélyével (szennyeződés, allergia, a gyógyszer felszívódásának, lebomlásának megváltozása stb.) egyetlenben.

*Az a gyakorlat, hogy egyes osztályokon a gyógyszerek porítására csak egy, legfeljebb két edényt használnak, veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való jog érvényesülését.*

<sup>30</sup> Lásd a 8/2014. (XII.12.) IM rendelet 17. § (1) bekezdését.

A látogatáskor a Kórházban több, mozgásában hosszabb-rövidebb ideig korlátozott beteg is tartózkodott, azonban a kerekesszékek gumibroncsaiban nem volt levegő. A betegek a leeresztett gumibroncsokkal rendelkező eszközökkel még az épületen belül is csak igen nagy nehézségek árán tudtak közlekedni. Azon túl, hogy a kórtermek, illetve a kezelőhelyiségek bejáratánál lévő küszöbökön segítség nélkül képtelenek voltak átjutni, a sétaudvart még csak megközelíteni sem tudták. Az Emberi Jogok Európai Bírósága a megalázó bánásmódnak minősítette azt a helyzetet, amikor a mozgássérült elítélt a börtöncellát kerekesszékekkel nem tudta önállóan elhagyni.<sup>31</sup>

*A kerekesszékek sérült gumibroncsai okozta mozgáskorlátozás nem a fogva tartás, és nem a betegek egészségi állapotának, hanem a Kórház által elmulasztott karbantartási munkák eredménye, ezért az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott, embertelen és megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.*

### Élelmezés

*„Az elítéltek részére az általa végzett munka jellegének, az egészségi állapotának és az életkorának megfelelően kialakított normák alapján, legalább napi háromszori étkezést - ebből legalább egy alkalommal meleg ételt - kell biztosítani.”<sup>32</sup> A büntetés-végrehajtási intézményekben fogvatartott személyek nettó élelmezési normája 420 Ft/fő/nap.<sup>33</sup>*

A betegek számára, a kórházi ápolás ideje alatt, ha a bv. orvos másként nem rendelkezik, naponta 12600-13400 kJ energiatartalmú ételt kell biztosítani.<sup>34</sup> A Kórházban ápolt, valamint a bv. intézeti gyógy-élelmezésben részesülő fogvatartott élelmezési normája további 61 Ft/fő/nap összeggel kiegészül, azaz nettó 481 Ft/fő/nap.<sup>35</sup> A Kórház házirendje szerint a főtt ételt az átvételtől számított fél órán belül el kell fogyasztani.

Az elítélt kérelmezheti, hogy a vallásának megfelelő élelmezésben részesüljön.<sup>36</sup> A látogatáskor egyetlen beteg sem állította, hogy a Kórház a vallásának megfelelő élelmezésre vonatkozó igényét figyelmen kívül hagyná, így a vizsgálat ebben a tekintetben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.

Annak ellenére, hogy az „elítélt részére, bv. orvosi javaslat alapján - a vonatkozó normakereten belül - az egészségi állapotának megfelelő ételt kell biztosítani”<sup>37</sup> a látogatás tapasztalatai szerint a betegek étrendje nem minden esetben követi az egészségi állapotuknak megfelelő diétát. Például a cukorbetegség számára hetente többször nagy adag tesztaételt osztanak. A Kórházban vegetáriánus, továbbá zsírszegény, más szóval „epekimélő” étrend is létezik, azonban a fogvatartottak beszámolóitól szerint ezek a gyakorlatban a normál étrendtől nem nagyon különböznek, és végtelenül rossz a minőségük.

*Az a tény, hogy a Kórház a betegek számára nem az egészségi állapotuknak megfelelő étkezést biztosít, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

A Nőgyógyászati Osztályon fekvő betegek többsége az étel minőségét és az ivóvíz hiányát kifogásolta. A fogvatartottak ellátása a baba-mama részlegen napi egyszeri meleg étel, ebédre leves vagy vacsorára főzelék volt, emellett dzsemet, sajtot, felvágottat, kenyeret, és teát kaptak. Többen jelezték, hogy az étel kevés, nem elég ízletes.

<sup>31</sup>Lásd ECHR Case of Vincent v. France, 26 March 2007, Press release.

<sup>32</sup> Lásd a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 155. § (3) bekezdését.

<sup>33</sup>Lásd a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka 35/2015. (IV. 28.) szakutasításának 2. mellékletét.

<sup>34</sup> Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 6. mellékletének 4. pontját.

<sup>35</sup> Lásd a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka 35/2015. (IV. 28.) szakutasításának 2. mellékletét.

<sup>36</sup> Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 110. § (3) bekezdését.

<sup>37</sup> Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 128. § (5) bekezdését.

Véleményük szerint a Kórházban egyhangú, „ehetetlen” ételeket kapnak. Azok a betegek, akiknek az anyagi helyzete engedi, a bv. intézet parancsnoka által meghatározott időben és módon, szükségleti cikket, például élelmet, tisztasági, vagy tisztító szereket vásárolhatnak. Az intézetnek havonta legalább kétszer kell az elítéltek számára vásárlási lehetőséget biztosítania.<sup>38</sup> A szükségleti cikkek beszerzésének lehetőségével azok a letéti pénzzel rendelkező betegek élhetnek, akik 30 napot vagy azt meghaladó időtartamban tartózkodnak a Kórházban. A betegek a szükségleti cikkeket a személyzeti ebédlő épületében található üzletben tudják megvásárolni. Amennyiben azt a beteg állapota szükségessé teszi, akkor az ápolószemélyzet segíti őt a vásárlásban. A szükségleti cikkek beszerzésével a betegeknek némi lehetőségük nyílik arra, hogy a Kórház által biztosított ételmezésüket kiegészítsék. Miután ezzel a lehetőséggel csak a megfelelő pénzeszközökkel rendelkező betegek élhetnek, továbbá hűtőszekrény hiányában a kórteremben romlandó élelmiszert nem tárolhatnak, a szükségleti cikkek beszerzése nem alkalmas arra, hogy a Kórház által biztosított étrend hiányosságait hatékonyan ellensúlyozza.

A látogatócsoport a betegek számára készített meleg ebédet fogyasztotta, amelynek mennyisége és minősége is megfelelő volt. Munkatársaim a kórtermekben kiosztott ebéd megtekintése során megállapították, hogy ugyanazt az ételt lényegesen jobb minőségben kapták. *Miután a vizsgálat olyan körülményt nem észlelt, miszerint a Kórház a betegek ételmezésére irányadó, általános előírásokat figyelmen kívül hagyta, alapvető joggal összefüggő visszasság nem történt.* Figyelemmel azonban arra, hogy a fogvatartottak számára rendszeresített étel mennyisége és élvezeti értéke a jó közérzetet biztosító körülmények egyik alapvető eleme, megfontolandó, hogy a Kórház a betegek elvárásainak megfelelő étrend kialakítása érdekében milyen intézkedéseket tehetne.

#### *A várandós nők, a kisgyermekes anyák és az újszülöttek elhelyezése és ellátása*

Ha az elítélt nő a várandósság tizenkettedik hetét elérte, és a szülés várható időpontja megelőzné a szabadulás napját, nyilatkoztatni kell arról, hogy kéri-e a szabadságvesztés félbeszakítását.<sup>39</sup> Amennyiben a fogvatartott nő várandósságára tekintettel a büntetés félbeszakítását nem engedélyezték, őt a szülés várható időpontja előtt négy héttel a Kórházba kell szállítani.<sup>40</sup> A kismamák egyikének elmondása szerint őt koraszülés veszélye miatt a terhessége 18. hetétől a szülésig a Kórházban ápolták. Az orvos röviddel érkezését követően négy szemközt megvizsgálta, hüvelyi ultrahangot végzett, kitapintotta a méhszájat, majd részletesen kikérdezte. Az ápoló személyzet a nőgyógyászati osztályon tartózkodó várandós nők állapotát EKG, belgyógyászati, ultrahang és labor vizsgálatok útján folyamatosan figyeli. A vért az ápoló személyzet veszi le, és a laboratóriumi vizsgálatokat is a Kórház végzi. A szűrőpróbaszerűen kiválasztott lázlapok szerint a várandós nők vaskészítményt, Reparont, antiszeptikumot kapnak, és a személyzet a magzatok rendszeres nyaki redő mérését is elvégzi. Magzati szívhangvizsgálatot minden nap reggel és délután végeznek. A terhes anyák ételmezési normája nettó 420+136 Ft/fő/nap.<sup>41</sup>

A szülőszoba egy saját előtérből nyílik, ahol műanyag babafürdető kád, mellette infralámpa alá helyezett pelenkázó asztal található. A szülőágyon tiszta ágynemű volt. A szülőszobával szemben található, üvegfalal elválasztott szobában egy felnőtt és egy csecsemő elhelyezésére volt lehetőség. A kórterem ajtaja minden napszakban nyitva volt.<sup>42</sup> A kórteremben kiságy, pelenkázó és babamérleg volt. A csecsemők számára szükséges ruházat és pelenka is rendelkezésre állt.

<sup>38</sup> Lásd a 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 134. § (1) és (2) bekezdését.

<sup>39</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 116. § (4) bekezdését.

<sup>40</sup> Lásd a 8/2014. (XII.12.) IM rendelet 22. § (1) bekezdését.

<sup>41</sup> Lásd a 35/2015. (IV. 28.) szakutatisításának 2. mellékletét.

<sup>42</sup> Lásd a 8/2014. (XII.12.) IM rendelet 23. § (2) bekezdését.

A kismama kórteremhez tartozó fürdő és WC helyiség rendkívül elhanyagolt állapotban volt. Az anyák, mosógép hiányában nem csak a saját, hanem az újszülöttek ruháit is lavórban, kézzel kénytelenek kimosni. Az anyák és gyermekeik a rozsdásodó ágyak és egyéb holmik tárolására használt teraszon levegőzhettek.

*A szülészeti- és nőgyógyászati osztály kórtermeiben az egy főre jutó mozgástér a három és fél négyzetmétert<sup>43</sup> elérte, azonban az CPT ajánlásában megjelölt hat négyzetmétert meg sem közelítette, ami az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott embertelen bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.*

A Nőgyógyászati Osztályon egy szülésznő teljesít szolgálatot, aki a látogatáskor határozott, ugyanakkor figyelmes volt a betegekkel. A szülésznő valamennyi, a Kórházban történt szülésnél jelen van. Szükség esetén az altatóorvos hívható, tervezett császármetszés esetén az orvos is rendelkezésre áll. Az ikerterhesség orvosszakmai szempontból veszélyeztetett terhességek minősül, ezért annak szakmai felügyeletét a SOTE I. számú Nőgyógyászati Klinikájának orvosa látja el, és a szülés is ott zajlik. 2014-ben Budapesten a SOTE I. számú Nőgyógyászati Klinikáján két anya ikreknek adott életet.

*A vizsgálat a terhes anyák, a szülő nők, illetve az újszülöttek orvosi ellátása, illetve ápolása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

2014-ben a Kórházban huszonöt, 2015-ben három gyermek született. A Kórházban történt születéseket az intézmény a szülést követő első munkanapon, Tököl Város Képviselő-testülete Polgármesteri Hivatalának anyakönyvvezetőjénél bejelenti.<sup>44</sup>

A SOTE I. számú Nőgyógyászati Klinikáján történt születéseket a területileg illetékes polgármesteri hivatal anyakönyvvezetője regisztrálja. Az anyakönyvvezetők, a gyermek születési anyakönyvi kivonatát a Kórházba, illetve az anya tartózkodási helyére postázzák.

*A vizsgálat a Kórházban világra jött gyermekek születésének anyakönyvezése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

Amennyiben a szülésre a szabadságvesztés végrehajtása alatt kerül sor, és az együttes elhelyezést kizáró ok nem áll fenn, a gyermeket egy éves koráig az anyjával együtt kell elhelyezni.<sup>45</sup> Gyerekorvos először közvetlenül a szülést követően, majd hetente egyszer vizsgálja meg az újszülötteket. A látogatáskor az anya-gyermek részleg kórtermében két anya, illetve újszülött gyermekeik tartózkodtak. Mindketten anyatejet kaptak. A gyermeküket szoptató anyák ételmezési normája egy csecsemő után, nettó 420+235 Ft/fő/nap.<sup>46</sup> A Kórház, a kizárólag anyatejjel táplált újszülöttek számára nettó 134 Ft/fő/nap értékben csecsemőétát biztosított.

Az újszülöttek és édesanyjuk együttes elhelyezése hozzájárulhat ahhoz, hogy könnyebben alakuljon ki az anya-gyermek kapcsolat. A várandós nő vagy kisgyermekes anya a gyermeke születésével kapcsolatos társadalombiztosítási juttatásból, ameddig a gyermek a bv. intézetben vele van elhelyezve, korlátozás nélkül vásárolhat szükségleti cikket.<sup>47</sup> Az újszülött segíthet elterelni az anya gondolatait élethelyzetének nehézségeiről, hasznosnak és fontosnak érezheti magát az újszülött ellátása közben.

Feltételezhető, hogy az anya jobban ki tudja elégíteni az újszülött igényeit a kórházi személyzettől kapott szakszerű segítségnek, és annak köszönhetően, hogy minden figyelme a gyermek felé irányul.

*A vizsgálat kisgyermekes anyák és az újszülöttek ellátása és együttes elhelyezése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

<sup>43</sup> Lásd a 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 121. § (1) és (2) bekezdését.

<sup>44</sup> Lásd a 32/2014. (V. 19.) KIM rendelet 9. § (2) bekezdését, valamint a 10. § (2) bekezdését.

<sup>45</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 128. § (2) bekezdését.

<sup>46</sup> Lásd a 35/2015. (IV. 28.) szakutatisításának 2. mellékletét.

<sup>47</sup> Lásd a 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 133. § (3) bekezdését.



### *Munkáltatás, szabadidős programok, kapcsolattartás*

A szabadságvesztés végrehajtása során a büntetés-végrehajtási szervezet adottságai szerint biztosítani kell az elítélt munkáltatását.<sup>48</sup> A látogatócsoport tapasztalatai szerint a Kórházban dolgozó, segítő tevékenységet végző elítéltek, más szóval „őrzők” rendkívüli lelkesedéssel látják el a feladataikat. Kérdésekre válaszolva többen is jelezték, örülnek, hogy van munkájuk. A látogatócsoport egészségügyi feladatok ellátásában közreműködő elítélttel nem találkozott.

A bv. intézetben a fogva tartás rendjének fenntartása érdekében az elítélt nem bízható meg olyan feladattal, amelynek végrehajtása során más elítélt személyiségi jogait sértő adat birtokába kerülhet.<sup>49</sup> Ezzel szemben a látogatáskor a Röntgen Osztályon dolgozó két elítélt olyan beleegyező nyilatkozatokat töltött ki, amelyeken a beteg neve, születési ideje és a kezelésekhez való hozzájárulást tartalmazó nyilatkozat is szerepelt.

A CPT 3. általános jelentése szerint az orvosi vizsgálatokkal, illetve gyógykezelésekkel kapcsolatos „titoktartás a börtönökben ugyanúgy érvényes, mint a társadalomban. A páciensek kartotékainak őrzése az orvos feladata.”<sup>50</sup> Az „őrzők” a beleegyező nyilatkozatok kitöltésével más fogvatartottak személyes adataihoz jogosulatlanul hozzáfértek, azokat megismerték, ami az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való joggal összefüggő visszaállást okoz.

A bv. intézetek egyik feladata, hogy az elítéltek reintegrációjának hatékonyabbá tételére érdekében a művelődési, szabadidős, sport, továbbá egyéniesített személyiségfejlesztő, gyógyító és rehabilitációs programokon való részvételük lehetőségét biztosítsák.<sup>51</sup> A Kórház által 2014-ben, pályázati pénzből vásárolt 8 db televíziót a látogatáskor elzárva tárolták. A nyilvántartás szerint a Kórház könyvtára 347 kölcsönözhető kötettel rendelkezett. A könyvvállományt legutóbb 2013-ban oly módon bővítették, hogy a Pest Megyei Könyvtár 47 kötetet használatra, tartós letétbe helyezett. Az elítéltek újságot, folyóiratot saját költségükre, a letéti pénzüik terhére rendelhetnek, vagy azt a kapcsolattartójuk is beküldheti. A látogatócsoport a kórtermekben csak üres könyvespolcokat és csupasz TV-állványokat látott. A személyzet elmondása szerint a betegek a könyvtári könyvek lapjait kitépkedik, és azokat, az ágydeszkák anyagához hasonlóan, illetve azzal együtt, elfüstölik. Az erősen laphiányos könyvek magas számára tekintettel a könyvkölcsönzés bizonytalan ideig szünetel. Arról, hogy a könyvtár a betegek számára újságot, folyóiratot vagy bármely más sajtóterméket járattatna, illetve kölcsönözne szó sem esett. A televíziókat vezetékrongálás miatt nem lehet a kórtermekben elhelyezni. A betegek a hiányosan felszerelt kondicionáló terem helyett, a kórtermekben lévő üres könyvespolcokon és TV-állványokon edzenek: „húzódkodásra” használják azokat. Többen panaszkodtak, hogy a saját rádiójukat vagy a több napja húzódo bevizsgálások miatt, vagy azért nem tudják használni, mert az elemek beszerzését nem képesek finanszírozni.

A Kórházban sem a szabadidő eltöltésére szolgáló közösségi helyiség, sem szabadtéri sportpálya nincsen. Az intézmény a betegek sport, kulturális, vagy egyéb szabadidős tevékenységének biztosítására költségvetési előirányzattal már évek óta nem rendelkezik. Bár a betegek napi egy óras szabad levegőn tartózkodását biztosítják,<sup>52</sup> többen jelezték, hogy még ezt az időtartamot sem használják ki.

<sup>48</sup> Lásd a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 219. § (1) bekezdését.

<sup>49</sup> Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 47. § (2) bekezdését.

<sup>50</sup> Lásd CPT/Inf (93) 12, 50 pont.

<sup>51</sup> Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII.13.) IM rendelet 116. § (2) bekezdésének a) pontját.

<sup>52</sup> Lásd a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 122. § ea) pontját.

Elmondásuk szerint ennek oka, hogy elfoglaltság hiányában, többnyire nincs kedvük kint maradni. A betegek egy része kártyázással, mások ablakon keresztül udvarlással, vagyis „*fidizéssel*” töltik a szabadidejüket. A betegek kérelmezhetik, hogy a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében szolgáló börtönlelkész egyéni lelki gondozás keretében felkeresse őket, illetve közösségi programként az ökumenikus istentiszteleten is részt vehetnek.<sup>53</sup> A látogatócsoport a szabadidő eltöltéséhez nyújtott segítségre egyetlen példát látott. Az egyik női kórteremben, a személyzet által biztosított eszközökkel, húsvéti dekoráció készült. A Kórház vezetőségének tájékoztatása szerint a betegek napi elfoglaltságának biztosítása céljából civil szervezetekkel az együttműködés lehetőségeiről tárgyalnak.

A bezártság, a feladat- és információéhiesség a gyógykezelés alatt álló személyek számára is stresszforrást jelent. A másokkal való folyamatos összezártság, különösen úgy, hogy a személyes mozgástér sem biztosított, szintén feszültségkeltő tényező. A Nobel-díjas Konrad Lorenz szavait idézve: „*sok ember szűk helyre való összezsúfolása az emberi kapcsolatok kimerítésével és ellaposodásával nemcsak közvetett módon vezet az elembertelenedés megnyilvánulásaihoz, hanem közvetlen agresszivitást is kivált.*”<sup>54</sup> A megnövekedett frusztrációs szint acting out viselkedést eredményezhet, ami növelheti az impulzív kitörések számát. A szervezett foglalkoztatás hiánya nemcsak azért aggályos, mert egyes betegek gyógyulási folyamatának gyorsításához is hozzájárulhatna, hanem azért is, mert előfordul, hogy valamely fogvatartott, szállításra várva kénytelen napokat eltölteni.

*A Kórházban tartózkodó betegek foglalkoztatásának hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.*

A szabadságvesztés végrehajtása során a bv. intézet a társadalomba való beilleszkedés érdekében elősegíti, hogy az elítélt fenntarthassa és fejleszthesse hozzátartozóival, más személyekkel, valamint a reintegrációs célkitűzéseket elősegítő külső szervezetekkel való kapcsolatát.<sup>55</sup> A fogvatartottnak a hozzátartozóival történő kapcsolattartás alanyi joga, amelynek gyakorlása csak a bv. intézet rendje és a fogva tartás biztonsága, bűnmegelőzés, a büntetőeljárás eredményessége érdekében, vagy egészségügyi okból korlátozható. A betegek korlátlan számú levelet írhatnak és fogadhatnak, továbbá havonta 2 darab, legfeljebb 5 kg súlyú csomagot kaphatnak.

Az elítélt, az őt megillető a kapcsolattartás részeként, a szabadságvesztés végrehajtási fokozataira és rezsimejére vonatkozó rendelkezések szerinti gyakoriságban és időtartamban telefonhívást kezdeményezhet.<sup>56</sup> A telefonhasználat gyakoriságát és időtartamát jogszabály nem rendezi. A telefonhasználat rendjét a bv. intézet vezetője – a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának fokozatához igazítva – a házirendben szabályozza.<sup>57</sup> A Kórházban a betegek telefonhívást nem fogadhatnak. Azok, akiknek van erre pénzük, a hozzátartozóikkal az előző nap 13 óráig benyújtott, írásbeli bejelentés alapján, hetente egyszer, alkalmanként 10 perc időtartamban telefonálhatnak. A hazai büntetés-végrehajtási intézményekben fogvatartott személyek, így a betegek is híváskezdeményezésre kizárólag a kijelölt, a BVfon Kft. által működtetett, Contel rendszerhez tartozó telefonkészüléket használhatják.<sup>58</sup> Az alapvető jogok biztosa már az AJB-226/2010. számú jelentésében megállapította, hogy a fogvatartottak a magas, 100 Ft feletti percdíjak miatt a kapcsolattartásnak ezt a módját csak korlátozottan, esetenként egyáltalán nem képesek igénybe venni.

<sup>53</sup> Lásd 2013. évi CCXL. törvény 126. § (4) és (6) bekezdését.

<sup>54</sup> Konrad Lorenz: A civilizált emberiség nyolc halálos bűne. IKVA Könyvkiadó, 1988, Sopron. 20. o.

<sup>55</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 172. § (1) bekezdését.

<sup>56</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 175. § (1) bekezdését.

<sup>57</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 44. § (2) bekezdésének j) pontját.

<sup>58</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 175. § (2) bekezdését.

Az egyik beteg állítása szerint a hozzátartozói azért nem tudnak arról, hogy kórházi kezelés alatt áll, mert az átszállítást megelőzően nem tudta értesíteni őket, és a megérkezését követően sem tudta felvenni velük a kapcsolatot.

*Miután a betegek számára a külvilággal való telefonos kapcsolattartás olyan közszolgáltatásnak minősül, amely a fogva tartás tartalmát jelentő jogkorlátozások eredményeként fokozott jelentőséggel bír, a telefonálásnak a BVfon Kft. által megállapított díja veszélyezteti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított kapcsolattartáshoz való jog érvényesülését.*

#### *A végrehajtó állomány munkakörülményei*

Az Európai Börtön szabályok szerint a személyi állománynak világos elképzeléssel kell rendelkeznie a büntetés-végrehajtási rendszer által elérni kívánt célokról. Az igazgatóságoknak iránymutatást kell adnia e cél hatékony eléréséhez.<sup>59</sup>

A Kórházban szolgálatot teljesítő végrehajtó állomány tagjaival folytatott beszélgetések szerint a körletfelügyelők és az ápolók úgy gondolják, hogy az elvégzendő munkateher súlyához képest kevesen vannak. Beszámolóikat munkatársaim megfigyelései, a fogvatartottakkal, valamint a személyi állománnyal folytatott azon beszélgetések is megerősítették, melyek szerint a kórtermek ajtaját nem csak a körletfelügyelők, az ápolók, hanem a reintegrációs tisztek is nyitják. A fogvatartottak számához képest alacsony létszámú őrszemélyzet miatt a betegek napirendjének betartásában, beosztástól függetlenül, a folyosókon dolgozó nővérek és a felügyelők is részt vesznek. A Kórház a felügyelők esetében még a nemek szerinti elkülönítést is figyelmen kívül hagyja. A fogvatartottak és az ápoló személyzet közötti kommunikáció és a rendszeres elfoglaltság hiánya, a zsúfoltság valamint a bezártság által okozott feszültség a fogvatartottak között is inzultusokat okoz. A nem megfelelő kommunikáció okozta stresszhelyzet miatt dühöngő magatartás is előfordul, amellyel összefüggésben testi kényszer alkalmazására is sor került.

Az Európai Börtön szabályok szerint rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy az igazgatóság testületként konzultáljon a személyi állománnyal az általános jellegű kérdésekről, és különösen a munkafeltételeiket érintő kérdésekről.<sup>60</sup> Rendelkezéseket kell hozni a lehető leghatékonyabb kommunikáció bátorítására az igazgatóság, a személyi állomány többi tagja, a külső hivatalok és a fogvatartottak között.<sup>61</sup>

A végrehajtó állomány számos tagja nem csak arra panaszkodott, hogy sikeres munkavégzésükhöz az intézmény vezetése nem nyújt megfelelő támogatást, de szerintük évek óta egyre rosszabb a helyzet. *Az intézményi állománytábla által engedélyezett létszám a feladatok zökkenőmentes, magas színvonalú ellátásához nem elégséges. Ennek egyik bizonyítéka, hogy a Biztonsági Osztály felügyelői körében már 2014 első felében olyan magas volt a túlórák száma, ami veszélyeztette a Kórház működőképességét.* A működőképesség fenntartása érdekében, az év második felétől kezdődően, a hivatásos és közalkalmazott szakápolók a személyi bejárati szolgálat teljesítésével voltak kötelesek a biztonsági feladatok ellátásában részt venni. Az állandósult létszámhiány miatt egyesek attól tartanak, hogy „egy fogvatartott behúz minket a zárkába, és elvágja a torkunkat”. Mások tapasztalatai szerint a megfelelő koordináció hiányában a személyi állomány különféle szegmensei (biztonsági, egészségügyi, szociális terület) egymás ellen dolgoznak. A látogatócsoport a végrehajtó állomány tagjainál PTSD-re utaló jegyeket nem észlelt, azonban a börtön stressz olyan tüneteit, mint a túlzott kávéfogyasztás, intenzív dohányzás, túlsúly, a munkahelyi feszültséget hazaviszi, túlságosan sajnálja a fogvatartottat vagy annak áldozatát, stb. viszont többeknél is érzékeltek. Egyeseknél kiégésre utaló jegyek mutatkoztak.

<sup>59</sup> Európai Börtön szabályok 72.2. pont

<sup>60</sup> Európai Börtön szabályok 86. pont

<sup>61</sup> Európai Börtön szabályok 87.1. pont

A kiszolgáltatottság érzése, a börtönstressz, és a kimerültség oda vezethetnek, hogy a végrehajtó állomány az őt ért frusztrációt a neki kiszolgáltatott fogvatartottakon vezeti le. *A végrehajtó állomány leromlott mentális állapotából eredő rossz bánásmód megelőzése érdekében, az állománytábla bővítése mellett, rendszeres szupervíziót kellene számukra biztosítani.*

A rendfenntartó szolgálat keretében végzett munka megerőltető jellegének a szociális juttatások és az alkalmazási feltételek kialakításánál is tükröződnie kellene.<sup>62</sup> Ezzel szemben a Kórház végrehajtó állományának tagjai számára még öltözőhelyiség sincs rendszeresítve. Ők munkakezdekor, illetve annak végeztével a mellékhelyiségben tudnak átöltözni. Akik az említett lehetőségtől idegenkednek, egyenruhában járnak a munkahelyükre. A végrehajtó állomány munkavégzésének körülményei, például a bútorzat, a világítás, az általuk használt vizesblokkok állapota az egészséges munkavégzés feltételeit meg sem közelíti.

*A végrehajtó állomány munkavégzésének körülményei, a számukra rendszeresített öltözőhelyiségek hiánya az Alaptörvény II. cikkében foglalt emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasságot okoz.*

#### **4. Összefoglalás**

Az Alkotmánybíróság a 30/2013. (X. 28.) AB határozatával megállapította, hogy a 5/1998. (III. 6.) IM rendeletnek az állampolgári jogok országgyűlési biztosa által megtámadott rendelkezései az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe ütköznek, ezért azokat 2013. december 31. napjával megsemmisítette. Az elítéltek egészségügyi ellátás visszautasításával kapcsolatos önrendelkezési jogának korlátozására vonatkozó szabályokat a – 2015. január 1-jén hatályba lépett – büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 158. §-a tartalmazza.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának *AJB 6959/2010.* számú jelentésében szereplő megállapításokhoz képest előrelépést jelent, hogy a látogatáskor a Kórház már önálló költségvetési szervként működött, bár egyes – a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága által jóváhagyott megállapodásban rögzített – pénzügyi, gazdasági feladatait továbbra is a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete látja el.

Annak ellenére, hogy a Kórház, illetve krónikus utókezelő részlegének bővítését, illetve korszerűsítését a 2147/2002. (V. 10.) Korm. határozat 4. cikk a) pontja a már a 2005-2006. évekre előirányozta, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a Kórház épületei, kórterméinek felszereltsége, különösen a vízvezeték- és a szennyvízelvezető-rendszer állapotával kapcsolatos 2010. évi megállapításai a látogatáskor is aktuálisak voltak. A hőközpont kivételével, amelynek 2013-ban történt felújításakor a gőzvezetéseket 3 gázkazánra cserélték, a tervezett munkálatok többsége elmaradt, és a karbantartás is csak a napi működést akadályozó hibák elhárítására szorítkozott. *A Kórház épületei, kórtermei és azok berendezése a látogatáskor is erősen elhasználódott állapotban voltak, túlnyomó többségük sürgős felújításra vagy cseréjére szorul.* A főépület általános állapota (nyílászárók, járólapok) a balesetveszélyes kategóriához közelített. A nyílászárók porladnak, a repedések közötti rések miatt a fűtési időszakban jelentős a hőveszteség. A hiányos, illetve repedezett járólapok, fali csempék jelentette balesetveszélyen túlmenően, azok megfelelő szintű tisztítása sem lehetséges. A főépületben lévő, valamint a Tüdőbeteg Osztályhoz tartozó kórtermek ablakainak biztonsági rácsai, kidobás gátlói, a rendszerben lévő átjáró ajtók, a kórtermeken lévő faajtók, záruk nem felelnek meg a biztonsági követelményeknek, így azok teljes körű felújítására, cseréjére sürgősen szükség lenne.

---

<sup>62</sup> Európai Börtön szabályok 79.2. pont

*Az osztályok közül a BMO állapota a legrosszabb, ahol a betegek a kórtermek WC-it megrongálták, a villanykapcsolókat leszedték, az ágyneműt széttépik, az ágydeszkákból, illetve az ablakpárkányból lereszelt fát cigarettába sodorva „dohányként” elfüstölik. Akadt olyan kórterem is, ahol még világítás sem volt.*

*A Kórházban az elavult víz- és csatornahálózat következtében a higiéniai feltételek sem megfelelőek. Ennek ellenére az intézmény a napi meleg vizes fürdési, illetve fürdetési lehetőséget valamilyen módon, minden beteg számára biztosítja. Jó példa erre a Belgyógyászati Osztály, amelynek vízvezetékrendszere már annyira rossz állapotban van, hogy a betegeket, a napi tisztálkodás céljából, a BMO-ra kell átvinni. A betegek ide-oda kísérgetése az ebből eredő kényelmetlenségeken túlmenően, jelentős munkaterhet ró az amúgy is túlterhelt személyi állományra. A szülészetén saját, külön melegvítartólót, az újszülöttek számára átfolyó rendszerű vízmelegítőt szereltek fel, de az alacsony víznyomás miatt ezek működése is akadozik. Az alacsony víznyomás nem csak tisztálkodást, de az illemhelyek használatát is megnehezíti. A betegek a főépület harmadik emeletén, de gyakran az alsóbb szinteken lévő illemhelyeket, használat után, kannában összegyűjtött vízzel kénytelenek leönteni. A fogvatartási helyszínekkel, így a büntetés-végrehajtási intézetekkel szemben is alapvető elvárás, hogy a fogvatartott számára az ivóvízhez és a megfelelő higiénés állapotban lévő illemhelyhez történő hozzáférést a nap bármelyik szakában, korlátozás nélkül biztosítaniuk kell.<sup>63</sup> Az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz, hogy a Kórház főépületének emeleti részein tartózkodó betegek egyes napszakokban nem jutnak vezetékes ivóvízhez, nem tudnak fürdeni és az illemhelyeket sem tudják megfelelően használni.*

*A Kórház az akadálymentesítésre vonatkozó előírásoknak nem tesz eleget, és van olyan helyszín (pl. sétálóudvar), ahol nem is megoldható. A látogatáskor a betegek rendelkezésére álló kerekesszékek gumibroncsaiban nem volt levegő. Az egészségi állapotuk miatt a Kórházon belüli helyváltogatásban korlátozott betegek számára rendelkezésre álló kerekesszékek gumibroncsainak rossz állapota az őket megillető ellátásokhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésüket indokolatlanul szűkíti. Miután a kerekesszékek sérült gumibroncsai okozta mozgáskorlátozás nem a fogva tartás, vagy a betegek egészségi állapotának, hanem a Kórház által elmulasztott karbantartási munkák eredménye, ezért az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében tilalmazott, embertelen és megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.*

*A Kórházban a kórtermek ajtaja éjjel-nappal zárva van, ami a fogházban letöltendő szabadságvesztésre ítélt betegek számára hátrányos, mert a kórházi tartózkodásuk idején a bíróság által meghatározott fokozatnál szigorúbb mozgáskorlátozást kénytelenek elviselni, ami az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez. A betegek legfeljebb napi egy órát tartózkodhatnak szabad levegőn, amelyet egyéb lehetőség hiányában, sétával vagy dohányzással töltenek. A folyamatos bezártság ellenére az intézmény a betegek sport, kulturális, vagy egyéb szabadidős tevékenységének biztosítására költségvetési előirányzattal már évek óta nem rendelkezik, és a szabadidő eltöltésére szolgáló közösségi helyiség sincsen. A látogatáskor a Kórház által 2014-ben vásárolt 8 db televíziót elzárva tárolták. A könyvtár 347 kölcsönözhető kötetből álló könyvállományát legutóbb 2013-ban oly módon bővítették, hogy a Pest Megyei Könyvtár 47 kötetet használatra, tartós letétbe helyezett. A betegek a könyvtári könyvek lapjait kitépkedik, és azokat – az ágydeszkák anyagához hasonlóan, illetve azzal együtt – elfüstölik. Az erősen laphiányos könyvek magas számára tekintettel a könyvkölcsönzés bizonytalan ideig szünetelt.*

---

<sup>63</sup>A témában lásd a CPT 1990. július 29. és augusztus 10 között az Egyesült Királyságban tett látogatásáról szóló jelentés 42-50. pontjait.

Arról, hogy a könyvtár a betegek részére újságot, folyóiratot vagy bármely más sajtóterméket járattatna, illetve kölcsönözne szó sem esett. A betegek a kórtermekben található üres TV-állványokat és könyvespolcokat testedzésre használták. *A bezártság, a feladat- és információéhiesség a gyógykezelés alatt álló személyek számára is stresszforrást jelent. A Kórházban tartózkodó betegek foglalkoztatásának hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében meghatározott embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

A látogatócsoport egészségügyi feladatok ellátásában közreműködő elítélttel nem találkozott, azonban a Röntgen Osztályon dolgozó elítéltek olyan beleegyező nyilatkozatok kitöltésével voltak elfoglalva, amelyeken az érintett beteg neve, születési ideje, valamint a kezelésekre való hozzájárulást tartalmazó nyilatkozata is szerepelt. Az elítéltek a *beleegyező nyilatkozatok kitöltésekor más fogvatartottak személyes adataihoz jogosulatlanul hozzáfértek, azokat megismerték, ami az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésében foglalt személyes adatok védelméhez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

A látogatócsoport tagjai minden beteggel találkoztak. Azok esetében, akik életkoruknál vagy egészségi állapotuknál fogva nem voltak képesek arra, hogy a fogva tartással kapcsolatos tapasztalataikról beszámoljanak, az elhelyezési körülményeket vizsgálták. A betegek beszámolója szerint a Kórházban, a leromlott tárgyi feltételek ellenére is jobbak az elhelyezési körülmények, mint azokban a bv. intézetekben, ahonnan idehozták őket. Gyakori, hogy valaki kifejezetten a Kórházba szállítása céljából követ el önkárosítást. Munkatársaim olyan beteggel is találkoztak, aki annyira nem akart egy másik büntetés-végrehajtási intézetbe kerülni, hogy különböző fémtárgyakat (ágyrugó, teáskanál, evőkanál, fogkötisztítő) nyelt le. A betegek egybehangzóan állították, hogy a Váci Fegyház és Börtönben, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben és a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben az őrszemélyzet arrogáns, kötekedő és lekezelő módon bánik velük, sőt az őrök által elkövetett fizikai abúzusról („gyomrosok”, ütések, pofonok), valamint veréssel való fenyegetésről is beszámoltak. Néhány roma származású beteg az őket ért rasszista jellegű megkülönböztetést kifogásolta. Több testi fogyatékkal élő beteg állította, hogy a fogyatékoságuk miatt szóban megalázták őket. Voltak, akik a korábbi fogvatartási helyükön más fogvatartottak általi, vagy a szállítás közbeni bántalmazásra panaszkodtak. A személyzettel és a betegekkel történt beszélgetés és utalások alapján világossá vált, hogy a büntetés-végrehajtási szervek közötti mobilizáció egy része a fogvatartottak közötti fenyegető viszony, megfélemlítés, zsarolás, vagy a személyi állomány és a fogvatartottak közötti konfliktus miatt történik. *A büntetés-végrehajtási intézetek személyi állományának rasszista jellegű kijelentései, az elítéltek bántalmazása, esetleges fogyatékoságával összefüggő, lekicsinylő tartalmú megjegyzései az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében foglalt megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoznak.*

Az Európai Börtönsszabályok szerint a büntetés-végrehajtási intézeteknek olyan szervezeti és irányítási rendszerformákat kell bevezetniük, amelyek megkönnyítik a büntetés-végrehajtási intézetek közötti és az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben az eltérő kategóriájú személyzet közötti kommunikációt, és – mind a börtönön belül, mind a börtönön kívül működő – a fogvatartottaknak szolgáltatásokat nyújtó szolgálatok közötti jó koordinációt, különösen a fogvatartottakkal való bánásmód és a fogvatartottak társadalomba való újra-beilleszkedése tekintetében.<sup>64</sup> A fogvatartottakkal közvetlen kapcsolatban lévő személyi állomány és az előbbieket közötti kapcsolatok irányítására kiemelt figyelmet kell fordítani.<sup>65</sup> A Kórházban a betegek az orvos- és ápoló személyzet magatartását, néhány név szerinti kivételt is említve, nem tartották kielégítőnek. Egy gyengén látó beteg azt mondta, hogy a betegtársaitól, és a Kórház személyzetétől is megkapja a mindennapi életvitelhez szükséges segítséget.

<sup>64</sup> Európai Börtönsszabályok 83.b pont

<sup>65</sup> Európai Börtönsszabályok 74. pont

Mások azt állították, hogy a nővérek „dedósként” kezelik őket és kiabálnak velük. A látogatócsoport egyetlen, a Kórház személyi állományának erőszakos magatartását kifogásoló panaszt hallott, amely szerint egy körletfelügyelő az egyik beteget azzal fenyegette, hogy felakasztja. *A Kórház körletfelügyelője azzal, hogy a beteget az életének kioltásával fenyegette az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerintit megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okozott.*

Az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott büntetés-végrehajtási ügyben, vagy a fogva tartással összefüggésben, írásban kérelmet terjeszthet elő, és a kérelemről hozott döntéssel szemben panaszt nyújthat be.<sup>66</sup> Az egészségügyi ellátásra, élelmezésre, valamint az elhelyezésre vonatkozó panaszok esetében a betegek állapota gyors intézkedést indokolna. Ezzel szemben esetenként az eljárás, illetve a vizsgálat törvényben biztosított teljes időtartama a panaszt okafogyottá teszi. Az egyik beteg sérelmezte, hogy hiába fordul írásbeli panasszal a Kórház vezetőjéhez, hiszen mire az annak elbírálására nyitva álló 30 napos határidő lejár, már távozik az intézményből.

*A fogvatartotti panaszok ésszerű időn túli intézése veszélyezteti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését.*

A nem kórházi célra készült épületek lepusztult állapota, az egészségügyi intézményekkel szembeni elvárásoknak nem megfelelő higiéniai körülmények ellenére, az intézményben a közkórházi gyakorlattal egyenrangú, lelkiismeretes gyógyító munka folyik. Ezzel szemben *a kórtermek többségében a betegek számára biztosított mozgástér a CPT által javasolt 6m<sup>2</sup>/fő mértéknél lényegesen kisebb, sőt a BMO kórtermeiben még a zárkákra irányadó 3m<sup>2</sup>/fő nagyságot sem éri el, ami az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerintit embertelen bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

*A kórtermek állapota, berendezése, a higiénés körülmények, különösen a betegek tisztálkodási lehetőségei a társadalom börtönön kívüli tagjai számára egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézmények számára előírt színvonalat meg sem közelíti, ami az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében előírt, megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

A betegek civilizált körülmények közötti elhelyezését és ellátását, az elégtelen tárgyi, műszaki és higiénés feltételek mellett, a folyamatosan növekvő betegforgalom is nehezíti. A Kórház kihasználtságát mutatja, hogy 2015. március 23. és 2015. április 1. között 210 beteg érkezett, és 200 személy távozott. *Az intézmény régóta tervezett, immár halaszthatatlanná vált felújítása nem csak a betegek alapvető jogai érvényesülésének, hanem a higiéniai, büntetés-végrehajtási és munkavédelmi előírások teljesítésének is elengedhetetlen feltétele.*

## 5. Ajánlások

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a Kormányt, hogy biztosítsa a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza bővítésének és korszerűsítésének pénzügyi feltételeit.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a Büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy

– biztosítsa a Kórházban elzárva tárolt televízióknak a kórtermekben, biztonságos körülmények között történő elhelyezésének feltételeit;

– biztosítsa a betegek lehetséges és állapotuknak megfelelő foglalkoztatásának feltételeit;

– intézkedjen a Biztonsági Osztály felügyelői létszámának olyan szintre növelése érdekében, amely esetén a biztonsági feladatokat az ápoló személyzet közreműködése nélkül is képesek ellátni;

<sup>66</sup> Lásd a 2013. évi CCXL. törvény 10. § (1) és (2) bekezdését.

– gondoskodjon a végrehajtó állomány valamennyi tagja által hozzáférhető szupervízió bevezetéséről.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján az NMM felkéri a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza főigazgató főorvosát, hogy

- gondoskodjon a nemdohányzó betegek védelmét szolgáló előírások betartatásáról;
- rendelje el a gyógyszer fajtánként elkülönített porító edények használatát;
- intézkedjen a Kórházban található kerekes székek gumiabroncsainak karbantartásáról;
- biztosítsa a betegek egészségi állapotának megfelelő étkeztetést;
- tiltsa meg az elítéltek olyan munkáltatását, amelynek során az elítéltek a betegek személyi adatainak birtokába kerülhetnek.

Az Ajbt. 37. § alapján az NMM megfontolásra javasolja az igazságügyi miniszternek a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 99. § olyan módosításának kezdeményezését, amely rendelkezik arról, hogy gyógykezelés érdekében a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek közös kórteremben vagy betegszobában történő elhelyezése esetén, az ajtók nyitva, illetve zárva tartása kapcsán milyen szabályokat kell alkalmazni.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.



## Melléklet



1. Baba-mama szoba

2. A székek állapota egy női kórtéremben



3. Egy pokróc a női kórtéremben

4. Egy vízmelegítő állapota



5. Ragtappasszal ragasztott WC ülőke

6. Leeresztett kerekű kerekesszékek



7. Egy ablak a lépcsőházban



8. Egy mosdókagyló egy kórteremben



9. Egy WC ajtó belső oldala



10. Egy ágydeszka a Betegség Megállapító Osztályon



11. Mozgástér az egyik kórteremben



12. A személyzet által használt székek

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1435/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Bene Beáta  
dr. Györffy Zsuzsanna  
dr. Kozicz Ágnes

**A vizsgálat megindítása**

Az ombudsmani jogvédelem szempontjából kulcsfontosságú, hogy a biztosnak a hozzá érkező panaszbeadványoktól függetlenül, az esetleges jogsérelmek megelőzése érdekében lehetősége legyen egy-egy kiemelt alapjogi terület preventív jellegű, átfogó monitorozására. Ezzel az alkotmányos szemponttal összhangban az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése kellő rugalmassággal rögzíti a biztos hivatalból indítható vizsgálati jogosultságát. Eszerint a hivatalbóli eljárásra természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálása vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata érdekében kerülhet sor. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése pedig a gyermeki jogok kiemelt és állandó védelmére kötelez.

Az elmúlt évben átfogó jelleggel vizsgáltam a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 2014. január 1-jével bevezetett *gyermekvédelmi gyámság jogintézményével kapcsolatos tapasztalatokat*, vizsgálatom eredményeit az AJB-1380/2014. számon kiadott jelentésemben összegeztem

Az ombudsmani jelentés ajánlásaira figyelemmel, valamint a gyermekvédelmi gyámságra vonatkozó végrehajtási tapasztalatok ismeretében az Emberi Erőforrások Minisztériuma szükségesnek tartotta a jogintézmény működésének monitorozását, illetve ehhez kapcsolódóan a gyermekvédelmi gyámság megerősítését szolgáló szakmai anyag elkészítését. A szaktárca a monitorozó-támogató munkacsoport létrehozására a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot kérte fel. A munkacsoport tagja hivatalom delegáltja is.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazásom alapján ebben az évben – a korábbi biztos gyakorlatot követve és továbbfejlesztve – *Jász-Nagykun-Szolnok megyében tartottam általános, több helyszínt, illetve hatóságot is érintő alapjogi szempontú vizsgálatot*. Minderre figyelemmel a Jász-Nagykun-Szolnok megyei látogatásom keretében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés d) pontja alapján a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Gyermekvédő Intézet és Gyermekotthonban (a továbbiakban: szakszolgálat) rendelttem el helyszíni ellenőrzést. Ennek során a hagyományos intézménylátogatások helyett, a gyermekvédelem speciális kérdéseiben jártas megyei szakembereket kértem *konzultatív tanácskozásra*.

A megyei vizsgálatához kapcsolódóan szervezett találkozó keretében munkatársaim a gyermekvédelmi szakszolgálat igazgatóját, a gyermekvédelmi gyámi csoport, a nevelőszülői tanácsadó csoport, a gyermekotthonok, a lakásotthonok képviselőit, valamint gyermekjóléti alapellátásban dolgozó szakembereket és a gyermekjogi képviselőt hallgatták meg. A meghallgatás célja elsődlegesen a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülésének ellenőrzése, továbbá a szaktárca monitorozó-támogató munkacsoport munkájának segítése volt.

**Az érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

## **Az alkalmazott jogszabályok**

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- 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);
- 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet, a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről (a továbbiakban: EMMI rendelet).

## **A megállapított tényállás**

Jász-Nagykun-Szolnok megyében *jelenleg 1001 gyermekről, illetve utógondozásban részesülő fiatalról* gondoskodik a gyermekvédelmi szakellátórendszer. A gyermekvédelmi gyámi feladatokat *28 munkatárs látja el* (ahhoz, hogy a 30 gyermek/gyám törvényi követelménynek megfelelő legyen a feladatellátás 28,53 munkatársra lenne szükség).

A kapott tájékoztatás szerint a kötetlen munkaidőben dolgozó gyermekvédelmi gyámok között nem túl nagy a fluktuáció. A korábban gyámi gondozói, tanácsadói munkakörben dolgozók közül csaknem mindenki vállalta a gyermekvédelmi gyámi feladatokat, időközben egy munkatárs távozott munkahelyváltás miatt. A közelmúltban felvett hat új kolléga közül ketten korábban a gyermekvédelmi szakellátásban, négyen pedig a gyermekjóléti alapellátásban dolgoztak. A gyámi képzésen minden gyermekvédelmi gyám részt vett, az újonnan felvettek képzéséről gondoskodnak. Ez év első negyedében minden a megyében szakellátásban élő gyermek esetében megtörtént a gyámváltás.

A *tárgyi feltételek tekintetében* elmondható, hogy 2015 februárjában már minden gyermekvédelmi gyám rendelkezett szolgálati mobiltelefonnal. A munkatársak flottacsomagban beszélhetnek egymással, a kirendelésre javasolt gyermekvédelmi gyám telefonszámát a TESZ lapon feltüntetik. Az intézmény három gépkocsival rendelkezik, az utakra „összeszervezik” a kollégákat. Megyehatáron kívülre tömegközlekedési eszközzel mennek, vagy saját gépkocsit használnak költségtérítéssel, csak ez utóbbival közelíthető meg a megyében a tanyavilág is. Számítógépekre pályáztak, ez ideig négy használt, de jó állapotú gépet sikerült beszerezniük. A vidéki telephelyeken a számítógéppel való ellátottság kezdetleges, fejlesztésre szorul.

A gyámok a gyámolt gyermekekkel a Gyvt.-ben előírt gyakorisággal találkoznak. A régóta a szakellátásban élő gyermekekkel a közvetlen kapcsolat kialakítására nem volt szükség, hiszen jelenlegi gyámjaikat a gyermekek már ismerték. Az újonnan bekerülő és a speciális ellátási igényű gyermekekkel a közvetlen, személyes kapcsolat kialakításához azonban hosszabb idő szükséges. A 14 évesnél idősebb gyermekek a szakszolgálatnál is fel tudják keresni a gyámjaikat. A fiatalabb gyermekekkel a gyámok négy szemközt, a gyerek szobájában vagy a gondozó intézmény nevelői szobájában tudnak találkozni. A gyermekek a gyámokkal való telefonos kapcsolattartás lehetőségével ritkán élnek. A gyámok előzetesen bejelentett időpontban és egyeztetés nélkül is látogatják gyámoltjaikat.

A gyermekvédelmi gyámok a 30 gyermek/gyám létszámot kezelhetőnek tartják, de megfontolásra javasolták, hogy a speciális szükségletű gyermekek, illetve a megyén kívül elhelyezett gyermekek gyámságát ellátó kollégák esetében a létszám csökkenthető legyen.

A *nevelőszülői hálózatban közel 200 nevelőcsalád dolgozik*. A szakszolgálat által működtetett nevelőszülői hálózatban a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése különösebb problémát nem okozott, hiszen az itt nevelkedő gyermekeknek többnyire korábban is hivatásos gyámja volt.

A más (főleg egyházi) nevelőszülői hálózatot működtetőknél a változás nem volt konfliktusmentes, *a korábban gyámi feladatokat ellátó nevelőszülők nehezen élik meg a változást*. A résztvevők szükségesnek tartanak a gyermekvédelmi gyámok és nevelőszülői tanácsadók kompetenciáinak elhatárolását. A megyében jellemzően egy nevelőcsalád egy gyermekvédelmi gyámmal dolgozik együtt, a nevelőcsaládok csak 15 százalékának van kapcsolata két gyámmal. A nevelőszülői tanácsadók átlagosan 3-6 gyámmal működnek együtt, egy tanácsadónak van 12 gyámmal kapcsolata.

A gyermekotthonoknak és a lakásotthonoknak 40-48 gyermek ügyeiben, olykor több gyámmal kell együtt dolgozniuk. Figyelemmel arra, hogy a gondozó intézmények életében a gyermekvédelmi gyám új szereplő a tanulási folyamat a szakemberek véleménye szerint nem maradhat el, nagyon fontosnak tartják a folyamatos információcserét és a visszacsatolást.

A korábban a *gyermekotthonokban, lakásotthonokban gyámi feladatot ellátók* közül a gyermekvédelmi gyámság bevezetésekor többen úgy élték meg, hogy az új jogintézmény bevezetésével *a közvetlenség elve sérül*. Mára azonban ez már letisztult, inkább úgy érzik, hogy azáltal, hogy a gyámi feladatokkal járó többletmunkát nem kell elvégezniük, több idejük marad a gyermekekkel való közvetlen törődésre. Megítélésük szerint a gyermekvédelmi gyámok a feladatot hatékonyabban, gördülékenyebben tudják ellátni.

Egy korábban gyámi feladatot ellátó gyermekotthon vezető elmondta, hogy neki olykor dilemmát jelentett, hogy a gyermek jogait, vagy munkatársi érdekeit képviselje-e. A gyermekvédelmi gyám függetlensége miatt ezért a jogintézmény bevezetését jónak tartja.

A szakemberek szerint *nehezen kivitelezhető és költséges az a jogalkotói szándék, hogy a gyermekvédelmi gyám személye a gyermekek nevelésbe vétele idején ne változzon*. Ha a gyermekek gondozási helye és a gyám székhelye között a távolság meghaladja a 100 km-t a feladat már nem látható el a gyermeki jogok sérelme nélkül.

A gyermekekkel foglalkozó munkatársak negyedévenként megbeszélést tartanak a *köznevelési intézmények* (pl. iskolák, pedagógiai szakszolgálatok) fenntartóival, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ területi szerveinek, a tankerületek munkatársaival. *Tapasztalatuk szerint az iskolák a gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetésével kapcsolatos változásokról nem értesültek*. Problémát okoz a gyermek iskolai beiratkozásánál a gyermek törvényes képviselőjével kapcsolatos *nyilatkozat adatainak kitöltése*, mert az nem ismeri a gyermekvédelmi gyám intézményét, az iskolák pedig ragaszkodnak az eredeti nyomtatvány kitöltéséhez. A gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetését követően az oktatási intézmények több szereplővel találkoznak (nevelőszülő, a gondozó intézmény képviselői, gyermekvédelmi gyám) *a kompetenciahatárokat nekik is világosan ismerniük kell*. A gyermekvédelmi szakembereknek és az iskoláknak közös nevezőre kellene jutniuk. Az iskolákkal való együttműködés kapcsán a résztvevő szakemberek problémaként jelezték, hogy a szakellátásban élő gyermekeket az iskolák szeretnék magántanulóvá nyilvánítani.

A tapasztalatok szerint *a gyámok helyettesítésére vonatkozó gyakorlat* nem egységes. Van, ahol elfogadják (pl. rendőrség), ha a kirendelt gyám bizonyos feladatok ellátására a nevelőszülőt, vagy a gondozó intézmény vezetőjét, vagy munkatársát hatalmazza meg, van ahol nem (jellemzően pl. orvos, bíróság). A feladatmegosztás a gondozási hely és a gyám között nem jelent problémát: ha a gyermeket orvoshoz kell vinni, szülői értekezletre kell menni, ezt elintézi a nevelőszülő, vagy a gondozó intézmény képviselője. Ha gyermeknek rendőrségi ügye, vagy fegyelmi tárgyalása van, akkor a gyám képviseli őt. Szükség esetén, például, ha a gyermek problémát jelez, a szakmai vezető eszmegbeszélést hív össze. A többszereplős megbeszélésen elhangzottokról és a döntésről feljegyzés készül. E kérdés kapcsán a szakemberek megemlítették, hogy *Szolnokon, illetve a megyében megszűnt a gyermek- és ifjúságpszichiátriai szakellátás*, ezért a pszichiátriai kezelést igénylő szakellátott gyermekeiket Debrecenbe vagy a fővárosba kell vinniük, hogy hozzájuthassanak a számukra szükséges egészségügyi ellátáshoz, ami jelentős többletterhet ró a szakellátásra. Az elmúlt évben több *TÁMOP által támogatott képzés* indult, melyen a munkatársak részt vettek.

A kollégák a képzéseket, a módszertani anyagokat igénylik, megítélésük szerint többre lenne szükség. Szupervíziót a szakszolgálatnál korábban külső pszichológus megbízásával tudtak szervezni, jelenleg – bár szükséges volna – nincs rá anyagi lehetőség.

Problémaként merült fel, hogy a hatályos jogi szabályozás szerint *a gyermekvédelmi szakszolgálat számára nem kötelező a gyermekek gondozási helyének meghatározása érdekében elhelyezési értekezletet tartani*. A helyezési tárgyalást a gyámhivatal hívja össze. A gyermekvédelmi szakemberek szerint azonban a helyezési tárgyalás vezetésére a gyámügyi ügyintézők nincsenek felkészítve (a szakszolgálatoknál korábban az elhelyezési értekezleteket képzett facilitátorok vezették és rendelkezésükre állt a megfelelő adminisztratív háttér is), az irodai körülmények sem megfelelőek egy sokszereplős tárgyalás megtartására. Jász-Nagykun-Szolnok megyében, ezért a korábbi gyakorlat fenntartása és a gyermeki jogok érvényesülése érdekében ún. *tervezési tanácskozást tartanak*.

A *nevelésbe vett gyermek és a szülei között kapcsolattartás* tekintetében a szakemberek hiányosságként jelezték, hogy területenként *nincs egy olyan központ, ahol kapcsolattartó helyiség lenne*. A nevelőszülők nem szívesen engedik be az otthonukban a vérszerinti szülőket, a kapcsolattartási ügyelettal rendelkező gyermekjóléti szolgálatoknál pedig *hétvégén nincs ügyelet*. A szakszolgálatok sem rendelkeznek olyan helyiségekkel, ahol a szülő és a gyermek oldottan, megfelelő körülmények között tudna találkozni egymással. A megyében ezt úgy oldják meg, hogy *a szakszolgálat Jászberényben bérel kapcsolattartásra használható ingatlant*. Ez azonban nagyon költséges (120 000 Ft/hó + rezsiköltség).

A gyámok lehetőség szerint részt vesznek a kapcsolattartáson, ha szakmai felügyeletre van szükség, akkor vagy a gyermekvédelmi gyám, vagy a nevelőszülői tanácsadó van ott. A résztvevők az alapellátás és a szakellátás szakembereinek együttműködését – különösen az időszakos kapcsolattartások idején – elengedhetetlennek tartják. A szakemberek telefonon tartják egymással a kapcsolatot, az alapellátás családgondozói felkeresik a családot, amikor otthon van a gyermek, a problémákat jelzik. Fontosnak tartják, hogy a szakellátott gyermek és családja ne kerüljön ki az alapellátás látóköréből. A gyermekjóléti szolgálatokat képviselők a gyermekjóléti alapellátás és a gyermekvédelmi gyámok együttműködését jónak ítélték.

Jelezték azt is, hogy a pedagógus és nem pedagógus besorolás a munkatársak között bérfeszültség van, ugyanis a pedagógus besorolású nevelőszülői tanácsadó munkatársak fizetése magasabb, mint a gyermekvédelmi gyámoké.

A *gyermekjogi képviselő* megítélése szerint a gyermekvédelmi rendszer nem volt felkészítve a változásokra. Problémát jelentett, hogy *kezdetben a gyermekek nem tudták elérni gyámjaikat és az alapellátás sem tudta a feladatát*. A 30 gyermek/gyám létszám meghaladása esetén is szükség volt gyámrendelésre. Ilyen esetben a gyámi létszám bővítésekor gyámváltás volt szükséges, és előfordult, hogy a gyermek nem tudta, hogy aktuálisan ki a gyámja. Gondot okozott az is, hogy a megyén kívül elhelyezett gyermekek nem ismerték a gyámjukat, az elhelyezést nyújtó megye szakszolgálatja pedig nem biztosította a kapcsolattartást. Előfordult emiatt, hogy hónapokig nem volt gyámja a gyermeknek. A gyermekjogi képviselő a helyszíni ellenőrzésen javaslatként fogalmazta meg, hogy *az elhelyezésre kötelezett megye feladata legyen a gyám biztosítása*.

A gyermekjogi képviselő a gondozási hely és a gyám közötti *kommunikációt nehézkesnek* ítéli, megfontolandónak tartja a gyámság megosztását a gyermekotthon vezető és a gyermekvédelmi gyám között. A képviselő véleménye szerint az elhelyezési értekezleten a jövőben még nem tudja megfelelően képviselni a gyermek érdekeit. Jelezte azt is, hogy nem tartja szerencsésnek, ha *a gyermekek gyámja a gyermeket az iskolai tanítási óráról hívhatja ki*, a gyermekek ezt hátrányos megkülönböztetésként élik meg. A gyermekek azt sem szeretik, ha a gyámjuk tanórán kívül az oktatási intézményben, vagy a kollégiumban keresi fel őket, optimálisnak tartja, ha a gyám a gondozási helyen találkozik a gyámoltjával. A képviselő tapasztalatai szerint az intézmények vezetői a jogsérelmeket helyben kezelik, nem szükséges a fenntartóhoz fordulni.

A gyermekjogi képviselő felvetette a *gyámok hovatartozásának kérdését*: a gyámok munkáltatója ugyanis a gyermekvédelmi szakszolgálat, ellenőrzésükre, felügyeletükre pedig a gyámhivatal jogosult. Tapasztalatai szerint a megyében működő *pedagógiai szakszolgálatok a szakellátott gyermekek ellátását* (nevelési tanácsadás, pszichológiai gondozás) – hivatkozva arra, hogy a szakellátásnak a megfelelő szakemberek a rendelkezésére állnak – *visszautasítják*. A gyermekotthonok, illetve lakásotthonok nem rendelkeznek pszichológussal, illetve a nevelőszülőnél elhelyezett gyermekeknél pedig nem is beszélhetünk a nevesített szakemberek jelenlétéről.

A képviselő felhívta a figyelmet, hogy a költséghatékonyság nem múlhatja felül a szakmaiságot. A jelen lévő gyermekvédelmi gyám elmondta, hogy gyakorlatában egy osztott gyámsággal bíró gyermeke van, aki sokrétű egészségügyi problémával küzd és nevelőszülőnél van elhelyezve. A gyámságot a nevelőszülővel megosztva gyakorolják, a nevelő szülő látja el a gyámi feladatokat az egészségügyi ellátás és az oktatás területén, amelyekről tájékoztatja a gyermekvédelmi gyámot. Véleménye szerint az osztott gyámság jól működik.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosja – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv *közszolgáltatást végző szervnek* minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatás biztosítása állami feladat. Ebből következően a vizsgálattal érintett intézmények tevékenységére kiterjed a vizsgálati hatásköröm, továbbá igazolható az is, hogy fennállnak a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének és lefolytatásának feltételei.

Az ombudsmani gyakorlat világossá tette, hogy a biztos számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A preventív alapjogvédelemre hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, ha az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok hatékony megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotó, jogszabály-előkészítő szervek irányába a normaszöveggel kapcsolatos alapjogi aggályokat.

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

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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.*”

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 szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is 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.



*2. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam 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 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. Az Egyezmény 1991-től a belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja pedig a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti.

### **III. Az ügy érdemében**

**1.** A Gyvt. 2014. január 1-jén hatályba lépett módosításának egyik meghatározó eleme a *gyermekvédelmi gyámság jogintézményének bevezetése*. Az e tárgykörben folytatott vizsgálatot lezáró, AJB-1380/2014. számú jelentésben megállapítottam, hogy ahhoz, hogy a gyermekvédelmi gyámok a jogszabályban meghatározott feladataikat maradéktalanul el tudják látni a személyi feltételek mellett elengedhetetlenül szükséges a tárgyi feltételek (számítógép, gépkocsi, személyes használatú mobiltelefon, elektronikus postafiók) biztosítása is. *A munkavégzéshez szükséges tárgyi feltételek hiánya ugyanis állandósítja a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság veszélyét.*

A jelentésben feltárt visszásságok megelőzése érdekében felkértem az emberi erőforrások miniszterét, hogy *kísérje fokozott figyelemmel, hogy a gyermekvédelmi szakszolgálatok fenntartói folyamatosan gondoskodjanak a gondozott gyermek létszámához igazodó gyermekvédelmi gyámi státuszokról, továbbá a gyámok munkavégzéséhez szükséges tárgyi feltételek biztosításáról.* A szaktárca 2014. november 27-én kelt válasza szerint leginkább a gyámok munkavégzéséhez elengedhetetlen technikai eszközökre (számítógép, laptop, mobiltelefon, mobilinternet) van továbbra is nagy szükség. A tárgyi feltételek terén jelzett igényeket a prioritások figyelembe vételével a szaktárca áttekinti és a költségvetési források függvényében megteszi a szükséges intézkedéseket. A szaktárca 2015-2020 között – a válaszadáskor még tervezés alatt álló – Emberi Erőforrás Operatív Program (EFOP) keretében kiemelt projekt útján tervezi a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatási feladatok infrastrukturális feltételeinek javítása keretében a gyermekvédelmi gyámok munkavégzési feltételeinek javítását ingatlan-átalakítással, irodai berendezéssel és informatikai beszerzéssel.

*A konzultáció informatikai eszközök hiányával kapcsolatos tapasztalatai alapján a hivatkozott korábbi jelentésben tett ajánlásomat továbbra is fenntartom.*

2. Az NM rendelet meghatározása szerint a gyermekotthon legalább 12, de legfeljebb 48 fő ellátására alkalmas intézmény.<sup>1</sup> A gyermekotthonban a gondozott gyermek nevelését, gondozását csoportokban kell biztosítani. Egy csoportban legfeljebb 12 fő helyezhető el, azzal a megkötéssel, hogy a csoportban egyidejűleg legfeljebb egy fő kettős szükségletű, egy fő speciális szükségletű vagy négy fő különleges szükségletű gyermek helyezhető el. *A jogszabályban meghatározott létszámtól kizárólag az érintett gyermekek érdekében lehet eltérni.* Kettős szükségletű, speciális szükségletű, különleges szükségletű gyermek elhelyezése esetén a csoport létszáma csökkenthető. A súlyos pszichés, illetve disszociális tüneteket mutató, a pszichoaktív szert használó és a kettős szükségletű gyermekeket gondozó speciális gyermekotthonokban<sup>2</sup> csoportonként legfeljebb nyolc fő helyezhető el. A speciális lakásotthon legfeljebb nyolc gyermek ellátását biztosíthatja. A gyermekotthonok speciális csoportjában sem haladhatja meg a gondozotti létszám a nyolc főt.

A három év alatti gondozott gyermekek maximális csoportlétszáma ugyancsak nyolc fő.<sup>3</sup> A beteg, illetve fogyatékossgal élő gyermekeket gondozó intézmények csoportjaiban legfeljebb tíz fő helyezhető el.<sup>4</sup> A különleges ellátást igénylő tartósan beteg vagy fogyatékos gyermekek közül egy csoportban legfeljebb nyolc tartósan beteg, vagy nyolc középsúlyosan, súlyosan fogyatékos vagy tíz enyhén fogyatékos gyermek helyezhető el. A nyolc vagy tíz főből álló csoportban legfeljebb egy fő kettős szükségletű gyermek helyezhető el. A fenti rendelkezésektől kizárólag az érintett gyermekek érdekében lehet eltérni. Az idézett jogszabályi rendelkezésekből kitűnik, hogy a nagyobb odafigyelést, illetve szakmai hozzáértést igénylő gyermekek esetében a jogalkotó *a csoportban elhelyezhető gyermekek létszámát az átlagos szükségletű gyermekek csoportszámánál alacsonyabban határozta meg.*

A jogi szabályozás a gyermekvédelmi gyám kirendeléseinek számát maximálta (30 gyermek/gyám), annak érdekében, hogy a gyermekvédelmi gyám a Gyvt. 86-88. §-ában meghatározott feladatait teljes körűen, a gyermek legfőbb érdekeit képviselve tudja ellátni.

A speciális, illetve a különleges ellátást igénylő, a kettős szükségletű, továbbá a gyermekvédelmi gyám székhelyétől eltérő megyében elhelyezett gyermek esetében a gyámra többletfeladat hárul a gyermek állapotából fakadó egyedi és különleges szükséglete, illetve a nagyobb távolság miatt (pl. törvényes képviselő ellátása büntetőügyekben, egészségügyi ellátás esetén személyes megjelenés szükséges, hosszabb utazás). Mindezek alapján álláspontom szerint e feladatok 30 gyermek/gyám esetén nem láthatók el megfelelően.

*A jelenlegi szabályozás nyomán kialakult jogi helyzet alkalmas arra, hogy a gyámolt gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon.*

3. A helyszíni ellenőrzésen alapuló vizsgálatom feltárta, hogy a különböző hatóságok és szolgáltatást nyújtók a gyámok helyettesítésére adott meghatalmazás elfogadására vagy visszautasítására vonatkozó gyakorlata nagy eltéréseket mutat. A meghatalmazás visszautasítása pedig adott esetben a gyermek ellátáshoz, vagy szolgáltatáshoz illetve hatósági eljárások hozzáférhetőségéhez való jogát akadályozza, valamint az eljárások elhúzódsához vezethet.

*Álláspontom szerint a gyermek legfőbb érdekét szolgáló eljárás elvének érvényesülése érdekében szükség van a gyermekvédelmi gyám szabadsága, betegállománya vagy bármely rendkívüli esemény miatti távolléte esetén való helyettesítésre vonatkozó szabályok megalkotására. Megállapítom, hogy a gyermekvédelmi gyámok helyettesítésére vonatkozó egységes szabályozás hiánya jelenleg nemcsak a jogbiztonság elvét sértő helyzetet eredményez, hanem a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot is okoz, mivel a jogsérelem közvetlen súlyos veszélyét teremti meg.*

<sup>1</sup> Lásd NM rendelet 124. § (1)-(3) bekezdése.

<sup>2</sup> Lásd NM rendelet 126. § (1) és (5) bekezdése.

<sup>3</sup> Lásd NM rendelet 128. § (1) bekezdése.

<sup>4</sup> Lásd NM rendelet 128/A. § (1)-(3) bekezdései.

4. Ahogyan azt az AJB-1380/2014. számú jelentésemben már rögzítettem, a gyermekvédelmi gyámság jogintézményének 2014. január 1-jei bevezetését követő első hónapokban is észlelhető volt a területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknál a jogszabályban előírt pedagógus és nem pedagógus munkakörök miatt kialakult komoly bérfeszültség.

A gyermekvédelmi gyámoknak olyan összetett pedagógiai, pszichológiai, jogi feladatokat kell ellátnia, amely jelentős szakmai tudást és szakmai felelősséget igényel. Nevelőszülői tanácsadóként és gyermekvédelmi gyámként is alkalmazható pedagógus végzettségű szakember, de mindkét munkakör betölthető más végzettséggel is. Klasszikus értelemben pedagógusi feladatokat a gyermekotthonok és a lakásotthonok nevelői, gyógypedagógusai, fejlesztőpedagógusai, illetve területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknál foglalkoztatott gyógypedagógusok látnak el. A nevelőszülői tanácsadó jelenleg alkalmazott pedagógus és a gyermekvédelmi gyám nem pedagógus munkaköri besorolása munkajogilag nem indokolható. Álláspontom szerint a munkakörükből adódó felelősségük bérpótlékkal ismerhető el, a két munkakör közötti bérkülönbség azonban nem indokolható.

*Tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi gyámok jelenlegi bérezéséből eredő esetleges fluktuációnak az eddigi tapasztalataim alapján komoly negatív hatása lehet a gyámolt gyermek állandóságához és biztonságához fűződő jogának érvényesülésére, a megkülönböztetés felveti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét.*

5. A Gyvt. hatályos szabályozása szerint *osztott gyámságra csak a nevelőszülőnél nevelkedő gyermekek esetében van lehetőség.* A Gyvt. 84. § (7) bekezdése kimondja, hogy a gyermekvédelmi gyám mellett a gyámhatóság egyes, a törvényben meghatározott gyámi feladatok ellátására gyámként kirendelheti a nevelőszülőt, feltéve hogy a nevelőszülő a gyámságot vállalja. A Gyvt. 85. § (2) bekezdése alapján a gyermekvédelmi gyám akkor kezdeményezheti a gyámhatóságnál egyes gyámi feladatok ellátására a nevelőszülő gyámként való kirendelését, ha a nevelőszülő már legalább két éve saját háztartásában neveli a gyermeket, nincs folyamatban eljárás a nevelésbe vétel megszüntetésére. További feltétel hogy a nevelőszülő vállalja a gyermek törvényes képviselőjének ellátását. Az AJB-5257/2014. számú jelentésemben kifejtettem álláspontomat, mi szerint ezen feladatok az intézményvezetőre való átruházása a gyermekotthonban élő gondozottak esetében is indokolt. *Megállapítottam, hogy a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő a Gyvt. indokolatlanul szűkítő megoldása, amely a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermek körében csak a nevelőszülői gondoskodásban élők esetében teszi lehetővé az osztott gyámságot. Minderre tekintettel javasoltam az emberi erőforrások miniszterének, hogy fontolja meg a Gyvt. 84. § (7) bekezdésének olyan tartalmú kiegészítését, amely szerint a gyermekvédelmi gyám mellett a gyámhatóság egyes, a törvényben meghatározott gyámi feladatok ellátására ne csak a nevelőszülőt, hanem a gyermekek gondozási helye szerinti intézmény vezetőjét is kirendelhesse.* A szaktárca válasza szerint a jelentésemben megfogalmazott ajánlás vizsgálatára a gyermekvédelmi gyámság átfogó, országos tapasztalatainak összegyűjtésére és feldolgozására alakult munkacsoportban lesz lehetőség. *Erre figyelemmel újabb intézkedést megtételét jelenleg nem látom indokoltnak, ugyanakkor fenntartom a korábbi ajánlásomat.*

6. Az Nkt. 18. §-a alapján a szülőnek és a pedagógusnak a nevelő munkáját, valamint a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását *pedagógiai szakszolgálat* segíti. A pedagógiai szakszolgálat biztosítja többek között a gyógypedagógiai tanácsadás, korai fejlesztés, oktatás és gondozást, a fejlesztő nevelést, a nevelési tanácsadást, a logopédiai ellátást, a konduktív pedagógiai ellátást, a gyógytestnevelést, az iskolapszichológiai, óvodapszichológiai ellátást. Az EMMI rendelet 1. § 4. pontja értelmében a szakszolgálat *feladatellátási kötelezettsége* a működési körzetéhez igazodik, amely alapján az intézmény székhelyintézménye, tagintézménye köteles ellátni a működési körzetében lakóhellyel, ennek hiányában tartózkodási hellyel rendelkező, vagy működési körzetében intézményes ellátásban részesülő gyermekeket, tanulókat.

Így a pedagógiai szakszolgálatok *nem utasíthatják vissza* a működési körzetükben intézményes ellátásban részesülő szakellátott gyermekek ellátását arra való hivatkozással, hogy az a szakellátás szakembereinek feladata. Utalni kell itt arra is, hogy a nevelőszülői hálózatokat jogszabály pszichológus, gyógypedagógus, vagy fejlesztőpedagógus alkalmazására nem kötelezi.<sup>5</sup> *A konzultáció alkalmával rendelkezésemre bocsátott információk alapján megállapítom, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz az a pedagógiai szakszolgálati gyakorlat, hogy a szolgálat jogszabályi kötelezettségét figyelmen kívül hagyva megtagadja a szakellátott gyermekek ellátását.*

7. A konzultatív tanácskozás során a nyilatkozatok adattartalmával összefüggésben jelzett problémakör nyomán áttekintettem az iskolák nyilvánosan elérhető honlapját, annak érdekében, hogy feltárjam *az iskolai beiratkozásokhoz szükséges formai követelményeket*. Szűrőpróbaszerűen, az egész ország területéről kiválasztott iskolák vizsgálata során az volt a tapasztalatom, hogy számos honlapon egy egységes nyilatkozat található, amelyen a gyermek törvényes képviselői jogával (szülői felügyelettel, gyámsággal) kapcsolatban kell nyilatkozni.

A Ptk. 4:146. §-a kimondja, hogy a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll. *A szülői felügyeleti jogot az apa, és az anya státuszukból eredően – a törvényben foglalt kivételekkel – közösen gyakorolják függetlenül attól, hogy házasságban vagy külön élnek.* Ugyanakkor a Ptk. tartalmazza, hogy a külön élő szülők esetén a szülői felügyeleti jog közös gyakorlása nem okozhat zavart a gyermek fejlődésében, hiszen biztosítaniuk kell a szülőknek a gyermekük érdekeinek mentén, annak kiegyensúlyozott életvitelét. Lényeges, hogy a Ptk. 4:153. §-a alapján közösen gyakorolt szülői felügyeleti jog tartalmába betartozik a *gyermek nevelésének és életpályájának megválasztása*. Ennek keretében a szülők jogosultak a gyermek nevelésének módját megválasztani, továbbá a gyermek képességei figyelembevételével a szülők és a gyermek közösen döntenek el, hogy a gyermek milyen életpályára készüljön. A gyermek sorsát érintő kérdésben a Ptk. 4:175. § (1)-(2) bekezdése alapján a szülőknek együttdöntési joguk van, akkor is, ha külön élnek és a szülői felügyeletet a szülők megállapodása vagy a bíróság döntése alapján az egyik szülő gyakorolja, kivéve, ha a gyermekétől különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta, megvonta. A gyermek szülői felügyelet hiányában gyámság alatt áll, ennek egyik formája a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekvédelmi gyám intézménye. A nyilatkozat tartalmát elemezve megállapítottam, hogy az csak részben felel meg a Ptk. fentiekben részletezett szabályainak. Abban az esetben, mikor csak az egyik szülő gyakorolja a szülői felügyeleti jogot, a nyilatkozatot mégis mindkét szülő aláírásával tekintik érvényesnek, továbbá a forma nyomtatvány nem tér ki a szülői felügyeleti jog ez esetben is fennálló közös gyakorlását megkövetelő esetekre, amelyekben mindkét szülő együttes döntése szükséges, amennyiben ez a szülői jog nem került korlátozás, vagy kizárás alá. A gyermekvédelemi gyámság osztott ellátásakor pedig a nyilatkozat nem ad lehetőséget annak meghatározására, hogy melyik gyám látja el az iskolával kapcsolatos feladatokat. *Az előzőekre tekintettel megállapítom, hogy az iskolai beiratkozáshoz szükséges nyilatkozat nyomtatvány pontatlan megfogalmazása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okoz.*

8. A kapott tájékoztatás értelmében *Szolnokon megszűnt a gyermekek ellátását biztosító pszichiátriai ellátás*. A gyermek-és ifjúságpszichiátriai szakellátást érintő korábbi ombudsmani vizsgálat az *ellátórendszer hiányossága tekintetében – az egészséghez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való jogokkal összefüggő visszásságot állapított meg*. Az ombudsman az AJB-1298/2011. számú jelentésben a visszásságok megelőzése érdekében felkérte az egészségügyért felelős minisztert, hogy *intézkedjen annak érdekében, hogy az érintett régiókban megszűnjön a gyermekpszichiátriai fekvőbeteg- és sürgősségi ellátáshoz való hozzáférés hiánya*.

---

<sup>5</sup> Lásd: NM rendelet 1. számú melléklet II.

A biztos emellett a gyermekpszichiáterek számának emelkedését eredményező feltételrendszer kialakításában is a miniszter mielőbbi intézkedését kérte. A gyermek és ifjúságpszichiátriai ellátáshoz való hozzáférés helyzete tekintetében AJB-5239/2014. számon 2014-2015. év folyamán utóvizsgálatot folytatok, amely során megállapításaimhoz a jelenlegi vizsgálat tapasztalatait is felhasználom. Jeleznem kell továbbá, hogy munkatársaim a szolnoki Hetényi Géza Kórházban 2015. április 28-án ugyancsak helyszíni ellenőrzést tartottak, amely kiterjedt a gyermek és ifjúságpszichiátriai ellátás hozzáférhetőségére is. A helyszíni ellenőrzés tapasztalatairól, a kialakult helyzetről önálló jelentésben számolok be.

9. Végül *a helyezési tárgyalással kapcsolatosan* fontos megjegyezni, hogy a szakemberek a tárgyalás során gyermek sorsáról döntenek, a gyermek hazagondozása érdekében pedig elengedhetetlen, hogy szüleivel olyan körülmények között találkozzon, amely alkalmas a közvetlen, meghitt kapcsolattartás kialakítására, illetve fenntartására. *A gyermekek jogainak teljesebb körű érvényesülése érdekében az emberi erőforrások miniszterének figyelmét ismételten felhívom a jelentéseim során e tárgykörben már korábban rögzítettekre.*

### **Intézkedéseim**

Az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságok bekövetkezése lehetőségének hatékony megelőzése érdekében az

- 1) Ajb. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy fontolja meg
  - a) a speciális, a különleges ellátás igénylő, valamint a kettős szükségletű gyermekek gyámságát is ellátó gyámok esetében a törvényben jelenleg meghatározott esetszám (30 gyermek/gyám) csökkentését,
  - b) a gyámváltás lehetőségének megteremtését a gyermekvédelmi gyám székhelye és a gyermekgondozási helye közötti meghatározott távolságot meghaladó távolság esetén,
  - c) a gyámok helyettesítésére vonatkozó előírások jogszabályban való rögzítését,
  - d) a gyermekvédelmi gyámok és a nevelőszülői tanácsadók eltérő besorolásából eredő bérfezltségségének megszüntetésének lehetőségét.
- 2) az Ajb. 31. §-a alapján *kezdeményezem a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ elnökénél*, hogy
  - a) a jelentésben tett megállapítások alapján vizsgálja felül a gyermek törvényes képviselétéről szóló nyilatkozat szükségességét és annak tartalmát;
  - b) tegye meg a szükséges intézkedéseket, hogy a pedagógiai szakszolgálatok az egész országban feltétlenül tegyenek eleget a jogszabályban előírt ellátási kötelezettségüknek, és a gyermekvédelmi szakellátásba vett gyermekek számára is biztosítsák az általuk nyújtott szolgáltatásokat.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1448/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Kiss Bernadett  
dr. Tóth Livia

**Az eljárás megindulása**

A megyei vizsgálatosorozatok keretében 2015 tavaszán Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése d) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során pedig hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult. Mindezek alapján a jelen vizsgálat keretében át kívántam tekinteni a Jász-Nagykun-Szolnok megyei szociális és egészségügyi intézmények, ellátó helyek működését, ezért munkatársaim felkeresték a „Fehér Akác” Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Idősek Otthonát, és helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást annak feladatairól és az intézmény működésének körülményeiről.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”];
- szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1)-(2) bek: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”]
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés „*Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez.*”]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM r.)

**A helyszíni vizsgálat tapasztalatai**

1. Az alapjogi biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *az idős koruk, vagy az ezzel összefüggésben kialakult rossz egészségi állapotuk miatt kiszolgáltatott emberek alapjogainak, egyenlő méltóságának védelmében.*

Az állam számára – legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv – nem fakultatív feladat a rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek átgondolt működtetése, mivel a helyzet jogállami megoldása ágazati normák előírásain alapul.

Az ombudsmani gyakorlatból az is következik, hogy az időskorú személyek ellátásával kapcsolatban a rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

2. Munkatársaim 2015. április 2-án helyszíni vizsgálat keretében látogatták meg a Jászapátiban található „Fehér Akác” Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Idősek Otthonát.

A látogatás során az intézményvezető elmondta, hogy a jelenleg a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság fenntartásában működő intézmény idén ünnepli fennállásának 25. évfordulóját. Az otthon 2008-ig szakmai módszertani intézményként is funkcionált Jász-Nagykun-Szolnok megye szociális intézményi hálózatában – így például aktívan közreműködött a megye és a térség tanyagondnoki rendszerének vagy a fogyatékosokkal élők és szenvedélybetegek számára igénybe vehető ellátások kialakításában – ezért a mai napig rendkívül jó kapcsolatokat ápolnak a megye többi hasonló profilú intézményével.

Az intézmény 2010-ben költözött a jelenlegi épületbe, amely eredetileg egy középiskolai kollégium volt, melyet az idősgondozás követelményeit figyelembe véve újjítottak fel, illetve alakítottak át, így a biztosi vizsgálat időpontjában két telephelyen látják el a lakókat: egy 21 főt befogadó, földszintes épületben helyezik el a demenciával élő gondozottakat és egy kétemeletes épületben végzik az időotthoni ellátást, amelyet jelenleg 94 fő számára biztosítanak. Az otthonba kerülést előgondozás előzi meg, hozzávetőlegesen 50 főt tartanak nyilván az intézmény várólistáján.

Az intézmény lakóinak átlagéletkora 82,2 év, a 80-89 év közöttiek aránya a legmagasabb a lakók korösszetételét tekintve (67 fő), de 12 olyan lakó is él az intézményben, akik meghaladták a 90. évüket. Az ellátottak magas kora miatt viszonylag sokan (78 fő) szenved háromnál több krónikus betegségben, és bár nem rendelkeznek geriátriai szakápoló munkatárssal, az intézmény háziorvosa és a szerződéses munkaviszonyban ellátást végző pszichiáter szakorvos teljeskörően gondoskodik a lakók egészségi állapotának megőrzéséről. A lakókat szükség esetén a közeli Jászberény szakrendelőjébe, kórházába, illetve a szolnoki Hetényi Géza Megyei Kórházba küldik tovább vizsgálatokra, amelyekre betegszállítóval, vagy – különösen a demens ápoltak esetében – az intézmény gépjárművével, ápoló kíséretében szállítják el a betegeket. Az igazgató tájékoztatása szerint az intézmény jó kapcsolatot tart fenn az illetékes kórházzal, ha egy lakójuk kórházi kezelésre szorul, naponta több alkalommal is érdeklődnek az állapotáról és az intézményvezető is meglátogatja a kórházi tartózkodás során. Az intézményben a finanszírozási korlátok miatt nem alkalmaznak gyógytornászt és diétetikust sem, azonban több munkatársuk rendelkezik OKJ-s mentálhigiénés asszisztens képzéssel és az igazgatónő is elvégezte az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ betegjogi továbbképzését. Az intézményhez tartozó 800 adagos konyhán a fentiek ellenére biztosítani tudnak négyféle diétás étrendet azok számára, akiknek ezt a kezelőorvos előírja, és arra is lehetőség van, hogy a napi ötszöri közös étkezésen felül a lakók a teakonyhákban kiegészítsék az ételmezésüket. Az intézmény vezetője elkötelezett az egészséges táplálkozás iránt, ezért 2015. elején lakógyűlés keretében tájékoztatta az ellátottakat az intézményi étkeztetésben bekövetkező változásokról, újításokról, amelyet a lakók pozitívan fogadtak, ugyanakkor a nagyobb ünnepek idején törekednek arra is, hogy a tájegység hagyományos ételleivel szerezzenek örömet az időseknek.

Az intézményben a gyógyszerelés egyénre szabottan, a személyes gyógyszerlista alapján történik, a több napra előre összeállított, a lakók nevét jól láthatóan tartalmazó gyógyszeres dobozok és a lakók személyes gyógyszerei külön helyiségben, zárható szekrényben találhatóak. Az intézmény akadálymentes, belső terei tágasak, falai világosak, színesek, törekednek arra, hogy családias hangulatot alakítsanak ki. A folyosókon csúszásmentes padló és a falakra szerelt kapaszkodó található.

A lakószobák az idősotthoni részlegen 4 ágyasak, a demens részlegen 3 ágyasak, ugyanakkor minden szinten fenntartanak egy-egy kétágyas szobát a házaspárok számára. Személyes bútorok, használati tárgyak behozatalára az intézmény alapterülete miatt csak korlátozott mértékben van lehetőség. A lakók ágyai az egészségi állapotuk és gondozási igényeik függvényében változnak, így lehetőség van normál, valamint magasztott fekhely igénylésére, illetve szükség esetén szabvány ápoló ágy is beállítható a szobába, amelynek belső szállítását, mozgatását az intézmény liftjével tudják megoldani. Abban az esetben, ha a súlyos vagy terminális állapotú lakó mellett kíván lenni a hozzátartozója, a lakószobában, paraván alkalmazásával teremtik meg ennek a lehetőségét.

Az intézmény lakói közül három fő áll gondnokság hatálya alatt (közülük egy fő teljesen kizáró gondnokság alatt), valamennyiük gondnokával jó az intézmény kapcsolata. Ugyancsak jó viszonyt ápolnak a lakók hozzátartozóival, így például lehetőség van arra, hogy a térítési díj megfizetésének rendjét a hozzátartozó és a leendő lakó egyedi igényeit figyelembe véve, kétoldalú megállapodásba foglalva állapítsák meg, amelytől a felek szociális vagy gazdasági körülményeiben bekövetkező változások esetén rugalmasan el tudnak térni. Belépési hozzájárulást nem szednek.

Az intézményben nem jellemzőek a lakók, vagy a munkatársak közötti konfliktusok, amennyiben ilyen merül fel, megoldásukban az igazgató személyesen is segít az érintetteknek. Munkatársaim látogatásával egy időben kereste fel az intézményt az ellátottjogi képviselő is, azonban az igazgató beszámolója szerint a képviselő *negyedévente esedékes* látogatása idején sem növekszik meg az otthon életével kapcsolatos panaszok száma.

Az idősek számára rendszeresen szerveznek közös kulturális és szórakozási lehetőségeket, így minden emeleten külön foglalkoztató helyiség áll a lakók rendelkezésére, ahol kártya- és sakk körök, kézműves foglalkozások, stb. vannak. A lakók rendszeresen látogatják az épületben található imatermet is, ahol havonta egy alkalommal a helyi katolikus plébános tart misét, a Kamillianus Családok Egyesületének képviselői pedig ima-alkalmakat vezetnek, de igény szerint minden lakó számára megteremtik a lehetőséget arra, hogy vallását gyakorolja, és kívánsága szerint személyesen is felkeresheti őt a lelkipásztor.

A demens részlegen a három ágyas, közös folyosóra nyíló lakószobákban három-három főt helyeznek el, valamennyi esetben ápoló ágyon. A demens ellátottak esetében az étkezéseket a szobák előtti tágas folyosón, a mobilizálható lakók számára közösen, gondozói segítséggel biztosítják. A vizsgálat során az intézményvezető jelezte, hogy továbbra is problémát jelent a bentlakásos szociális intézményekben végzett szakápolási tevékenység finanszírozásának megoldatlansága. Az igazgató a távlati célok között említette a nyílászárók cseréjét és az épület hőszigetelését, valamint a teljeskörű akadálymentesítést is szeretnék a jövőben elvégeztetni, azonban a korlátozott pályázati lehetőségek miatt ennek pontos időpontját nem tudta meghatározni.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

---

<sup>1</sup> Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)



A 18. § (2) a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a szociális ellátást és különösen az idősellátást nyújtó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajb-t. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajb-t. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy az idősellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai egyelőre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

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

Az alapvető jogok 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 alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajb-t-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*.

Ahogy pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami 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 továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége az időskorú személyek esetén kiterjed a megfelelő intézményi ellátórendszer kialakítására és a szakszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtó intézmények elérhetőségének biztosítására. A magánszféra védelme összefügg más alapjogokkal, így legszorosabban az emberi méltóság jogával, sőt az Alkotmánybíróság álláspontja szerint annak egyik alkotóeleme. (1115/B/1995. AB határozat)

3. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit.

Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> A korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírósági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

Lényeges felhívni a figyelmet a fentiekkel összefüggésben, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország törekszik arra, hogy *a szociális biztonsághoz való jog tiszteletben tartását* és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az új tételesen előírt, alkotmányi szintű állami kötelezettségvállalásból pedig – összhangban a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal – egy fokozottabb szerepvállalás vezethető le az idős személyek védelmével és ellátásával kapcsolatban.

**4.** 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 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”.

---

<sup>2</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>3</sup> 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

### III. A vizsgálat érdemi megállapításai, következtetések

A szociális jogok szerteágazóak és túlmutatnak az Alaptörvény rendelkezésein, többek között nemzetközi egyezményekben rögzítettek, így az 1966-ban elfogadott a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában, melyben az államok arra vállalkoznak, hogy a benne szereplő jogokat vagy azonnal, vagy folyamatosan megvalósítják. Ezen túlmenően a Magyarországon 1999. évi C. törvénnyel kihirdetett Európai Szociális Chartában is meghatározták, hogy milyen szociális jogokat kell megvalósítani a részes államoknak. Ennek része a szociális és egészségügyi segítségre való jog, a szociális jóléti szolgáltatásból való részesülés joga, a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez.

Az Alaptörvényen túl, annak alapján a szociális jogokról több más jogszabály rendelkezik. Az állam aktivitását feltételező szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogoknak a törvényekben való meghatározásával történik.<sup>4</sup> „A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, amely a szociális biztonság megteremtése és megőrzése jegyében meghatározza az állam által biztosított egyes szociális ellátások formáit, szervezetét, a szociális ellátásokra vonatkozó jogosultság feltételeit, valamint érvényességének a garanciáit. A helyi önkormányzatok az e törvényben szabályozott ellátásokon túl saját költségük terhére egyéb ellátásokat is megállapíthatnak.”<sup>5</sup>

Az idősoththonban tett helyszíni vizsgálat során az intézményvezető jelezte, hogy továbbra is probléma a bentlakásos szociális intézményekben végzett szakápolási tevékenység finanszírozásának megoldatlansága. A kérdéskörrel az alapvető jogok biztosa az AJB-537/2013. számú jelentésében foglalkozott. A 2013-as vizsgálat feltárta, hogy a szociális intézményekben végzett szakfelügyeleti tevékenység tapasztalatai szerint a gondozottak „multimorbiditásban” szenvednek, tekintve, hogy már az idősoththoni ellátásba kerülés feltétele is a napi 4 órát meghaladó gondozási szükséglet megléte. *Az idősoththoni ellátás feltételeként meghatározott 4 órás gondozási szükséglet miatt jelentősen megnövekedett a teljes ellátásra szoruló idős lakók száma.* Emiatt az intézmények kénytelenek kvázi „otthoni szakápolást” folytatni az otthonokban, mely ellátási formának azonban nem ez a rendeltetése, már csak azért sem, mert ez az ápolási forma a fekvőbeteg gyógyintézeti ellátás kiváltására szolgál, a bentlakásos szociális intézményben pedig jogszabály szerint nem élhet olyan ellátott, aki tartós fekvőbeteg intézeti elhelyezést igényel.

2007. december 31-ig az otthonoknak „szükség szerinti ápolásról” kellett gondoskodniuk, amely kifejezés nem differenciált alap- és szakápolás között, így az intézmények a jogszabálynak megfelelően tudták teljesíteni kötelezettségüket, mindkét ápolási fajtát el tudták végezni. 2008. január 1-jétől az SzCsM r. módosult, és *szükség szerinti alapápolásról* kell gondoskodni, az NM r-ben<sup>6</sup> meghatározott szakápolási tevékenységek (otthoni szakápolás) kivételével. A szakápolási tevékenység tehát már nem kötelező feladat, csak lehetőség az otthonok részére; amennyiben az otthon szakápolási tevékenységet is kíván végezni, ahhoz 2008. január 1-jétől külön működési engedélyre van szüksége, mivel a szakápolás egészségügyi tevékenységnek minősül. Az engedélyezési eljárással járó, és a jogszabályi követelményeknek való megfelelés plusz költségeinek fedezésére azonban a jogalkotó nem biztosított plusz finanszírozást.

*Elmondható, hogy az intézmények rendszeresen nyújtanak a szakápolás tekintetében egészségügyi szolgáltató tevékenységet, amelyre – az egészségügyi hatóság észlelése szerint – nem rendelkeztek működési engedéllyel.*

<sup>4</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>5</sup> Sári János – Somody Bernadette Alapjogok Alkotmánytan III. 261. o. Osiris Kiadó, 2008

<sup>6</sup> Az otthoni szakápolási tevékenységről szóló 20/1996. (VII. 26.) NM rendelet

A külön működési engedély olyan garanciális elemeket tartalmaz, amelyek biztosítják – a szolgáltatók jogállásától és az ellátások fedezetétől függetlenül – az egészségügyi szolgáltatások általános szakmai feltételeit, színvonalát.

Az alapvető jogok biztosa említett jelentésében megállapította, hogy 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. Látható, hogy amennyiben az intézmények el szeretnék látni a feladatukat, a bent lakó személyek megfelelő gondozását, a szakápolási tevékenység folytatása nem megkerülhető számukra, még ha nem is kötelező feladatuk. Az AJB-537/2013. számú vizsgálat tapasztalatai szerint például a finanszírozott egészségügyi szolgáltatók és fekvőbeteg intézmények nem rendelkeznek kellő információval arra vonatkozóan, hogy az idősotthonok 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. Például a különböző csípőtáji töréseket elszenvedett lakókat pár nappal a műtétet követően otthonába bocsátják úgy, hogy az SZCSM r. 2. számú mellékletében meghatározott létszámnormában azonban a mozgásterapeuta csak ajánlott létszámként szerepel.

A kialakult helyzet azonban ellehetetleníti a szociális szolgáltatók helyzetét, amelyeknek ugyan jogszabályi szinten megvan a lehetőségük, hogy működési engedély birtokában jogszerűen végezhesenek szakápolást, hozzárendelt finanszírozás hiányában azonban, önerőből továbbra is aligha képesek eleget tenni az engedélyeztetési eljárásnak, a sokszor speciális ellátás jogszabályi követelményeinek.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai és az áttanulmányozott dokumentumok alapján megállapítható, hogy az otthon a jogszabályi követelményeknek megfelelően működik, az idősek láthatóan jó, életkoruknak megfelelő fizikai és mentális állapotban vannak, környezetük rendezett.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy a „Fehér Akác” Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Idősek Otthona a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működik, működésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észleltem, ebből következően ombudsmani intézkedés kezdeményezése nem indokolt.*

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
Az AJB-1520/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Blaskovits Márta

**Az eljárás megindítása**

Egy magánszemély 1996-ban eltulajdonított gépjárműve utáni gépjárműadó fizetési kötelezettségét sérelmezve fordult a Hivatalhoz. A panaszos beadványában megírta, hogy 1996-ban eltulajdonították gépjárművét, erre tekintettel az önkormányzati adóhatóság egészen 2014. évig nem küldött részére gépjárműadó fizetésre vonatkozó felszólítást, azonban közel húsz év távlatában az önkormányzati adóhatóság az elmúlt év során ismételten az eltulajdonított gépjármű vonatkozásában gépjárműadó megfizetésére kötelezte. A panaszos sérelmesnek tartja az önkormányzati adóhatóság eljárását, tekintettel arra, hogy közel húsz év elteltével már nem tudja igazolni, hogy a gépjármű ellopásával kapcsolatban a rendőrségen feljelentést, az okmányirodánál pedig bejelentést tett, és hogy erről az önkormányzati adóhatóságot is értesítette. Az ügyben felmerült a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joggal valamint a jogorvoslati joggal összefüggő visszásság, illetve azok 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 áttekintettem a gépjárműadóra vonatkozó központi szabályozást, valamint tájékoztatást kértem a Batéi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől.

**Érintett alapvető jog**

- Hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog [*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Jogorvoslathoz való jog [*„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírói, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.”* Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- a gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Gjt.)
- a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- a közúti közlekedés rendőrhatalósági igazgatásáról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet (a továbbiakban: R.)

**A megállapított tényállás**

1. Beadványában a panaszos megírta, hogy 1996-ban tulajdonosa volt egy gépjárműnek, melyet azonban a fent említett évben elloptak. A rendőrségen ismeretlen tettes ellen feljelentést is tett, melyről – az akkori lakóhelyének megfelelően – a kaposvári önkormányzati adóhatóságot valamint a kaposvári okmányirodát is értesítette.

Az elmúlt évek során az eltulajdonított gépjárművel kapcsolatban egyszer kereste meg a kaposvári önkormányzat, de akkor még a panaszos a szükséges igazolások bemutatását követően mentesült a gépjárműadó fizetési kötelezettség alól. Gépjárműadó fizetési kötelezettséggel összefüggésben az önkormányzati adóhatóság egészen 2014. évig nem küldött felszólítást a panaszos részére, azonban közel húsz év távlatában a batéi önkormányzati adóhatóság az elmúlt év során a fenti gépjármű vonatkozásában 2014. I és II. félévére vonatkozóan gépjárműadó megfizetésére kötelezte. Panaszos előadta továbbá, hogy 2002-ben költözött Baté községbe, és sajnos a költözés következtében valamint majdnem húsz távlatában már nem állnak rendelkezésére az 1996-ban a rendőrségen tett feljelentésre valamint a kaposvári önkormányzatnál és okmányirodánál tett bejelentésére vonatkozó dokumentumok.

2. A panaszban foglaltak megalapozott kivizsgálása céljából *Batéi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjétől* (a továbbiakban: önkormányzati adóhatóság) tájékoztatást kértem az ügyre vonatkozóan.

Az önkormányzati adóhatóság arról tájékoztattott, hogy a panaszos a 1996-ban szerezte meg az ügyben érintett Lada típusú személygépjármű tulajdonjogát, melyet ugyanebben az évben eltulajdonítottak. A beadványozó ekkor még Kaposváron lakott, és csak 2002. évben költözött Baté községbe. A panasszal érintett gépjármű a mai napig panaszos nevére szerepel, az ügyfél ugyanis nem kérte a gépjármű forgalomból történő kivonását. Az önkormányzati adóhatóság elmondta továbbá, hogy „nem szeretné, ha az ügyfelet hátrány érje amiatt, hogy egy korábbi esetleges mulasztásból jogtalanul kelljen adót fizetnie”. Mindezekre tekintettel az önkormányzati adóhatóság intézkedett arra vonatkozóan, hogy panaszos gépjárművét a forgalomból kivonják, adófizetés hiánya miatt. Kiemelte továbbá, hogy természetesen ez nem jelent végleges forgalomból történő kivonást, a forgalomból való kivonás csak időleges és csak az adó megfizetési kötelezettségig tart, a végleges kivonást továbbra is a tulajdonosnak kell kérelmeznie. Az okmányiroda a panaszban érintett gépjárművet a SO-04B/OKM/4765-2/2015. sz. határozatával a forgalomból kivonta, erre tekintettel egyelőre a jövőre nézve adókötelezettség nem terheli a panaszost.

3. A *rendeletkezésemre álló iratanyagok* szerint az önkormányzati adóhatóság 2014. február 5. napján kelt B/227/2014./589. számú határozatában panaszost Lada típusú személygépjármű után 2014. I. félévére 3080 Ft, 2014. II. félévére 3080 Ft (összesen tehát 6160 Ft összegű) gépjárműadó megfizetésére kötelezte. (A levél 2014. március 10. napján került átvételre, azonban a panaszos helyett más személy vette azt át.) Az önkormányzati adóhatóság az adókötelezettséget megállapító határozat közlését követően 2015. február 10. napján kelt, B/288/2014. számon iktatott levelében tájékoztatta panaszost a fennálló gépjárműadó tartozásáról valamint arról, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 55/B. §-a alapján az önkormányzati adóhatóság a helyi adó és gépjárműadó vonatkozásában 100.000 – magánszemélyek esetében ötvenezer – forintot elérő, 90 napon keresztül folyamatosan fennálló adó tartozással rendelkező adózó nevét, lakóhelyét, székhelyét, telephelyét, adóazonosító számát és az adó tartozás összegét a helyben szokásos módon közzéteszi. (A levelet a panaszos helyett más személy vette át.) Az önkormányzati adóhatóság 2014. augusztus 5. napján kelt, B/900-138/2014. számon iktatott levelében ismételtelen felhívta a panaszos figyelmét gépjárműadó tartozására, valamint az Art. fentebb hivatkozott 55/B. §-ában foglaltakra. (A levelet panaszos meghatalmazottja 2014. augusztus 12. napján vette át.)

Panaszos ezt követően „Kifogásolás” megnevezésű, 2014. augusztus 14. napján kelt – önkormányzati adóhatósághoz 2014. augusztus 18. napján megérkezett – levelében a B/900-138/2014. számon iktatott gépjárműadó tartozásról szóló tájékoztató levéllel összefüggésben elmondta, hogy „*mint már az év elején jeleztem Önök felé*”, a gépjárművet ellopták.

Leírta, hogy ezt a tényt még 1996-ban jelezte a kaposvári önkormányzati adóhatósága felé, valamint az ismeretlen tettes ellen tett feljelentésről készült rendőrségi jegyzőkönyvet is átadta, ekkor arról tájékoztatták, hogy a gépjárművet „*törölték a nevérol*”. Panaszos fenti levelében külön is kiemelte, hogy *sérelmezi, hogy egy hivatali mulasztás, illetve hiba miatt ismételten foglalkoznia kell ezzel az ügyvel, erre tekintettel kérte az intézkedést, valamint a kirótt adó törlését*. E levéllel egy időben panaszos szintén „*Kifogásolás*” megnevezésű levélével a Somogy Megyei Kormányhivatalhoz (is) fordult. A Somogy Megyei Kormányhivatal 2014. augusztus 25. napján kelt SOB/2/736-2/2014. számon iktatott levelében felhívta az önkormányzati adóhatóságot, hogy az Art. 137. §-a alapján a panaszos ügyével összefüggésben keletkezett iratanyagokat az ügyre vonatkozó véleményével együtt terjessze fel.

Az önkormányzati adóhatóság a Somogy Megyei Kormányhivatal felhívását követően 2014. szeptember 10. napján kelt és B/926-3/14 számon iktatott levelében a panaszost felkérte, hogy gépjárműadó ügyének tisztázása végett 2014. szeptember 15. napján jelenjen meg az önkormányzati adóhatóság előtt. Panaszos fent jelzett időpontban megjelent az önkormányzati adóhatóság előtt, melyről B/926-3/2014. sz. alatt iktatott jegyzőkönyv készült. A panaszos a jegyzőkönyv tanúsága szerint büntetőjogi felelősségének tudatában nyilatkozta, hogy Lada típusú gépjárművét eltulajdonították, erre vonatkozóan feljelentést tett a rendőrség előtt, melyre vonatkozó dokumentumok már nem állnak rendelkezésére, továbbá, hogy a kaposvári okmányiroda felé gépjárművének ellopására vonatkozóan bejelentést tett. A jegyzőkönyvben az adóhatóság részéről rögzítésre került, hogy *„Fent nevezett személy részére, 589 mutató számon év elején kiküldésre került a határozat, az ügyfél írásbeli reklamációt nem nyújtott be, telefonon tett kifogást.”*

Az önkormányzati adóhatóság 2014. szeptember 16. napján kelt és B-926-4/2014. számon iktatott levelében felterjesztette a Somogy Megyei Kormányhivatal részére az ügyre vonatkozó releváns iratokat, valamint állásfoglalását. Külön kiemelés érdemel, hogy az önkormányzati adóhatóság arról tájékoztatta a Somogy Megyei Kormányhivatalt, hogy *„az ügyfél telefonált, ahol sérelmezte azt, hogy az adó korábban kivetésre került”, továbbá rögzíti a felterjesztés, hogy egy „korábbi adóügyi ügyintéző tájékoztatása alapján – aki jelenleg is a hivatalunknál járasi ügysegéd – elmondta, hogy emlékszik rá, hogy amikor ideköltözött [Báté községbe] az ügyfél, hozott egy rendőrségi jegyzőkönyvet arról, hogy ezt a gépjárművet ellopták, de akkor is jelezte felé, hogy ezt az okmányirodában is rendezni kellene.”* Ezen okmányok alapján tehát az adóügyi ügyintéző nem vetette ki az éves adót egészen 2014-ig, *„amikor új adóügyi ügyintéző intézte a kivetéseket”*.

A Somogy Megyei Kormányhivatal SOB/2/736-4/2014. számon iktatott és 2014. szeptember 24. napján kelt levelében tájékoztatta panaszost arról, hogy a járműnyilvántartás tartalmazza a Lada típusú gépjárművet és a nyilvántartás szerint a gépjármű még a tulajdonában van, erre tekintettel 2014. évben fennállt gépjárműadó fizetési kötelezettsége. Fentieken túl a Kormányhivatal tájékoztatta panaszost arról is, hogy az adófizetési kötelezettsége megszűnése érdekében a jármű nyilvántartásból való törlése iránt intézkednie kell a járási hivatal okmányirodájánál.

Az önkormányzati adóhatóság 2015. február 20. napján kelt és B/375/2015. számon iktatott levelében hívta fel ismételten panaszos figyelmét gépjárműadó tartozására, valamint az Art. fentebb hivatkozott 55/B. §-ában foglaltakra. (Panaszos e levelet 2015. március 8. napján vette át.).

Ezt követően 2015. április 8. napján – feltehetően a jegyző részére 2015. március 23. napján postázott, a Hivatalom főtitkára által megküldött megkeresése nyomán – a B-789-2/2015. sz.-on iktatott levélben az önkormányzati adóhatóság megkereste a Somogy Megyei Kormányhivatal Okmányirodáját a panaszos Lada típusú gépjárművének forgalomból történő kivonása végett.



A Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala az SO-04B/OKM/4765-2/2015. számon meghozott határozattal a gépjárművet a gépjárműadó fizetési kötelezettség teljesítésének igazolásáig a forgalomból kivonta.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely 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.

Tekintettel arra, hogy az Art. 10. § (1) bekezdés *c)* pontja szerint adóhatóságnak minősül az önkormányzat jegyzője, és mint helyi önkormányzati adóhatóság az Ajbt. 18. § (1) bekezdés *a)* pontja szerinti közigazgatási szerv, így eljárásának vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik.

### **II. A vizsgált alapjog 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 éllel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

A panaszos alapvetően azt sérelmezte, hogy közel húsz év távlatában hívta fel az önkormányzati adóhatóság, – egy már 1996-ban eltulajdonított gépjármű után – gépjárműadó fizetési kötelezettségének teljesítésére, ezért vizsgálatom elsősorban arra irányult, hogy az önkormányzati adóhatóság eljárása során érvényesült-e a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joga.

1. A közigazgatási eljárások tisztességességének követelményét az Alkotmány nem nevesítette, az alatt a tulajdonképpeni tisztességes eljárást és összetevőit, másrészt pedig a közigazgatási eljárás tisztességességét értette. E körben kimondta, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, a törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved [75/1995. (XI. 21.) AB hat.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „tisztességes” kifejezés túlmutat a szabályszerűségen, a jogszabályok szövegének betartásán. A *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A taláros testület e határozatban kiemelte továbbá, hogy az egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Az Alaptörvény hatályba lépésével immár önálló jogként, önálló követelményként jelent meg a hatósági eljárások tisztességességének követelménye. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Ugyanakkor a korábbi, fent hivatkozott döntésekben megállapított követelmények továbbra is irányadóak, ahogyan azt a 22/2012. (V. 11.) AB határozat is kimondta.

2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy *jogorvoslattal éljen az olyan bírói, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti*. A jogorvoslathoz való jog az Alaptörvény rendszerében alapvető jog, amelyet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezés szerint törvényben kell szabályozni, és amely 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 korlátozható.

## **II. Az ügy érdeme tekintetében**

A gépjárműadó fizetési kötelezettség panaszos vonatkozásában való fennállásának kérdésével összefüggésben annak vizsgálata szükséges, hogy egyrészt a panaszos a Lada típusú gépjármű tekintetében az adó alanyának minősül-e és terheli-e adófizetési kötelezettség, másrészt annak kiemelt vizsgálata is indokolt, hogy az önkormányzati adóhatóság eljárása során érvényesült-e a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való joga.

### **1. Az eltulajdonított gépjármű után fizetendő adó alanyának és adófizetési kötelezettsége fennállásának kérdése**

A Gjt. 1. § (1) bekezdése alapján a magyar hatósági rendszámtáblával ellátott gépjármű, pótkocsi, valamint Magyarország területén közlekedő, külföldön nyilvántartott tehergépjármű (a továbbiakban együtt: gépjármű) után gépjárműadót, míg a nem kizárólag magánhasználatú személygépkocsi után – a gépjárműadó fizetési kötelezettségtől függetlenül – cégautóadót kell fizetni. A Gjt. 2. (1) bekezdése alapján az adó alanya az a személy aki/amely a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.) alapján vezetett járműnyilvántartásban az év első napján üzemben tartóként, ennek hiányában tulajdonosként szerepel. Ugyanezen jogszabály (7) bekezdése rögzíti, hogy az adóévre járó adót az adóalany köteles megfizetni.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 176. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az adóhatóság a gépjárműadó az Art. 3. számú mellékletének G) pontjában meghatározott adatszolgáltatás tartalma alapján állapítja meg kivetéssel. Ennek megfelelően a közúti közlekedési nyilvántartási szerv, a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartását kezelő központi szerv a járműnyilvántartásból, valamint az 1992. évi LXVI. törvény szerinti nyilvántartásból a január 1-jei állapotnak megfelelő adatokat január 31. napjáig közli a gépjármű kivetésére illetékes önkormányzati adóhatósággal.

A rendelkezésemre álló iratanyagok alapján megállapítható, hogy a *panaszos* a Somogy Megyei Kormányhivatal Kaposvári Járási Hivatala Okmányirodai Osztálya által 2014. február 4. napján elektronikus úton megküldött *járműnyilvántartás adataira vonatkozó tájékoztatása alapján a Lada típusú gépjármű tulajdonosaként szerepelt, mind 2013. január 1. napján mind pedig 2014. január 1. napján.*

Ugyanakkor a gépjármű 1996-os ellopásakor hatályban volt Gjt. 4. § (3) bekezdés b) pontja a gépjárműadó fizetési kötelezettség szünetelésére vonatkozóan az alábbi rendelkezést tartalmazta.<sup>1</sup> A Gjt. kimondta, hogy kérelemre szünetel az adókötelezettség, ha a gépjármű jogellenesen került ki az adóalany birtokából. A szünetelés a jogellenes cselekmény bekövetkezését követő hónap első napjától annak a hónapnak az utolsó napjáig tart, amelyben a gépjármű az adóalany birtokába visszakerült, *illetőleg a rendőrhatalóság igazolja, hogy a gépjármű nem került vissza az adóalany birtokába.* A rendőrhatalóság igazolása alapján a szünetelés időszakára időarányosan eső adó alól végleg mentesül a gépjármű. (A Gjt. fenti rendelkezése lényegében azóta is változatlan tartalommal érvényesül, azonban 2003. XI. 14. napjával kiegészítésre került azzal a korábbi tartalmából egyébként is következő rendelkezéssel, amely szerint *ha a gépjármű nem kerül vissza az adóalany birtokába, akkor a jogellenes állapot bekövetkezésének időpontját követő év utolsó napján az adóalany ezen gépjárműve utáni adókötelezettsége megszűnik.*) A Lada típusú gépjármű 1996-os eltulajdonítása valószínűsítésének időpontjában hatályos, a közúti közlekedés rendőrhatalósági igazgatásról szóló 20/1990. (VIII. 6.) BM rendelet (a továbbiakban: R.) 10. § (1) bekezdése kimondta, hogy a gépjármű forgalmi engedélyének jogosítottja az a természetes vagy jogi személy, ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezete, akit a rendőrhatalóság a gépjármű tulajdonosaként nyilvántartásba vesz és a forgalmi engedélybe bejegyezteti. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdésének b) pontja rögzítette, hogy a gépjármű tulajdonosa a rendőrhatalóságnak az e célra rendszeresített, térítésköteles formanyomtatványon, 15 napon belül köteles bejelenteni a gépjármű üzemeltetésének – a gépjármű elhasználódása vagy bármely más okból történő – végleges megszűnését.

A rendelkezésemre álló iratanyagok alapján megállapítható, hogy *panaszos* ennyi idő eltelte után pusztán valószínűsíteni tudta azt, hogy e bejelentési kötelezettségének eleget tett. E kötelezettsége megtörténtét valószínűsíti többek között az önkormányzati adóhatóság 2014. szeptember 16. napján kelt és B-926-4/2014. számon iktatott felterjesztő levele, melyben arról tájékoztatta a Somogy Megyei Kormányhivatalt, hogy egy „*korábbi adóügyi ügyintéző tájékoztatása alapján – aki jelenleg is a hivatalunknál járási ügysegéd – elmondta, hogy emlékszik rá, hogy amikor ideköltözött [Baté községbe] az ügyfél, hozott egy rendőrségi jegyzőkönyvet arról, hogy ezt a gépjárművet ellopták.*”. Szintén a *panaszos* állítását támasztja alá az is, hogy majdnem 18 éven át nem szabtak ki gépjárműadó *panaszos* szemben. Külön kiemelés érdemel fentiekkel összefüggésben az is, hogy *panaszos* a B/926-3/2014. sz. alatt iktatott jegyzőkönyv tanúsága szerint büntetőjogi felelősségének tudatában nyilatkozta, hogy Lada típusú gépjárművét eltulajdonították, erre vonatkozóan feljelentést tett a rendőrség előtt, melyre vonatkozó dokumentumok már nem állnak rendelkezésére, továbbá, hogy a kaposvári okmányiroda felé gépjárművének ellopására vonatkozóan bejelentést tett.

<sup>1</sup> A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény 4. § (3) bekezdés b) pontjának 1996. I. 01.-1997. XII. 31. közötti hatályállapota

E körülményekre tekintettel, és különös figyelemmel arra, hogy a gépjármű eltulajdonításának tényét az önkormányzat nem vitatta, ezért azt eljárásomban – egyértelmű bizonyíték hiányában is – tényként fogadtam el.

Fentiekkel szoros összefüggésben fel kívánom hívni a figyelmet arra, hogy a helyi önkormányzat, mint költségvetési szerv köteles beszédni a központi költségvetés bevételeit, így a lakosságot terhelő befizetéseket, melynek részét képezi a gépjárműadó is. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 97. § (2) bekezdése<sup>2</sup> egyértelműen rögzíti e kötelezettséget, amikor is kimondja, hogy helyi önkormányzat követeléséről lemondani csak törvényben vagy helyi önkormányzati rendeletben meghatározott esetekben és módon lehetséges.

*Fentiekből következően, ha a panaszos gépjárműadó-fizetési kötelezettsége 1997 és 2014 adóévek között fennállt volna, és az önkormányzati adóhatóság nem tett intézkedést ennek behajtása iránt, akkor ez az Áht. 108. § (2) bekezdésének megsértését jelentette volna. Annak magyarázata, hogy ilyen intézkedésre nem került sor, az, hogy a panaszos adófizetési kötelezettsége – a Gjt. 4. § (3) bekezdés b) pontja alapján, tekintettel arra, hogy a gépjármű nem került vissza az adóalany birtokába – végleg megszűnt.*

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy panaszos, mint adóalany gépjárműadó fizetési kötelezettsége 1996-ban végleg megszűnt, így nem volt megfelelő jogalapja annak, hogy 2014-ben az önkormányzati adóhatóság gépjárműadó-fizetési kötelezettséget állapított meg a panaszossal szemben. .*

## **2. Az önkormányzati adóhatóság eljárása**

Fentiekén túlmenően az önkormányzati adóhatóság eljárásával összefüggésben a következőkre kívánom még felhívni a figyelmet.

2.1. Az Art. 5. § (1) bekezdése alapján, ha maga az Art., vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik adóügyekben a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Art. hivatkozott rendelkezése azt jelenti, hogy adóügyekben az Art. – valamint jelen ügy vonatkozásában a Gjt. – által nem szabályozott kérdésekben az Ket. rendelkezéseit – mint mögöttes jogszabályt – kell alkalmazni, kivéve a Ket.-nek az eljárás megindítására, az újrafelvételi eljárásra, a hatósági szolgáltatásra, a végrehajtási eljárásra és az ügyfél kérelmére történő ellenőrzés lefolytatására, az ügyintézési rendelkezésre, elektronikus irat előterjesztése esetén az ügyintézési határidő kezdetére vonatkozó szabályait, a kiskorú adózó esetében az ügyintézés soronkívülségére és határidejére vonatkozó szabályait [Art. 5. § (2) bekezdése].

A panaszos egyedi ügyével összefüggésben mindenképpen szükséges felhívni a figyelmet a Ket. 37. § (1) bekezdésére, amely – mint mögöttes jogszabály adóhatósági eljárás keretében is alkalmazandó – kimondja, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

A rendelkezésemre álló iratanyagok alapján megállapítható, hogy panaszos gépjárműadó fizetési kötelezettségének önkormányzati adóhatóság általi megállapítását követően több alkalommal is megfogalmazta aggályait. Panaszos első ízben – írásban – 2014. augusztus 14. napján kelt, „*Kifogásolás*” tárgyú levelében adott hangot az eljárással összefüggésben felmerült sérelmeinek, valamint kérte a kirótt adó törlését, azzal hogy e levéllel egy időben szintén „*Kifogásolás*” tárgyú levelével a Somogy Megyei Kormányhivatal intézkedését kérte ügyének előmozdítása érdekében.

<sup>2</sup> Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 108. § (2) bekezdése a gépjármű eltulajdonításakor hatályos állapota a következőképpen rögzítette az önkormányzatok e kötelezettségét. Az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyont ingyenesen átruházni, továbbá az államháztartás alrendszereinek követeléseiről lemondani csak törvényben, a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott módon és esetekben lehet

A Somogy Megyei Kormányhivatal 2014. augusztus 25. napján kelt SOB/2/736-2/2014. számon iktatott levelében felhívta az önkormányzati adóhatóságot, hogy az Art. 137. §-a alapján a panaszos ügyével összefüggésben keletkezett iratanyagokat az ügyre vonatkozó véleményével együtt terjessze fel. Az Art. 137. §-a a fellebbezés adóhatóságnál történő felterjesztésére, valamint a fellebbezéssel érintett ügy iratainak felettes szervhez történő felterjesztésére vonatkozóan rögzít szabályokat. A Somogy Megyei Kormányhivatal SOB/2/736-4/2014. számon iktatott tájékoztató levelében panaszost arról informálta, hogy a járműnyilvántartás tartalmazza LADA típusú gépjárművet és a nyilvántartás szerint a gépjármű még a tulajdonában van, erre tekintettel 2014. évben fennállt gépjárműadó fizetési kötelezettsége. A rendelkezésemre álló iratanyagok szerint az önkormányzati adóhatóság 2014. február 5. napján kelt, gépjárműadó fizetési kötelezettséget megállapító B/227/2014./589. számú határozat 2014. március 10. napján került átvételre, azonban a panaszos helyett más személy vette azt át. A panaszos az Art. 136. § (4) bekezdésében biztosított határidőn belül nem nyújtott be fellebbezést, erre tekintettel az adófizetési kötelezettséget megállapító határozat jogerőre emelkedett.

Ugyanakkor a *Ket. hivatkozott rendelkezése alapján a panaszos „Kifogásolás” megnevezésű leveleiben megfogalmazott kirótt adó törlésére vonatkozó kérelme álláspontom szerint annak tartalma alapján fellebbezésnek minősül, még akkor is, ha azt a panaszos nem a fellebbezés előterjesztésére nyitva álló határidőn belül nyújtotta be. Az Art. 136. § (6) bekezdése alapján az elkésett fellebbezést, az elsőfokú adóhatóság érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az önkormányzati adóhatóságnak végzést kellett volna hoznia panaszos "Kifogásolás" tárgyú, ugyanakkor tartalma alapján fellebbezésnek minősülő kérelme tárgyában. Az Art. 136. § (3) bekezdés c) pontja szerint önálló fellebbezésnek van helye a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés ellen.*

2.2 Panaszos "Kifogásolás" megnevezésű, tartalma alapján fellebbezésnek tekinthető kérelmének elkésztésével összefüggésben több körülmény is kiemelését érdemel.

Egyrészt a rendelkezésemre álló iratanyagok tanúsága szerint panaszos telefonon is előadta kifogásait<sup>3</sup> adófizetési kötelezettségével összefüggésben, azonban e telefonhívás időpontja nem állapítható meg egyértelműen, csupán annyi hogy erre év elején kerülhetett sor (megjegyzendő, hogy a gépjárműadó fizetési kötelezettséget megállapító határozat 2014. március 10. napján került kézbesítésre). Az Art. 5. § (3) bekezdése alapján az elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre akkor van lehetőség, ha azt jogszabály az ügy típusának megjelölésével lehetővé teszi. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény elektronikus kapcsolattartásra és elektronikus ügyintézésre vonatkozó szabályait az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy sem az Art., sem pedig a Gjt. nem tartalmaz rendelkezést arra vonatkozóan, az ügyfél fellebbezést elektronikus úton is benyújthat, így a *Ket.* vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése indokolt. A *Ket.* 99. § (3) bekezdése szerint – mely adóhatósági eljárásban is irányadónak tekintendő – fellebbezés benyújtásának hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton, ideértve a telefont, vagy írásbelinek nem minősíthető elektronikus úton nincs helye. Fenti jogszabályhelyek alapján megállapítható, hogy helyesen járt el az önkormányzati adóhatóság abban a tekintetben, hogy panaszos telefonon előadott "kifogásait" nem tekintette fellebbezésnek, ugyanakkor az önkormányzati adóhatóságnak *tájékoztatnia kellett volna panaszost, mint adózót jogainak érvényesítése érdekében a fellebbezés írásban történő benyújtásának lehetőségéről, annak határidejéről és módjáról.*

<sup>3</sup> E körülményre enged következtetni panaszos 2014. augusztus 14. napján kelt önkormányzati adóhatóságnak címzett „Kifogásolás” tárgyú levelének második mondata, melyet a panaszos azzal indít, hogy „*mint már az év elején jeleztem Önök felé*”; másrészt a B/926-3/2014. sz. alatt iktatott jegyzőkönyv, melyben az adóhatóság részéről rögzítésre került, hogy „*az ügyfél írásbeli reklamációt nem nyújtott be, telefonon tett kifogást.*”

Másrészt indokolt még rávilágítani 2014. február 5. napján kelt B/227/2014. /589. számú, gépjárműadó fizetési kötelezettséget megállapító határozat közlésének körülményeire. Fenti számú határozat átvételére 2014. március 10. napján került sor, melyet a tértivevény tanúsága szerint nem panaszos, hanem más személy vette át, azonban az átvételi jogosultság jogcímét a posta nem tüntette fel. A B/288/2014. számon iktatott, gépjárműadó fizetési kötelezettség fennállásáról szóló értesítő levelet szintén nem a panaszos vette át, azonban e tértivevény alapján sem állapítható meg, hogy az átvevő milyen jogcímen vette át a levelet. Az önkormányzati adóhatóság 2014. augusztus 5. napján kelt, B/900-138/2014. számon iktatott ismételt tájékoztató levelének átvételére 2014. augusztus 12. napján került sor, melyet már panaszos meghatalmazottja vett át. Megjegyzendő, hogy e levél panaszosi meghatalmazott által történő átvételét követően 6 napon belül fordult írásban "Kifogásolás" tárgyú levelével az önkormányzati adóhatósághoz. Megjegyzendő továbbá, hogy az önkormányzati adóhatóság, a panaszos „Kifogásolás” tárgyú levelét követően ismételten, megküldte panaszos részére a B/227/2014. /589. számú, gépjárműadó fizetési kötelezettséget megállapító határozatot, valamint a B/288/2014. számon iktatott, gépjárműadó fizetési kötelezettség fennállásáról szóló értesítő levelet, melyeket a tértivevény tanúsága szerint már a panaszos vett át 2014. szeptember 15. napján. Fenti levelek kézbesítésének körülményeit illetően felvetődik a kézbesítési vélelem megdöntésének jogintézménye, melyre vonatkozóan a Ket. 79. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a címzett a kézbesítési vélelem beálltáról történő tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül, de legkésőbb a kézbesítési vélelem beálltától számított hat hónapos jogvesztő határidőn belül terjeszthet elő. A Ket. 79. § (6) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelemben elő kell adni azokat a tényeket, illetve körülményeket, amelyek a kézbesítés szabálytalanságát igazolják vagy az önhiba hiányát valószínűsítik. Ha a kérelemnek helyt ad a hatóság, a 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.

*Az Art. és a Ket. idézett szakaszai alapján a panaszosnak az önkormányzati adóhatóság részére megküldött "Kifogásolás" tárgyú, a kirótt adó törlésére vonatkozó kérelme, annak tartalma alapján fellebbezésnek minősül, tehát az önkormányzati adóhatóságnak, alakszerű döntésben, tehát végzésben kellett volna döntenie a fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítása tárgyában. Fentiekben túlmenően megállapítható továbbá az is, hogy azáltal, hogy az önkormányzati adóhatóság alakszerű döntés meghozatalát mellőzte az ügyben, megvonta a panaszostól az Art. 136. § (3) bekezdés c) pontjában biztosított végzésekkel szembeni önálló fellebbezés lehetőségét. Ezáltal a panaszosnak nem volt arra lehetősége, hogy fellebbezés keretében másodfokú adóhatóság döntsön egyrészt arról, hogy fellebbezése elkésettnek minősül-e, másrészt arról, hogy gépjárműadó fizetési kötelezettség terheli-e. Fentiekre tekintettel a vizsgált ügyben a panaszos hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogával, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásság áll fenn.*

### **Intézkedésem**

A vizsgált ügyben a panaszos *hatósági ügyek tisztességes intézéséhez valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot állapítottam meg.*

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy *Batési Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője, mint önkormányzati adóhatóság*

1. az Art. 135. § (1) bekezdése alapján jogszabálysértő 2014. február 5. napján kelt B/227/2014. /589. számú, gépjárműadó fizetési kötelezettséget megállapító határozatát vonja vissza, és

2. a jövőben fordítson fokozott figyelmet arra, hogy a döntés tartalmú adóhatósági cselekményekről alakszerű határozatot vagy végzést hozzon annak érdekében, hogy az adózók élhessenek a jogszabályok által biztosított jogorvoslathoz való jogukkal.

Budapest, 2015. július

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-1575/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A panaszosnak a Siófok-Sóstón lévő üdülőingatlana után Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testületének a települési hulladékról és a hozzá kapcsolódó közszolgáltatásról szóló 6/2013. (III. 4.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) alapján teljes évre kell a közszolgáltatási díjat megfizetne, holott az ingatlant csak a nyári hónapokban használja.

A Közszolgáltató<sup>1</sup> az Ör. alapján az egész éves ingatlanhasználatot vélelmezi, ezért a panaszos beadványa szerint az üdültulajdonosok egyetlen lehetősége a szüneteltetés kérése, azonban az 50/2013. (XII. 23.) rendelettel és a 3/2014. (II. 07.) rendelettel módosított Ör. ehhez olyan feltételeket állapít meg, amelyek aránytalan terhet hárítanak az ingatlanhasználókra, valamint a „díjkedvezményt” könnyen megvonhatóvá is teszik.

Panaszos korábban fordult a Somogy Megyei Kormányhivatalhoz, valamint a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz is. A panasz alapján 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 a biztos vizsgálatot indított.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogsabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bek.]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

**A megállapított tényállás**

Az alapvető jogok biztososa a panasszal érintett Ör.-t már vizsgálta egy korábbi panasz alapján, a vizsgálat eredményeként 2014. február 21-én AJB-2688/2013. számon jelentést adott ki. A vizsgálat alapjául szolgáló korábbi panasz lényege az volt, hogy az üdülőingatlanok esetén az Ör. akkori szabályozása alapján az ingatlanhasználók nem kérhették a közszolgáltatás szüneteltetését, az Ör. e jogot csak a lakóingatlanok ingatlanhasználói számára biztosította, s az üdülőingatlan tulajdonosokat abból egyoldalúan kizárta. A panaszos által jelen ügyben megfogalmazottak szerint az Ör. korábbi szabályozása az üdülőingatlanok vonatkozásában nem tartalmazza a használat időleges jellegéhez igazodó sajátos szabályokat, ezért az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak egész évre kell igénybe venniük a közszolgáltatást és fizetniük a közszolgáltatási díjat.

---

<sup>1</sup> 2014. január 1-jéig az AVE Zöldfok Zrt., ezt követően a Siókom Nonprofit Kft.



A szüneteltetés kéréséhez a panasz szerint az Ör. Módr. előtti szabályozása olyan feltételeket állapított meg, amely alapján a közszolgáltatás szüneteltetésének kérelmezése aránytalan nehézségekbe ütközött, illetve lehetetlen volt.

A korábbi jelentés megállapításai és a biztos jogalkotási javaslata alapján Siófok Város Önkormányzata Képviselő-testülete az Ör.-t módosította a 13/2014. (V. 28.) önkormányzati rendelettel (Módr.), amely a megállapított visszasságokat orvosolta, így az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak a módosított szabályozás alapján lehetőségük van kérelmezni a közszolgáltatás szüneteltetését, ha ingatlanuk használaton kívül van.

Jelen ügyben ezért azt a kérdést vizsgáljuk, hogy az Ör. az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat a jogszabályoknak megfelelően tartalmazza-e.

A hatályos Ör. a panasz alapján vizsgálandó kérdéssel kapcsolatosan az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

Az Ör. 3. § 3. pontja szerint a rendelet alkalmazásában: Használati szezon: április 1-jétől október 31-éig tart.

Az Ör. „Üdülőingatlanra vonatkozó különleges szabályok” című fejezetben a 8. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az üdülőingatlan használója használati szezonon kívül is köteles a köztisztaságról szóló önkormányzati rendeletben szabályozott ingatlan tisztántartási és karbantartási kötelezettségének eleget tenni. Az üdülőingatlan használójának a közszolgáltató által rendszeresített zsákban kihelyezett hulladékát a közszolgáltató köteles elszállítani”

Az Ör. 10. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék egyes újrahasznosítható összetevőinek – papír, műanyag, üveg, fém, zöldhulladék – elkülönített gyűjtése gyűjtőhelyen, illetve a közszolgáltató által szervezett házhoz menő elkülönített gyűjtéssel történik. A kijelölt gyűjtőhelyeket a rendelet 3. számú melléklete tartalmazza.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az elkülönített gyűjtésben résztvevő magánszemélyek az (1) bekezdésben meghatározott elkülönített gyűjtésre létesített gyűjtőhelyek vagy az elkülönítetten gyűjtött hulladék begyűjtésére szervezett járat igénybe vételéért külön díjat nem kötelesek fizetni, azonban ez a körülmény nem mentesíti őket az egyébként is esedékes rendszeres közszolgáltatási díj megfizetése alól.”

Az Ör. 2. számú melléklete a vegyes, illetve az elkülönítetten gyűjtött hulladék elszállításának gyakoriságáról rendelkezik, a következők szerint:

*„A közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek esetében a települési hulladék elszállításának gyakorisága*

*1. A közszolgáltatás igénybevételére kötelezettek esetében a települési hulladék elszállítására:*

*a) heti egy alkalommal*

*– a lakóegységek esetében, szeptember 1. – május 31. közötti időszakban,*

*– az üdülőegységek esetében, április 1. – május 31. és szeptember 1. – október 31. közötti időszakban,*

*b) heti két alkalommal*

*– lakóegységek esetében, június 1. – augusztus 31. közötti időszakban,*

*– üdülőegységek esetében, június 1. – augusztus 31. közötti időszakban, kerül sor.*

*2. A közszolgáltatás igénybe vételére kötelezettek esetében az elkülönítetten gyűjtött hulladék (szelektív) elszállítására:*

*a) házhoz menő zsákos szelektív hulladék*

*– lakóegységek és üdülő egységek esetében szezonon kívül (január 1. és május 31. illetve szeptember 1. és december 31. között) kéthetente*

*– lakóegységek és üdülő egységek esetében szezonban (június 1. és augusztus 31. között) hetente kerül sor.”*

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

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

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Megállapítottuk, hogy a helyi önkormányzat és a Közszolgáltató az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján hatóságnak minősül, valamint panaszos a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, az Ör. szabályozásával kapcsolatosan pedig egyéb jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

### 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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>3</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>4</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső 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.”<sup>5</sup>

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 szerint<sup>6</sup> 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, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>9</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.*

<sup>5</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>6</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

<sup>7</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>8</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>9</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>10</sup>.

### **III. A vizsgálat érdemében**

A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992. évi 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. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján az együttműködéssel járó jogokat és kötelezettségeket e törvény, illetve az önkormányzat rendeletben állapítja meg.

A Htv. és a Möt. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

Jelen vizsgálatunk szempontjából fontos, hogy a Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit;

---

<sup>10</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit;

f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat;

Az önkormányzati rendelet megalkotásához a törvényi felhatalmazást a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete részére. Az üdülőingatlanok tekintetében a Htv. 47. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanal rendelkező tulajdonosok esetében az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 50%-át kell megállapítani. Több korábbi jelentésben<sup>11</sup> megállapítottuk, hogy 2013. január 1-jétől ugyan megszűnt a települési önkormányzatok képviselő-testületének a korábbi törvény szerinti felhatalmazása a díjmegállapításra<sup>12</sup>, ugyanakkor az önkormányzati szabályozás egyes elemei (pl. a gyűjtőedény választható úrmértéke, az EüMr.-ben foglalt minimum szállítási gyakorisághoz képest nagyobb szállítási gyakoriság, a házhoz menő szelektív hulladék szállítási gyakorisága, az üdülőingatlanokra vonatkozó részletes szabályok, az ingatlanhasználó részéről történő szünetelés eseteinek szabályozása) közvetlenül is összefüggésben állnak a közszolgáltatási díjak szabályozására irányadó követelményekkel és megfelelően vonatkoznak rájuk a szerződésre alkalmazandó szabályok, közöttük a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye is.

Jelenleg hatályosan a közszolgáltatási díjra a Htv. 91. § (2) bekezdése szerinti átmeneti rendelkezések irányadóak, ezért a miniszteri rendelet hatályba lépéséig talán még meghatározóbb jelentőséggel bír az, hogy az önkormányzati rendeletek olyan feltételrendszert állapítsanak meg, amelyek lehetővé teszik a közszolgáltatók számára az arányos díjalkalmazást. A panasz szerint az üdülőingatlanok tulajdonosainak, használóinak az Ör. alapján egész évre kell fizetniük a közszolgáltatási díjat.

Az Ör. hatályos szabályozása tartalmazza ugyan az „Üdülőingatlanra vonatkozó különleges szabályok” című fejezetet, azonban e fejezetben – ahogyan a tényállásban azt már ismertettük – az Ör. 8. § (1) bekezdése csupán arról rendelkezik, hogy „Az üdülőingatlan használója használati szezonon kívül is köteles a köztisztaságról szóló önkormányzati rendeletben szabályozott ingatlan tisztántartási és karbantartási kötelezettségének eleget tenni. Az üdülőingatlan használójának a közszolgáltató által rendszeresített zsákban kihelyezett hulladékát a közszolgáltató köteles elszállítani”.

A tényállásban azt is rögzítettük, hogy az Ör. 3. § 3. pontja április 1-jétől október 31-ig 7 hónapos időtartamban állapítja meg a használati szezont, azonban ahhoz az Ör. 8. § (1) bekezdésen túl nem kapcsol további rendelkezéseket.

Meg kell jegyeznünk, hogy az Ör. 3. § 3. pontjában megállapított használati szezon 7 hónapos időtartama a közszolgáltatók díjalkalmazására vonatkozó rendelkezés szempontjából ellentétes a Htv. 47. § (4) bekezdésével, mert az ebben előírt legfeljebb 50%-kal szemben a 7 hónapos időtartam alapján az üdülő ingatlanok ingatlanhasználóinak az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 58,3%-át kell megfizetniük.

Tekintettel arra, hogy a Htv. 35.§ e) és f) pontja az üdülőingatlanokra, illetve a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokat önálló szabályozási tárgyként jelöli meg, az üdülőingatlanokra alkalmazandó 7 hónapos használati szezon tartamáról szóló rendelkezés Htv. 47. § (4) bekezdésével ellentétes volta akkor is fennáll, ha az Ör. alapján – a korábbi AJB-2688/2013. jelentésben tett intézkedésnek megfelelő 13/2014. (V. 28.) rendelettel való módosítása eredményeként – már nem csak a lakóingatlanok használói, hanem az ingatlanhasználók általában (így az üdülőingatlanok használói is) kérhetik a közszolgáltatás szüneteltetését.

<sup>11</sup> AJB-1537/2013., AJB-2421/2013., AJB-2688/2013.

<sup>12</sup> A Htv. 47/A. § (1) bekezdése és 88. § (3) bekezdés b) pontja a közszolgáltatási díjak megállapítását a miniszter jogalkotási feladatkörébe utalja, és adja meg ehhez a felhatalmazást.

Felhívjuk a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az Ör. tényállásban ismertetett, ellentmondó rendelkezései alapján nem állapítható meg általánosan, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználói a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére csak a használati szezonban, vagy azon kívül is kötelesek-e.

Az Ör. 2. melléklet 1. pontja a települési hulladék elszállításának gyakoriságát állapítja meg, amely dátum szerint az üdülőingatlanok esetében igazodik az Ör. 3. § 3. pontjában megállapított használati szezon időtartamához. Az Ör. 2. számú melléklet 2. pontjának a) alpontja ugyanakkor azt a rendelkezést tartalmazza, hogy a házhoz menő zsákos szelektív hulladék gyűjtésére lakóegységek és üdülőegységek esetében szezonon kívül (január 1. és május 31., illetve szeptember 1. és december 31. között) kéthetente kerül sor.

Az Ör. 10. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az elkülönített gyűjtésben résztvevő magánszemélyek az (1) bekezdésben meghatározott elkülönített gyűjtésre létesített gyűjtőhelyek vagy az elkülönítetten gyűjtött hulladék begyűjtésére szervezett járat igénybe vételéért külön díjat nem kötelesek fizetni, azonban ez a körülmény nem mentesíti őket az egyébként is esedékes rendszeres közszolgáltatási díj megfizetése alól.”

Az Ör. e rendelkezései alapján sem világos, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználóit használati szezonon kívül terhelik-e a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségek, vagy sem. Az Ör. 8. § (1), a 10. § (1)-(2) bekezdései és a 2. számú melléklet 2. a) pontja, valamint az Ör. 3. § 3. pontja és 2. számú mellékletének 1. pontja ellentmondó rendelkezéseket tartalmaznak az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak „szezonon kívüli” elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó kötelezettségével kapcsolatban.

Meg kell jegyeznünk ehhez azt is, hogy az Ör. 2. számú mellékletének 2. a) pontjában meghatározott „szezon” a június 1-augusztus 31-ig tartó időszakot jelöli, ami nem felel meg az értelmező rendelkezések között az Ör. 3. § 3. pontjában megállapított április 1-jétől október 31-éig tartó időszaknak.

A Jat. 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.

*Megállapítottuk, hogy az Ör. használati időszakra, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseinek fentiek szerinti ellentmondásos, illetve hiányos szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

## **Összefoglalás**

Megállapítottuk, hogy az Ör. 3. § 3. pontjában megállapított használati szezon április 1-jétől október 31-ig megállapított 7 hónapos időtartama a közszolgáltatók díjalkalmazására vonatkozó rendelkezés<sup>13</sup> szempontjából ellentétes a Htv. 47. § (4) bekezdésével, mert az ebben előírt legfeljebb 50%-kal szemben a 7 hónapos időtartam alapján az üdülő ingatlanok ingatlanhasználóinak az éves hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj 58,3%-át kell megfizetniük, amely a közszolgáltató számára nem teszi lehetővé a jogszabályoknak megfelelő díjalkalmazást.

Megállapítottuk, hogy az Ör. „Üdülőingatlanra vonatkozó különleges szabályok” című fejezetében a 8. § (1) bekezdése, az Ör. 10. § (2) bekezdésében az elkülönített hulladékgyűjtésre megállapított feltételek, valamint a 2. számú melléklet 2. pontjában az üdülőingatlanok ingatlanhasználói tekintetében az elkülönített hulladékok szezonon kívüli időszakban való elszállítására vonatkozó rendelkezések egymással ellentétesek, és nem állapítható meg az Ör. hatályos szabályozása alapján, hogy az üdülőingatlanok ingatlanhasználói a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás igénybevételére csak a használati szezonban, vagy azon kívül is kötelesek-e.

---

<sup>13</sup> Htv. 91. § (2) bekezdés

*Megállapítottuk, hogy az Ör. használati időszakra, valamint az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseinek fentiek szerinti ellentmondásos, illetve hiányos szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

### **Intézkedések**

Az Ajb. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Siófok Város Önkormányzata polgármesterét, hogy kezdeményezze a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás módosítását, amely a jelentésben megállapított jogbiztonsággal kapcsolatos visszásságot maradéktalanul kiküszöböli, és a jogszabályokkal összhangban tartalmazza az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.

Budapest, 2015. október

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosa mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus  
Jelentése  
az AJB-1686/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Izsó Krisztina  
dr. Gurbai Sándor  
dr. Izsák Gábor  
dr. Kozicz Ágnes  
dr. Rostás Rita

**Az eljárás megindulása**

A 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) 1. cikke értelmében, annak „*célja egy olyan rendszer létrehozása, amelyben független nemzetközi és nemzeti testületek – a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése céljából – olyan helyszínekre látogatnak el rendszeresen, ahol embereket fosztanak meg a szabadságuktól*”.

A Jegyzőkönyv 3. cikke szerint – az 1. cikkben megfogalmazott cél megvalósítása érdekében – valamennyi „*részes állam belföldi szinten létrehoz, kijelöl vagy fenntart egy vagy több látogató testületet (a továbbiakban: nemzeti megelőző mechanizmus) a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozása érdekében*”.

A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében az államnak a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásait bármely, a joghatósága és ellenőrzése alatt álló helyen lehetővé kell tennie, ahol embereket valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával a személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják. Magyarországon 2015. január 1-től nemzeti megelőző mechanizmusként az alapvető jogok biztosa jár el, aki az említett feladatainak teljesítése során a fogva tartási helyeken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot beadvány és alapvető joggal összefüggő visszasság hiányában is rendszeresen vizsgálja.<sup>1</sup> A Jegyzőkönyv 20. cikk e) pontjában biztosított jogkörömben eljárva, amely szerint a nemzeti megelőző mechanizmus feladatai teljesítése érdekében a felkeresni kívánt helyeket és a meghallgatni kívánt személyeket szabadon kiválaszthatom, látogatást tettem a kecskeméti Platán fogyatékossgal élő személyek részére gondozást nyújtó intézményben (a továbbiakban: Intézmény).

**A látogatás helyszínének kiválasztása**

A jelen vizsgálat tárgyául kijelölt helyszín tekintetében az alapvető jogok biztosához több beadvány is érkezett. Az egyik beadványban az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetsége fordult panasszal az alapvető jogok biztosához az Intézményben élők hozzátartozói által tapasztaltak alapján. A panasz az Intézményben alkalmazott túlzott gyógyszerkezést sérelmezte. Az alapvető jogok biztosához 2015 júniusában, a vizsgálat részét képező látogatás lefolytatása előtt néhány nappal érkezett beadvány az Intézmény átmeneti elhelyezésének körülményeit kifogásolja. A panaszban szereplő sérelmek is a vizsgálat tárgyát képezik. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1.§ (3) bekezdése alapján 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. Az Intézményben tett látogatás és az ott tapasztaltaknak a jelentésben történő leírása, továbbá az ajánlások megfogalmazása során ezért megkülönböztetett figyelmet fordítok az egyezmény rendelkezéseire.

---

<sup>1</sup> az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/A § és 39/B § (1) bekezdés



### **A nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre**

Az Intézményben elhelyezett fogyatékossgal élő személyek többsége cselekvőképességet részlegesen korlátozó vagy cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság alatt áll. A cselekvőképességükben részlegesen korlátozott személyek – amennyiben cselekvőképességüket a szociális ellátás igénybevételével összefüggő jognyilatkozatok tekintetében a bíróság korlátozta – a Ptk. 2:20.§ (1) bekezdése alapján gondnokuk hozzájárulásával, a cselekvőképtelen személyek a Ptk. 2:22.§ (1) bekezdése alapján gondnokuk nyilatkozatával kerülnek elhelyezésre a bentlakásos szociális intézményben. A cselekvőképességükben részlegesen korlátozott személyek esetében is, a 2:20.§ (4) bekezdés alapján, ha a személy érdekeinek védelme, károsodástól való megóvása azonnali intézkedést igényel, a gondnok a hozzájárulását igénylő ügyekben önállóan eljárhat, az érintett személy helyett jognyilatkozatot tehet. Erről a gondnoknak a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személyt és a gyámhatóságot késedelem nélkül tájékoztatnia kell. Ha a gondnok és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott gondnokolt között vita merül fel, akkor a Ptk. 2:20.§ (2) bekezdése alapján a gyámhatóság dönt. A gondnok tevékenysége felett a Ptk. 2:36.§ (1) bekezdése alapján a gyámhatóság felügyeletet gyakorol, a (2) bekezdés szerint a gondnok a működéséről és a gondnokolt állapotáról a gyámhatóság felhívására bármikor, egyébként az éves számadással együtt köteles beszámolni a gyámhatóságnak.

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szocvtv.) 94.§ (1) bekezdésének b), c) és e) pontja alapján a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményi jogviszony keletkezését a bíróság ideiglenes intézkedést tartalmazó végzése, a bírói ítélet, a személyes gondoskodás iránti kérelemről dönteni jogosult személy intézkedése alapozza meg. A 94/A. § (1) bekezdésének d) pontja alapján települési önkormányzat által fenntartott tartós bentlakásos intézmény esetében az intézményvezető dönt a szociális ellátás iránti kérelemről. Az intézményi szolgáltatást igénybe vevő ellátottak a házirend szerint az Intézményt csak engedély alapján hagyhatják el, reggel 7 óra és este 18 óra közötti időintervallumban. Az Intézményben nagyszámú olyan ellátott él, akik állapotuk miatt vagy más okból az Intézményt egyáltalán nem, vagy csak felügyelet mellett hagyhatják el. Az Intézményt engedély nélkül vagy az engedélyen kívüli időszakban elhagyó ellátottat rendőrség viheti vissza az otthonba. A Jegyzőkönyv 4. cikke értelmében fogva tartási helynek minősül bármely olyan hely, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól. Ugyanezen cikk 2. bekezdése szerint szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el. Mindezek alapján a Platán fogyatékossgal élő személyek részére gondozást nyújtó Intézményre a nemzeti megelőző mechanizmus hatásköre kiterjed.

### **Az érintett alapvető jogok**

- *A törvény előtti egyenlőség:* „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdés]
- *Az élethez és az emberi méltósághoz való jog:* Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg. [Alaptörvény II. cikk]

- *A kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód tilalma:* Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani. [Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés]
- *A személyes szabadság és biztonság:* Mindenkinnek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés]
- *A magánélet tiszteletben tartásához fűződő jog:* Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés]
- *Tulajdonhoz való jog:* Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]
- *Egészséghez fűződő jog:* Mindenkinnek joga van a testi és lelki egészséghez. [Alaptörvény XX. cikk]
- *Panasztétel joga:* Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. [Alaptörvény XXV. cikk]
- *Szabad mozgáshoz fűződő jog:* Mindenkinnek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]

## **Az alkalmazott jogszabályok, állásfoglalások, iránymutatások**

### **Nemzeti jogforrások**

- Magyarország Alaptörvénye
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.)
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye)
- A Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény
- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni Egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvény (OPCAT)
- a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (CRPD)
- az Európai Szociális Karta kihirdetéséről szóló 1999. évi C. törvény
- a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- a 2014. március 14-ig hatályban volt 1959. évi IV. törvény a polgári törvénykönyvről
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény (Eütv.)
- az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Fot.)
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet
- a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII.6.) ESzCsM rendelet
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény
- az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtról szóló 214/2012. (VII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OBDK Kr.)

## **A látogatás módszere**

A nemzeti megelőző mechanizmus alapvető feladata a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzése. A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése körében személyesen és munkatársaim útján is eljárhatok. Az említett feladatok teljesítésére – az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala köztisztviselői közül, állandó jelleggel – legalább tizenegy munkatársamat kell felhatalmaznom. Köztisztviselő munkatársaim mellett, a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében történő közreműködésre – eseti vagy állandó jelleggel – más szakértőket is felhatalmazhatok.<sup>2</sup> Felhatalmazott munkatársaim a Kecskeméti Platán fogyatékossgal élő személyek részére gondozást nyújtó Intézményt előzetes bejelentés nélkül meglátogatták. A látogatócsoport tagjai végigjárták az Intézmény helyiségeit, megtekintették azok berendezését és felszerelését. Az elhelyezés körülményeinek megfigyelése során különösen az alábbiakra voltak tekintettel:

- épületek, helyiségek állapota, megfelelősége az ellátottak biztonsága és szükségletei szempontjából,
- személyes higiéné biztosítása,
- orvosi ellátás, gyógyszerelés

A delegáció tagjai az ellátottakra vonatkozó iratokba betekintettek, egyes iratokról fénymásolatot vagy elektronikus másolatot kaptak. Munkatársaim az Intézmény személyzetének tagjait és az ellátottakat bizalmas körülmények között meghallgatták, viselkedésüket megfigyelték, különös tekintettel az alábbiakra:

- bánásmód általában
- foglalkoztatás
- kapcsolattartás a külvilággal
- kommunikáció és konfliktuskezelés
- panaszkezelés

A személyes meghallgatások interjúk formájában, előzetesen kidolgozott, iránymutatásként szolgáló kérdéssor alapján valósultak meg oly módon, hogy munkatársaim a kommunikáció során tekintettel voltak a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeire. Az ellátottak közül elsősorban azokkal beszéltek, akik szerettek volna beszélgetni. A többi ellátott helyzetére vonatkozóan a vezetőség és az ápoló-, gondozó személyzet beszámolójából, valamint ellátott társaiknak feltett kérdésekre adott válaszokból tájékozódtak.

**A látogatás vezetője:** dr. Izsó Krisztina jogász

**A látogatás résztvevői:** dr. Gurbai Sándor jogász

dr. Izsák Gábor jogász

dr. Kozicz Ágnes jogász

dr. Rostás Rita pszichológus, pedagógus

dr. Petke Zsolt pszichiáter (megbízott szakértő)

**A látogatás időpontja:** 2015. június 23.

## **Tényállás és megállapítások**

### **1. Az Intézmény alapadatai**

Az Intézmény a Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata fenntartásában, az Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága Szegedi Tudományegyetem Háziorvosi Oktató Központja 6000 Kecskemét, Szent László város 1. alatt nyilvántartott telephelyeként Platán otthon név alatt működik.

---

<sup>2</sup> Lásd az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/D. § (3) bekezdését.

Az eredeti telephelyen álló épület felújítása miatt az Intézmény átmeneti jelleggel 2015. január óta a Kecskemét, Izsáki út 5. szám alatt került elhelyezésre. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a BKC/001/42-10/2015 számú határozata alapján az Intézmény 2016. december 31-ig rendelkezik meghosszabbított működési engedéllyel. Az Intézményben az engedélyezett férőhelyek száma 100 fő. A vezetőség elmondása szerint a látogatás napján 91 ellátott tartózkodott az Intézményben. Az Intézmény felújítás alatt álló épületében maradt négy idősebb korú ellátott, akik nem költöztek át az átmeneti elhelyezést nyújtó telephelyre.

Az Intézmény tevékenysége szociális szakellátás keretében fogyatékossgal élő személyek tartós bentlakásos ellátása. Az Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága integrált szakmai programmal rendelkezik. A szakmai program alapján a fogyatékos személyek ápoló-gondozó otthona bentlakásos intézmény keretein belül enyhe, közép súlyos és súlyos értelmileg akadályozott, valamint más fogyatékossgal élő, állandó és folyamatos ápolást igénylő felnőttek teljes gondozása, ápolása és mentálhigiénés ellátása folyik. A szakmai programban kitűzött feladat az ellátottakat magas szintű szakmai munkára, valamint az egyéni fejlesztési tervekre alapozva, egyénre szabott fejlesztéssel, a számukra elérhető legmagasabb életminőséghez juttatni.

## **2. Elhelyezés**

Az Intézménynek jelenleg otthont adó épület a Sport utcából közelíthető meg, és mintegy 200 m-re található a buszmegállótól. Az autóbusszal való megközelíthetőség alapján megfelel az SzCsM rendelet 4. § a) pontjának, amely előírja, hogy a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy a tömegközlekedési eszközzel könnyen megközelíthető legyen. Az Intézmény átmeneti elhelyezéséül szolgáló épület kétszintes és a hátsó udvaron keresztül kapcsolódik hozzá egy egyszintes, több helyiségből álló melléképület. Az Intézmény kerekesszékekkel jól megközelíthető, négy bejáratából három rámpával ellátott. Az épületbe való be- és kijutást portás engedélyezi.

A főépület földszintje akadálymentesített, itt található az előtér és a porta, az ebédlő és az előtérből nyíló folyosó két oldalán az ellátottak elhelyezésére szolgáló lakószobák. Az alsó szint a kerekesszékekkel közlekedő, vagy mozgásukban korlátozott személyek lakóhelye. A földszinten lakó ellátottak tizenkét, 12-14 m<sup>2</sup> alapterületű szobákban kerültek elhelyezésre, átlagosan 3-4 fő lakik együtt egy szobában. Van egy nagyobb (két egybenyitott szobából álló) helyiség, ahol hét, mozgásában nagymértékben korlátozott női ellátott él 24 m<sup>2</sup>-en, akik önálló mozgásra egyáltalán nem, vagy csak nagy nehézség árán képesek.

Az alsó szinten két akadálymentesített fürdőhelyiség áll az ellátottak rendelkezésére. A zuhanyzók felújításra szorulnak, több helyen nem alkalmasak a fürdésre, figyelemmel arra, hogy hiányoznak a zuhanyrózsák. Az ápoló személyzet elmondása szerint a meleg vízre sokat kell várni. A mellékhelyiségekben nincs WC papír, szappan, ezt a személyzettől kell kérni. A mellékhelyiségek nem zárhatóak, használatukat illetően nemek szerinti elkülönítés nincsen.

Az ellátottak étkeztetése a földszinti ebédlőben történik, a kifüggesztett étkezési rend szerint. A földszinten található az orvosi szoba, a nővérszoba, valamint egy kisebb raktárhelyiség ruháknak.

A főépület második emelete kerekesszékekkel nem megközelíthető, lift nincs. Az előtérből vezet fel a lépcső, melyet az alsó és felső szinten ráccsal lehet lezárni. Az itt dolgozók állítása szerint nem zárják, csak „kallantyúzzák” esténként, amiatt, hogy az ellátottak véletlenül le ne essenek. Az emeleten lakó ellátottak 16 szobában voltak elhelyezve. Ezen a szinten található a társalgó, az intézményvezető ápoló szobája, a gondozók részére öltöző helyiség zárható szekrényekkel, zuhanyzók és WC-k, konyha étkező asztallal, nővérszoba. A folyosó mindkét végén az üvegablakok előtt rács található, a kisebb ablakok nyithatóak, tehát a szellőzés biztosított.

A felső szinten a folyosó két végében található a WC- és fürdőhelyiség. Az utcafront felől nézve baloldalon lévő helyiségben három zuhanyzóhelyiség, három WC, valamint két csap került elhelyezésre. A WC-k rendkívül rossz állapotban vannak. A WC-ülőke több helyen a WC csésze mellett volt megtalálható, WC-kefe csak az egyik helyiségben volt. A fürdőhelyiség is felújításra szorul, több helyen a mosdóról hiányoztak a csapok, a zuhanyzó talpzata számos részen kikopott, a vízvezető nyílásról hiányzik a fedő, ami balesetveszélyes. Az ajtókról nagy felületen hiányzik a festékréteg, a falban lyukak vannak, a radiátorok rozsdásak. A fürdőhelyiséget a bejáratára kifüggesztett felirat alapján azt nők és férfiak egyaránt használhatják, ugyanakkor sem a fürdő, sem a WC-k ajtaja nem zárható. A helyiség megfelelően szellőztethető, a melegvíz-ellátás itt gyors és folyamatos. Az utcafront felől nézve a folyosó jobb végén került kialakításra egy akadálymentesített fürdőhelyiség, valamint WC. A személyzet szerint itt csak a WC-t használják az ellátottak, az akadálymentesített helyiségre ezért nincs szükség, mert ezen a szinten nincs kerekesszéssel közlekedő ellátott.

Az emeleten található a társalgónak kialakított 16 m<sup>2</sup>-es helyiség, négy darab kétfős kanapéval, dohányzóasztallal. Az ellátottak itt tévézhetnek.

Az ellátottak emeleten található szobái 12-14 m<sup>2</sup> alapterületűek, ebből három kétágyas szobát alakítottak ki, a többi szoba három- vagy négyágyas. A szobák közel felét zárva találtuk, amelynek oka, hogy az emeleti részen tartózkodó ellátottak nagy része dolgozott vagy foglalkozáson vett részt. Az önálló életvitelre képes ellátottak kulcsot kapnak az általuk használt lakóterülethez. A szobájukat maguk takarítják, míg a nem önálló ellátottak szobáját takarítók látják el.

A lakószobákban az ágyakon kívül személyes tárgyak elhelyezésére alkalmas polcok, ruhásszekrények nincsenek, vagy a szekrények üresen állnak, az ágyra kitett néhány fényképen és apró holmin kívül az ellátottaknak nincs lehetőségük a személyes szféra megteremtésére. Ez részben az intézményben előforduló rendszeres lopások következménye, az ezzel kapcsolatos megállapításaimat az ellátottak egymás közötti viszonya cím alatt ismertetem. Két „házaspáros” szoba van az emeleten, amelyek otthonosabban berendezettek és lényegében a teljes önellátást lehetővé teszik az ott élők számára (hűtő, tévé, kávéfőző, saját szekrények, takarító-, és tisztálkodási szerek). A 34-es szoba bejáratától balra 30-40 cm terület hiányzik a falból.

A napközbeni foglalkoztatás céljára szolgáló melléképület a hátsó udvaron keresztül közelíthető meg. A foglalkoztató épület két épületből áll, melyeket fedett átjáró köt össze, ez az átjáró nyitott dohányzó helyiségként funkcionál. Az átjáró egy kisebb küszöbtől eltekintve akadálymentesített. Az első, faborítású épületben találhatóak két teremben a sportolást biztosító eszközök (asztalitenisz, labdák, karikák, játékutók, szobabiciklik, masszázsfotel) valamint hangszerek (szintetizátor, dob, gitár). A pingpong helyiségben vannak a mosógépek, amelyeket az önellátásra képes ellátottak használnak. Ebben az épületrészben található a raktárhelyiség, ahol a mosószer, tisztítószer található, illetőleg itt került elhelyezésre az ellátottak – a költözés miatt dobozokban tárolt – személyes holmija, ruhái.

Az átjárón túl található a padokkal, táblával felszerelt, tágas és világos, több szobából álló foglalkoztató tér, ellátva színes ceruzával, színes papírokkal, könyvekkel, játékokkal, kifestővel. A falakon, faliújságon, ablakokon kézzel festett képek vannak, az ellátottak alkotásai. Az épületrész belülről esztétikai felújításra szorul, több helyen lepattogzott a festék, illetőleg láthatóan koszosak a falak. A melléképületben jó állapotban lévő zuhanyzók és WC-k találhatóak.

Az főépület mögött, egy nyitott, társalkodásra, pihenésre alkalmas füves-fás területen több szék és pad áll rendelkezésre. Az Intézmény dolgozói is használják ezt a területet, a napi pihenőidejük eltöltésére. A kertben is szoktak foglalkozásokat szervezni a fák árnyékában, ha elviselhetetlen meleg van a pavilonban. Az ellátottak szabadon közlekedhetnek a kertben.

A látogatásunk idején az egyik ellátott a füves területen át közelítette meg a foglalkoztató helyiséget, és az esős időben csúszós, egyenetlen fűvön elesett és a feje több helyen vérezni kezdett. A sérültet megfelelően ellátták. A foglalkoztatóhoz vezető betonozott járda mellett 4-5 méter hosszúságban, szemmagasságban szögesdrót található, egy építkezés elkerítése céljából. A személyzet elmondása szerint az egyik ellátott a közelmúltban itt próbált engedély nélkül eltávozni, és több sérülést is szerzett.

*A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet 41.§-ának (1) bekezdése szerint a bentlakásos intézményben biztosítani kell a napi huszonnégy órás szolgálatot, a folyamatos működéshez szükséges személyi és tárgyi feltételeket. A (2) bekezdés szerint a bentlakásos intézményben ki kell alakítani*

- a) az éjszakai és nappali tartózkodásra (lakhatás),
- b) a személyi tisztálkodásra,
- c) az étkezésre,
- d) az intézmény jellege szerinti közösségi együttlétre, tevékenységre (pl. társalgó, könyvtár, foglalkoztató, kápolna, imaterem), valamint mentális gondozásra,
- e) az egészségügyi ellátás céljára (pl. orvosi szoba, betegszoba),
- f) gondozási egységenként legalább húsz négyzetméter alapterületű közösségi együttlétre,
- g) a látogatók fogadására

szolgáló helyiséget.

*Az SzCsM rendelet 41.§-ának (4) bekezdése alapján a bentlakásos intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha*

- a) a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület,
- b) tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás. Az SzCsM rendelet 42.§-ának (1) bekezdése szerint a bentlakásos intézményi lakószobában legfeljebb négy személy helyezhető el. Négynél több személyt egy lakószobában csak kivételesen indokolt esetben, valamint soron kívüli elhelyezésre vonatkozó igény esetén lehet elhelyezni. A (2) bekezdés szerint házaspárok (élettársak) elhelyezésére külön lakószobát kell biztosítani.

*Az Intézményben jelenleg a jogszabályban előírt, egy főre jutó hat négyzetméter lakótér a szobák mérete és a szobákban elhelyezett ellátottak száma alapján nem biztosított. A szobák túlszűfoltak, a bennük elhelyezett három vagy négy ágy mellett szabad lakó- és mozgástér gyakorlatilag alig jut az ellátottaknak és látogatóiknak. A lakószobák mérete és bútorzata továbbá nem felel meg az SzCsM rendelet 4.§ c) pontjának, amely szerint a személyes gondoskodást nyújtó intézményt úgy kell kialakítani, hogy bútorzata és berendezési, felszerelési tárgyai, az életvitelhez szükséges körülmények feleljenek meg az ellátottak életkori sajátosságainak, egészségi és mozgásállapotának. A jogszabálynak megfelelő méretű közösségi élettér a melléképületben lévő foglalkoztató helyiségekben rendelkezésre áll.*

*A főépületben használt és a melléképületben lévő zuhanyzó- és WC helyiségek összesített száma megfelel a jogszabályban előírt kritériumnak. A főépületben lévő mellékhelyiségek azonban felújításra szorulnak, és nem elfogadható, hogy a mosdóban és a zuhanyzóban nincs kihelyezve szappan és törölköző, az illemhelyiségben nem áll rendelkezésre egészségügyi papír és tisztasági betét, hanem ezeket a tisztálkodási eszközöket az ápolótól kell kérni. Az ellátottak lakószobáinak egy főre vetített szűk élettere, a főépületben lévő zuhanyzó- és mosdó helyiségek, valamint illemhelyek állapota (használatatlan csapok, balesetveszélyes lefolyó, kopott zománcréteg, a lerakódott vízkő, az ajtókról lepattogzott festék, lyukak a falban, rozsdás radiátorok, leszerelt WC ülőke), valamint a WC papír, WC kefe és a tisztálkodó eszközök hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti embertelen, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

*A kétágyas szoba kialakítása az SzCsM rendelet 42.§ (1) bekezdése értelmében jogszabálysértő, továbbá az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot valósít meg.*

*A WC- és mosdó helyiségekben a zárható ajtók hiánya, a főépületben a férfiak és nők elkülönítésének hiánya az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

*Az épület a második szinten nem akadálymentesített, ezáltal nem felel meg az SzCsM rendelet 4.§ b) pontjának, amely úgy rendelkezik, hogy az épület építészei megoldásai tegyék lehetővé az akadálymentes közlekedést. Az akadálymentesítettség hiánya az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.*

*Az Intézményben lakó ellátottak között kialakult párkapcsolatok fenntartására, a kialakult élettársi kapcsolatok ápolására, a párok elhelyezésére szolgáló kétágyas szobák nem állnak a megfelelő számban rendelkezésre. A jelenleg biztosított két „házaspáros” szoba nem elegendő az ellátottak ilyen irányú igényeinek kielégítésére. Az élettársak részére nem elegendő számban rendelkezésre álló, saját kulccsal rendelkező kétágyas lakószobák hiánya az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő joggal összefüggő alapjogi visszásságot valósít meg.*

### **3. Az ellátottak**

Az Intézményben lakó 91 személy 4 fő kivételével cselekvőképességet teljesen vagy részlegesen korlátozó gondnokság alatt áll. Mintegy 70%-uknak hivatásos gondnoka van, kisebb részben szülő a gondnok. Kiskorú nem tartózkodott az Intézményben.

Az ellátottak 58%-a férfi, 42%-a nő, a legtöbben a 40-59 év közötti korosztályba tartoznak. Az ellátottak több mint fele középsúlyos fogyatékkal élő személy, a többiek nagyobb részben enyhe, kisebb részben súlyos (58 – 42 %-os megoszlásban) fogyatékkal élő személyek. Ennek megfelelően az ellátottak közel fele gondozást igényel, a többiek kisebb segítségre szorúlnak vagy teljes mértékben önállóak a napi rutintevékenységek (öltözés, fürdés, tisztálkodás, étkezés) vonatkozásában. 15 ellátott kerekesszéssel közlekedik. Az Intézményben él egy siket hölgy, aki jelet és szájról olvas. Egy gyengén látó és nagyothalló ellátott is él az Intézményben.

Az ellátottak közül két pár él élettársi szobában, gyermekük nincs. Az ellátottakkal készült interjúkból arra lehet következtetni, hogy többen nem az általuk választott szobatársakkal élnek, „itt mindenki ellenkezik velem”, „bántja a többi lakó”, vagy az derült ki a beszélgetésből, hogy a barátnője a másik szobában lakik.

A látogatás alatt többször előfordult, hogy az ápoló személyzet valamelyik tagja kopogás nélkül nyitott be a szobába.

2015-ben négy haláleset történt, mindegyik ellátott természetes halállal halt meg. A vezetőség arról is tájékoztatott, hogy már a halálesetet megelőzően, ha ennek bekövetkezése valószínűsíthető, megpróbálják megtalálni a hozzátartozókat, hogy elbúcsúzhassanak egymástól. 2015-ben egy ellátottat helyeztek át másik intézménybe.

### **4. Személyzet**

Az Intézményben az alkalmazotti létszám 43 fő. A látogatás napján az ápolói létszám, beleértve az osztályvezető ápolót is, 30 fő volt. A személyzet többi tagja között van mozgásterapeuta, gondozó, szabadidő tervező, fejlesztő pedagógus, szociális és mentálhigiénés munkatárs. A munkaköri leírások és a végzettséget igazoló dokumentumok alapján megállapítható, hogy az Intézmény a személyes gondoskodást végző személyek szakképzettségére az SzCsM rendelet 6. § (1) bekezdésének b) pontjában előírt, bentlakásos intézményi ellátás esetén legalább 80%-os aránynak, valamint a rendelet 2. számú mellékletében meghatározott létszámnormáknak megfelel.

A személyzet részére rendszeresen szerveznek továbbképzést. A személyzet a 2014. évben az alábbi témákban vett részt képzésen: autizmus, farmakológia, konfliktusok megelőzése és kezelése, kiégés megelőzése, mobilizálás fokozatai, ágytorna, tornagyakorlatok, szeretet nyelvek, emberi kapcsolatok.

Kérdésre válaszolva, az ápolók a fogyatékossgal élő személyek jogaira vonatkozó nemzetközi egyezményt nem ismerték, vagy úgy nyilatkoztak, hogy hallottak róla, de annak tartalmát nem ismerik. A személyzet tagjai részére a munkavégzéssel járó lelki terhelés leküzdése érdekében pszichológus állandó jelleggel nem áll rendelkezésre. Rajtuk az Intézmény oly módon próbál segíteni, hogy programokat szervez részükre. Így például 2014 decemberében megrendezték a „szeretet napot”, amelyen az intézmény dolgozói és az ellátottak is részt vettek. Az egyik gondozó beszámolt róla, hogy korábban volt csapatépítő program. Az ápoló személyzet egyik tagjának elmondása szerint általában ebédidőben nyílik lehetőség arra, hogy ad hoc jelleggel valamilyen eseményt (pl. engedély nélküli eltávozás) megbeszéljenek, de ennél több támogatásra lenne szüksége.

A gondozók egy része csak nappali műszakban dolgozik. Munkakörükbe a következő feladatok tartoznak: ágyazás, ellátottak fürdetése, tisztába tevése, öltöztetés, reggeliztetés, foglalkoztatóba kísérés. Az éjszaka is dolgozó ápolók 12 órás műszakban dolgoznak, elmondásuk szerint megszokták ezt a leterheltséget. Éjjel nem lehet aludni, mert ha zajt hallanak, azonnal intézkedni kell. Rendszeres időközönként körbejárnak éjjel, megnézik az ellátottakat. A látogatás napján a foglalkozást hat alkalmazott tartotta. Végzettsége szerint az egyikük pedagógiai és gyógypedagógiai asszisztens, emellett fotós és videós szakmával is rendelkezik, amit rendszeresen használ a foglalkozások, kirándulások megőrkítése alkalmával. Fejlesztő pedagógus státuszon van továbbá egy óvodapedagógus és egyidejűleg szintén gyógypedagógiai asszisztens, egy 23 éve itt dolgozó gyógypedagógus, egy szociális gondozó, egy grafikus, egy 13 éve itt dolgozó, óvó-tanító végzettséggel és egészségügyi végzettséggel is rendelkező szociális és mentálhigiénés munkatárs, valamint egy pedagógus és szociális munkás végzettséggel rendelkező munkatárs.

*A személyzetnek a munkaidő beosztásból (éjszakai műszak) eredő leterheltsége és a feladat jellegéből adódó mentális és fizikai igénybevétele egyaránt indokolja, hogy lehetőségük legyen pszichológus segítségének igénybevételére. Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében hivatkozott embertelen, megalázó bánásmód és az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében írt hátrányos megkülönböztetés kialakulásának veszélyét rejti magában, hogy a személyzet nem ismeri a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv, valamint a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv rendelkezéseit.*

## **5. Élelmezés**

Az ellátottak részére az SzCsM rendelet 45.§-ának (2) bekezdésével összhangban a napi háromszori étkezés, ebből az ebédnél meleg étel biztosított. Orvosi javaslat esetén az ellátott többszöri és cukorbeteg diétának megfelelő étkezési lehetőséget kap. A cukorbeteg diéta napi 160 g szénhidrátot tartalmaz. A cukorbeteg étrend mellett lehetőség van epés és tejmentes diéta igénybevételére. A látogatást megelőző négy hét étlapjának alapul vételével az étrend összességében változatos. A reggeli általában kenyér, margarin és felvágott, vagy zsír, tojáskrém, kenőmájas, kockasajt, virsli, gyümölcs íz, kalács és méz, kuglóf, folyadéknak tea, tej (kivéve a tejmentes étlapon), kakaó, gyümölcstea vagy tejeskávé. A cukorbeteg diétás étrendben kalács helyett zsemle, diétás folyadék (tej, gyümölcstea, diétás tea vagy diétás tejeskávé) és diétás gyümölcs íz szerepel az étlapon. A kímélő epés étrend zsír, vaj, tojáskrém és kenőmájas helyett zelleres margarinkrémet, szalámikrémet, margarint vagy felvágottat tartalmaz.



A cukorbeteg diétán lévő ellátottak tízóráira 4 dkg kenyeret és margarint vagy felvágottat, kockasajtot, vaját, vajkrémet vagy diabetikus dzsemet kapnak. Az ebéd leves, főétel és hozzá általában savanyúság, valamint desszert. Az epés étrend kevésbé zsíros ételeket tartalmaz, a cukorbeteg diéta általában a normál étrendet követi diétás változatban. A cukorbeteg uzsonnája ismét 4 dkg kenyér és margarin, felvágott, kenőmájas, diabetikus dzsem vagy méz. A vacsora legtöbbször kenyér és felvágott, esetleg túrókrém, mellé valamilyen zöldség, savanyúság vagy saláta. Ritkábban meleg étel is szerepel az étlapon vacsoraként, például rakott zöldség, paprikás burgonya, sült virsli és burgonyasaláta, rizsfelfújt, tejbedara. Az étkezés a földszinten található ebédlőben, fekvőbetegek esetében a lakószobában történik. A reggeli 7:30 és 8:30 óra között, az ebéd 11:50 és 13 óra között, a vacsora 17:30 és 18:30 között kerül lebonyolításra. Az ellátottak elmondása szerint az étel finom, és általában megfelelő mennyiségű repeta áll rendelkezésre. A delegáció tagjai a látogatás napján szintén az ellátottak részére készült ételt fogyasztották: levest és főzeléket, az étel ízletes és bőséges volt.

Arra az esetre, ha az ellátottak két étkezés között megéheznének, a konyhában található kenyér, a hűtőben vaj és dzsem, lehet vajas-lekváros kenyeret fogyasztani. A konyha ajtaja zárva van, a kulcsot az ápolótól kell elkérni. *A látogatás az élelmezés kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

## **6. Ruházat**

Az ellátottak egy része azokat a ruháit használja, amelyeket az Intézménybe otthonról magával hozott. Amennyiben az ellátottnak saját ruhája nem áll megfelelő mennyiségben rendelkezésre, az Intézmény biztosítja az SzCsM rendelet 46.§ (2) bekezdésével és a házirend rendelkezéseivel összhangban az évszaknak megfelelő két váltás felső ruházatot és legalább három váltás fehérneműt, hálóruhát és utcai cipőt, sportruházatot, szükség szerint más lábbelit. Az Intézmény biztosít továbbá három váltás ágyneműt, a tisztálkodáshoz szükséges textíliát és az arra rászorulóknál az inkontinencia ellátásához szükséges eszközöket (pelenkát).

Az ellátottak az eredeti telephely felújítása miatt átmeneti elhelyezést nyújtó épületbe csak a legszükségesebb ruhaneműket tudták magukkal vinni, a személyes holmijuk nagy része bedobozolva áll a raktárhelyiségben. A ruhaneműk mosása külső szolgáltató igénybevétele útján történik, oly módon, hogy a szennyes ruhát összegyűjtik, elviszik és másnap visszahozzák tisztán. Ez alól kivétel, hogy néhány ellátott önállóan végzi a mosást a melléképületben található mosógépeket használva. A „közös” ruhák tárolása a raktárhelyiségben történik, de azok nincsenek név szerint elkülönítve. A gondozásra szoruló ellátottak részére a ruházatot a fürdetést végző ápoló készíti elő, az ápoló a ruha kiválasztására vonatkozóan az ellátott kívánságát nem mindig kérdezi meg.

*Figyelemmel arra, hogy átmeneti állapotról van szó, a kicsomagolatlanul álló dobozok tekintetében visszásságot nem állapítok meg, de felhívom a figyelmet, hogy törekedni kell arra, hogy az ellátottak ruházata a saját szekrényükben kerüljön elhelyezésre.*

## **7. Egészségügyi ellátás**

Az Intézményben napi rendszerességgel rendel a házi orvos és hetente egyszer a pszichiáter szakorvos. Az orvos azokat az ellátottakat vizsgálja meg, akiknél az ápoló személyzet jelzése szerint valamilyen probléma merült fel.

*A házi orvosi és szakorvosi ellátással kapcsolatos megállapításaimat a korlátozó intézkedések cím alatt fogalmazom meg.*

Az Intézményben élő hallássérült ellátott hallókészüléke elromlott, amelyről a vezetőség négy nappal a látogatást megelőzően szerzett erről tudomást. A látogató csoport azt a tájékoztatást kapta, hogy az ellátott anyagi körülményei nem teszik lehetővé új hallókészülék beszerzését és közgyógyellátás keretében sem kaphatja meg.

Az ellátott egyidejűleg nagyon erős szemüveget is visel, és állítólag szájról olvas. A látogatás napjának délutánján a szobájában feküdt az ágyán, hallókészüléke nem volt, a beszélgetéskezdeményezésre nem reagált. A hallókészülék hiánya és a látás egyidejű nehézsége gyakorlatilag kizárta az ellátottat a kommunikáció valamennyi módjából, ennek a ténynek az intézkedés elmulasztásából adódó, napokon át történő elhúzódása elfogadhatatlan.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet 50.§ (2) bekezdésének g) pontja értelmében az egészségügyi ellátás keretében a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmény köteles gondoskodni az igénybe vevő gyógyászati segédeszközök biztosításáról. Az SzCsM rendelet idézett rendelkezésére az Intézmény házirendjének J) pontja is utalást tartalmaz. Az ápoló az intézkedés elmaradásával összefüggésben arra is utalást tett, hogy az ellátottnak nincs pénze. A szakmai program szerint a testközeli gyógyászati segédeszköz biztosítása az ellátott költségén történik. Az a tény, hogy az ellátott esetlegesen nem tudja viselni a gyógyászati segédeszköz megjavításának vagy beszerzésének költségét, nem lehet oka az intézkedés elmaradásának, ilyen esetben haladéktalanul fel kell venni a hozzátartozókkal a kapcsolatot.

*A hallássérült és látássérült ellátotról való nem megfelelő gondoskodás (hallókészülék megjavítása vagy új készülék beszerzése) az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggő visszasságot eredményez.*

## **8. Fürdetés**

Az ellátottak fürdése illetve fürdetése az Intézmény hirdetőtábláján kifüggesztett fürdetési rend szerint történik. Az önállóan fürdők az emeleti fürdőket, a segítségre szoruló ellátottak a földszinti fürdőket használják. Utóbbiakat a gondozó személyzet fürdeti hetente három alkalommal. Figyelemmel arra, hogy a női ápolók vannak többségben, előfordul, hogy férfi ellátottnak női ápoló segít a fürdetésben.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszasság kialakulásának veszélyét jelenti, hogy az ellátottnak egyes esetekben a másik nemhez tartozó ápoló segít a fürdetésben.*

## **9. Szabadidős tevékenység, kimenők**

Rendszeres program az ellátottak életében a zenével való foglalkozás, kulturális fesztiválokra való részvétel. Az egyik élettársi kapcsolatban élő pár lelkesen mesélte, milyen fontos mindkettejüknek a zenekari tagság. Egyikük dobol, ütőhangszereken és csörgön játszik, a párja ugyancsak csörgőkkel kíséri. A zenekar minden hétfőn és szerdán délután próbál, a látogatáskor a Nyíregyházi Kulturális Fesztiválra készültek. Korábban voltak már Egerben kétszer, sőt Szolnokon, Fehérváron, Győrben, Szarvason és Kecskeméten is felléptek. Az Intézményben minden péntek sportnap. Az ellátottak ilyenkor strandra járnak, vagy fociznak, pingpongoznak. Az ebédlőben lehetőség van filmnézésre. A vezetőség szerint az ellátottak vágya, hogy eljussanak az állatkertbe és a debreceni virágkarneválra. Az egyik ellátott úgy nyilatkozott, hogy „őt nem engedik kimenni a városba, pedig moziba elmenne, ha nem lenne messze és tudná, hogy hol van”. A vezetőség tájékoztatása szerint kimenő megvonásra csak orvosi utasításra kerülhet sor, abban az esetben, ha az érintett személy nem tud egyedül közlekedni. Erről a legalább középsúlyos fogyatékossgal élő személyek esetében lehet szó. Ők az ápoló személyzet valamely tagjának kíséretében mehetnek sétálni, azonban erre nincs mindennap lehetőség. Az ellátottakkal folytatott beszélgetések megerősítették, hogy sokan egyáltalán nem hagyhatják el az Intézmény területét. Az egyik ellátott úgy nyilatkozott, hogy azért nem engedik ki, „mert nincs pénze”. A kimenő úgy történik, hogy az Intézmény elhagyásának szándékát előzetesen jelezni kell a főnövrnek és ki kell tölteni egy nyomtatványt.

A portás a kimenő papír bemutatása után engedi ki az ellátottat az épületből. A kimenőre jogosult ellátottak reggel 7 órától délután 18 óráig mehetnek el a házirend szerint. A hozzátartozók az egyedül kimenni nem tudó lakókat reggel 9 órától délután 18 óráig vihetik el. Ha valaki nem ér vissza időben, és nem érik el őt telefonon valamelyik hozzátartozójánál, akkor két órán belül jelentik a rendőrségnek. Az ellátottak családjuk, rokonaik vagy ismerőseik meglátogatása céljából hosszabb tartamú szabadságot is igényelhetnek.

Engedély nélküli távozás is előfordul, amelyre úgy nyílik lehetőség, hogy a kerítésen nagyon könnyű átmászni. A vezetőség szerint elkerülhetetlen az engedély nélküli távozás, még akkor is, ha elegendő számú ápoló van az Intézményben. Ennek elkövetését, illetve kísérletét követően többnyire az Érdekképviselői Fórum ülésén beszélnek az ellátottal. A cselekménynek az intézményi jogviszony megszüntetése lehet a következménye.

*Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszásságot valósít meg, hogy az ellátottak egy része egyáltalán nem hagyhatja el az Intézmény területét, és a súlyosabb fogyatékossgal élő személyek számára nem biztosított a megfelelő támogatás nyújtása az intézmény napközbeni elhagyása tekintetében. Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdése szerinti megalázó bánásmód tilalmába ütköző visszásságot valósít meg, hogy az engedély nélküli távozás esetén az okok feltárása és lehetőség szerinti orvoslása helyett felelősségre vonás történik, az intézményből való eltávozás jogkövetkezményének terhe mellett.*

## **10. Telefonhasználat, kapcsolattartás**

A házirend értelmében mobil telefon csak az intézményvezető írásos engedélyével lehet az ellátottnál, akik azt a napirendhez igazodva használhatják. A vezetőség elmondása szerint az Intézmény épületében hat olyan telefonkészülék van, amely az ellátottak rendelkezésére áll. A korlátozás indoka az, hogy rendszeresen voltak a lopások, a mobiltelefonok eltűntek, de előfordult, hogy eltörtek, tönkrementek. Az ellátottak közül néhányan sérelmezték, hogy mobiltelefonjaikat az Intézmény bevonta. Az egyik ellátott arra is panaszkodott, hogy a készüléke kártyás telefon volt, amelyet ha meghatározott ideig nem használnak, már nem lehet felhasználni beszélgetésre a kártyán lévő pénzüsszeget.

*A hozzátartozókkal és az ellátottak egymással telefonon történő kapcsolattartását a mobiltelefonok elvétele jelentős mértékben korlátozza, e tekintetben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog és az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított, a magán- és családi élet, kapcsolattartás tiszteletben tartásához fűződő jog sérelmét jelentő visszásságot állapítok meg.*

Az egyik ellátott beszámolt arról, hogy gondnoka látogatása alkalmával ajándékot szokott kapni: rádiót, sampont, elemet, tusfürdőt. Egy másik ellátott, akit szintén rendszeresen látogat a gondnoka, rádiót és nyakláncot kapott ajándékba, de odaadta valakinek, mert „itt mindent ellopnak”. Néhány ellátott költőpénzt is kap a gondnokától, az egyikük elmondta, hogy ebből „csokit, kólát, nápolyit, negrot, gumicukrot szokott venni”. Az ellátottakkal folytatott beszélgetésekből az derült ki, hogy hozzátartozóik többnyire messze laknak, így a látogatások ritkák. A gondnokok látogatása változó gyakoriságú, van, akit rendszeresen látogat a gondnoka, és van olyan ellátott is, aki arról panaszkodott, hogy szinte soha nem látja a gondnokát. A látogatók lényegében korlátlanul, bármely napszakban jöhetnek az Intézménybe. A látogatók a mindennapi gyakorlatban figyelembe veszik az ellátottnak a házirendben meghatározott, az együttélés szabályait biztosító napi időbeosztását. Ez azt jelenti, hogy a látogatókat lehetőleg a 8 és 17 óra közötti időszakban kell fogadni. Kérdésre a portás is megerősítette, hogy a hozzátartozók, rokonok és barátok bármikor beléphetnek az épületbe. Látogatókat mind a lakószobákban, mind a közös helyiségekben, társalgóban szabad fogadni. *A látogatások formájában megvalósuló kapcsolattartás tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

## **11. Panaszok benyújtása, Érdekképviseleti Fórum**

Az Intézményben kihelyezett panaszláda nincs. A vezetőség elmondása szerint ennek oka, hogy az ellátottak többsége nem tud írni. A panaszokkal szóban lehet a személyzethez fordulni. A vezetőség elmondása szerint a szóbeli panaszokat igyekeznek azonnal, helyben megoldani. Az Intézmény házirendje szerint az ellátott bármely panaszával az Intézmény vezetőjéhez fordulhat, aki köteles 15 napon belül tájékoztatni a saját hatáskörében megtehető intézkedésről. Amennyiben a panaszos azt nem tartja kielégítőnek, írásban az Érdekképviseleti Fórumhoz fordulhat.

Az Érdekképviseleti Fórum az alábbiak szerint áll össze: az intézményi ellátást igénybe vevők közül 4 fő választás alapján (két fő a fogyatékossgal élők közül, két fő az időskorúak közül), az ellátottak hozzátartozói, illetve törvényes képviselői közül 1 fő választás alapján, az Intézmény dolgozóinak képviselőjében 1 fő kijelölés alapján, az Intézményt fenntartó szervezet képviselőjében 1 fő.

Az Érdekképviseleti Fórum 2014-ben egy alkalommal, április 2-án ült össze. Az ülésen az ellátotti képviselők mellett a Fórum tagjaként jelen volt egy hivatásos gondnok és egy foglalkoztatás szervező, valamint meghívott vendégként megjelent az intézményvezető ápoló, az osztályvezető ápoló és egy szociális és mentálhigiénés munkatárs. Az ülésen három olyan ellátott ügyének megvitatására került sor, akik sorozatosan megszegték a házirendet. Egyikük durva, közösségsértő magatartást tanúsított, trágár szavakat használt, ketten pedig alkoholproblémával küzdenek. Az Érdekképviseleti Fórum mindhárom személy esetében az intézményi jogviszony megszüntetését javasolta.

2015-ben a látogatás időpontjáig egy alkalommal, május 6-án tartott ülést az Érdekképviseleti Fórum. Ezen az ülésen a Fórum ellátotti tagjain kívül jelen volt a fenntartó képviselőjében Kecskemét Megyei Jogú Város Közgyűlése Esélyteremtési Bizottságának Elnöke, egy hivatásos gondnok és egy foglalkoztatás szervező, továbbá meghívott vendégként az Intézményvezető ápoló, egy további ápoló és két fejlesztő pedagógus. Az ellátottjogi képviselő az Érdekképviseleti Fórum egyetlen ülésén sem volt jelen. A Fórum tájékoztatást adott az Intézmény időseket ellátó részlegének felújítási ütemtervére vonatkozóan, és három olyan ellátott ügyét tárgyalta, akik sorozatosan megsértették a házirendet. Az egyik, pszichés problémákkal és epilepsziával küzdő, gyógyszeres kezelés alatt álló ellátott csúnyán beszélt és társaival szemben agresszív viselkedést tanúsított, lopott, és többször engedély nélkül távozott. Az ő esetében a Fórum az intézményi jogviszony megszüntetésére tett javaslatot. A másik meghallgatott ellátott szintén lopott vagy kéregetett, amikor elfogyott a pénze, és a barátait bántalmazta. Hat hónap próbaidőt kapott arra, hogy a magatartása megváltozzon, ellenkező esetben áthelyezik másik Intézménybe. A harmadik, egy epilepsziás, depresszióra hajlamos ellátott, aki szintén lopott, a meghallgatáson úgy nyilatkozott, hogy „Nem veszek el semmit. Nem én voltam. Nem tudom, hogy kerültek oda (az ágy alá az ellopott használati tárgyak: a lakók ruhái, szandál, tusfürdő). Nem én raktam oda. Én nem vettem el semmit senkitől.” Az Intézményvezető ápolónő felvetette, hogy kényszeres lopás betegsége merül fel az ellátottnál és jelezni fogják az orvosnak. Az ellátott hat hónap próbaidőt kapott, azzal, hogy amennyiben ez alatt az idő alatt további probléma merül fel, kezdeményezni fogják a másik intézménybe történő áthelyezést.

Az Érdekképviseleti Fórum működése mind tartalmi, mind eljárási szempontból kifogásolható. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 99.§ (2) bekezdése szerint az Érdekképviseleti Fórum a tartós bentlakásos intézménnyel intézményi jogviszonyban állók jogainak, érdekeinek érvényesülését elősegíteni hivatott szerv, amely a házirendben meghatározott feltételek és eljárás szerint működik. Az intézményi panaszmechanizmus részeként működni hivatott Érdekképviseleti Fórum eljárásának szabályait a jogszabályi előírás alapján az Intézmény házirendje rögzíti.

Az Érdekképviselési Fórum elé a panaszokat írásban és szóban is elő lehet terjeszteni. Az írásbeli kérelmeket az Érdekképviselési Fórum elnökéhez kell címezni, a szóban előterjesztett kérelemről a Fórum elnökének írásbeli feljegyzést kell készíteni és a panaszt a beérkezéstől számított 15 napon belül el kell bírálni. Az érdemi döntésről írásban tájékoztatni kell a panaszost. Az Érdekképviselési Fórum az évi egyszeri ülés megtartásával, a házirendet sértő ellátottak ügyének napirendre tűzésével nem tudja betölteni az intézményi funkcióját. A Fórum üléseiről készült jegyzőkönyvek tanúsága szerint az ülésen mindössze az ellátottak házirendbe ütköző magatartásának kivizsgálása történt.

Más, a házirendben és a jogszabályban meghatározott feladatainak megvalósulására, elsősorban az Intézményben élők panaszainak, az ellátottakat érintő kérdéseknek megvitatására nem kerül sor az üléseken.

*A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 100. §-a szerint a szociális intézményi jogviszony megszűnik az ellátást igénylővel, illetve törvényes képviselőjével megkötött megállapodás felmondásával. A 101. § (2) b) pontja alapján felmondásnak van helye, ha az ellátott a házirendet súlyosan megsérti. A házirend súlyos megsértésének megállapítása az idézett jogszabályhely alapján az intézményi jogviszony megszüntetéséhez vezethet. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alapján elvárt eljárási garanciák érvényesülésével összefüggésben visszásságot jelent, hogy a jegyzőkönyv szerint az egyik ellátott távollétében került sor a magatartása kivizsgálására és az intézményi jogviszony megszüntetésére vonatkozó javaslat megtételére, valamint, hogy a kényszeres lopás betegség lehetőségének felmerülése esetén az ellátottat súlyos jogkövetkezmény terhe mellett felelősségre vonták.*

*Az utóbbi esetben orvosi vizsgálatra van szükség, és amennyiben megalapozott a felvetés, az ellátott kezeléséről kell gondoskodni és orvos jelenlétében, bizalmas légkörben kell beszélni vele a cselekedetéről.*

Az ellátottak jogainak gyakorlásában az ellátottjogi képviselő is segítséget nyújt. Az ellátottjogi képviselő neve, elérhetősége (telefonszám és e-mail cím) az épületben kifüggesztésre került, az Intézménybe minden hónap harmadik hétfőjén személyesen ellátogat annak érdekében, hogy az erre igényt tartó ellátottak tudjanak vele konzultálni, két óra időtartamú fogadóóra keretében.

Az egyik ápolóval folytatott beszélgetésből az derült ki, hogy az ápoló – annak ellenére, hogy a fogadóóra időpontja a nővérszobában kifüggesztésre került – nem tudott arról, hogy az ellátottjogi képviselő mikor jön az intézménybe, ebből adódóan az ellátottakat sem tudja erről tájékoztatni.

*A panaszmechanizmus hatékony működtetésének, az Érdekképviselési Fórum érdemi jelenlétének hiánya, valamint az, hogy a személyzetnek nincs tudomása arról, hogy az ellátottjogi képviselő mikor tart fogadóórát az intézményben és erről az ellátottak részére nem tud felvilágosítást adni, az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított panasztételhez fűződő joggal összefüggő visszásságot okoz. A panaszmechanizmus alapszintű működése érdekében elvárható, hogy panaszláda az Intézményben jól látható helyen legyen kihelyezve. Az írni nem tudó ellátottak részére hatékony segítséget kell nyújtani panaszuk megfogalmazásához annak érdekében, hogy a panasztételhez fűződő jogukkal ők is élhessenek. A Szocvtv. 99/A §-a alapján a bentlakásos intézményekben az ellátottak érdekeik közösségben történő képviselésére és közösségi életük megszervezésére – választott képviselőikből – ellátotti önkormányzatot hozhatnak létre. Az ellátottak ezen a fórumon a közösségi életükre vonatkozóan megfogalmazott vágyaikat és kívánságaikat (mozi, állatkert, debreceni virágkarnevál) intézményes keretek között is érvényre juttathatják. Az ellátotti önkormányzat működése révén megvalósuló jobb közösségi élet hozzájárulhat az ellátottak közötti jó viszony kialakulásához és a konfliktusok megelőzéséhez.*

## 12. Panaszok vizsgálatának módja

A hozzátartozók részéről előterjesztett hivatalos panaszbeadványra az elmúlt években egy ellátott esetében került sor. Az érintett ellátott 2012 júniusa óta tartózkodik az Intézményben, veleszületett epilepsziával és értelmi fogyatékossgal él, 8 éves kora óta szed gyógyszereket. Cselekvőképességet részlegesen korlátozó gondnokság alatt áll, kezdetben édesanyja volt a gondnoka, majd az ő lemondása után 2012. augusztus 10-től kezdődően hivatásos gondnok került kijelölésre. A hivatásos gondnok személye többször változott. Az ellátottat az Intézményben akarata ellenére helyezték el egy öngyilkossági kísérletet követően, veszélyeztetés miatt. Az intézményi ellátás igénybevételére vonatkozó megállapodás csak az édesanya, mint az akkori törvényes képviselő által került aláírásra, azt az ellátott maga nem írta alá. Az ellátottat nem kérdezték meg arról, akar-e az intézményben lakni és ehhez később sem adta beleegyezését.

*Az Emberi Jogok Európai Bírósága által egy 2012-ben elbírált ügyben<sup>3</sup> a Bíróság az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkben írt szabadsághoz és biztonsághoz való jog 1. §-a szerinti sérelmének megvalósulását azon az alapon is vizsgálta, hogy a pszichoszociális fogyatékossgal élő, cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezett személy intézeti elhelyezésére a nemzeti jogszabályokkal összhangban került-e sor. Figyelemmel arra, hogy a bolgár nemzeti jogszabály a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy szerződéskötéséhez a gondnok és a gondnokság alatt álló személy együttes aláírását kívánta meg, a Bíróság a gondnoknak a kérelmező szociális intézményben történő elhelyezésére vonatkozó nyilatkozatát a bolgár jog szerint érvénytelennek nyilvánította és megállapította az 5. cikk 1. § megsértését.<sup>4</sup> A Bíróság a hivatkozott esetben az 5. cikk 4.§ megsértését is megállapította azon az alapon, hogy a szociális intézményben történt elhelyezés tekintetében nem állt rendelkezésre bírósági jogorvoslat.<sup>5</sup> A szerződés megkötésekor hatályos, a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 14/B § (5) bekezdése alapján azonnali intézkedést igénylő esetben, illetve külön törvényben foglaltak szerint a gondnok (...) eljárhat a korlátozottan cselekvőképes gondnokolt helyett. Az gondnok e jogszabályi felhatalmazás alapján csak az azonnali intézkedést igénylő eset orvoslása érdekében szükséges intézkedést teheti meg, a gondnokolt tartós bentlakásos intézményben történő elhelyezésére a gondnok nem jogosult. A korlátozottan cselekvőképes gondnokolt akarata ellenére történt intézeti elhelyezése jogszabálysértő. A Ptk. 2:20.§-ának (4) bekezdése alapján, a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy érdekeinek védelme, károsodástól való megóvása azonnali intézkedést igényel, a gondnok a hozzájárulását igénylő ügyekben önállóan eljárhat, az érintett személy helyett jognyilatkozatot tehet. A jogszabály hibás értelmezésén alapuló gyakorlat megelőzése érdekében a Szoc.tv-be garanciákat kell beépíteni, hogy a tartós bentlakásos intézményben történő végleges elhelyezés ne történjen meg a cselekvőképességében részlegesen korlátozott gondnokolt akarata ellenére.*

Az Intézménybe kerülése óta az ellátott magatartászavara fokozódott, viselkedésében jelentős visszaesés következett be, a közösségbe nem tudott beilleszkedni, folyamatosan a szüleit, különösen édesanyját hiányolta. Rendszeresen konfliktusba került lakótársaival, többször lopott, kéregetett, tetteges bántalmazás is előfordult. Édesanyja ritkán, édesapja gyakrabban látogatta. Az Intézményből többször engedély nélkül távozott, 2014. november 24-én reggel kiugrott a földszinti ablakon és a fejét megütötte. A traumatológiai osztályon történt ellátását követően a pszichiátriai osztályra utalták be, ahol négy napig kezelés alatt állt. A kezelést követően is többször távozott engedély nélkül az Intézményből, édesapja vagy a rendőrök kíséretében érkezett vissza. Ekkor fizikai korlátozó intézkedést alkalmaztak vele szemben, két karját és egy lábát rögzítették.

<sup>3</sup> Judgement in the case of Stanev v. Bulgaria, Strasbourg 17 January 2012

<sup>4</sup> 148-160.

<sup>5</sup> 172-178.

A korlátozás dokumentálása és a korlátozás elrendeléséről az orvos, a hivatásos gondnok és az ellátottjogi képviselő tájékoztatása megtörtént.

Az ellátott édesanyja 2013 februárjában az alapvető jogok biztosához fordult, mert sérelmesnek tartotta a fia számára nyújtott ellátások körülményeit. Panaszában előadta, hogy a fiának nincs zárható szekrénye, több értéktárgya eltűnt (telefon, dzseki), fia elmondása szerint bántalmazták, véleménye szerint a fiát olyan mértékben gyógyszerelik, ami a személyes találkozások alkalmával a kommunikációt lehetetlenné teszi. Az alapvető jogok biztosának megkeresésére a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatal (a továbbiakban: Gyámhivatal) helyszíni ellenőrzést folytatott. A Gyámhivatal munkatársai személyesen hallgatták meg az ellátottat, valamint az osztályvezető ápolót és a fejlesztő pedagógust a panasz tárgyában és megvizsgálták az ellátottra vonatkozó dokumentációt. A Gyámhivatal által lefolytatott vizsgálat nem tárt fel olyan jellegű egyéni érdek- vagy jogsérelmet, ami az ellátott személyéhez köthető konkrét fenntartói vagy intézményvezetői intézkedést igényelt volna, ezért az alapvető jogok biztosa a vizsgálatot intézkedés megtétele nélkül lezárta. A vizsgálat során a Gyámhivatal a házirend, valamint a szervezeti és működési szabályzat pontosítása érdekében a fenntartóhoz fordult, továbbá az előző évben tett hatósági ellenőrzés megállapításait megismételve felhívta a figyelmet az ellátás igénybevételére vonatkozó dokumentáció és a nyilvántartások pontos vezetésére.

Az ellátott édesanyja 2014 decemberében Kecskemét Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Intézményi és Családvédelmi Iroda Családvédelmi Osztályán tett panaszt az engedély nélküli távozásokat követően alkalmazott korlátozó intézkedések miatt. A Családvédelmi Osztály az Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága főigazgató főorvosát kérte fel a panasz kivizsgálására. Az Egészségügyi és Szociális Intézmények Igazgatósága főigazgató főorvosa levelében arról tájékoztatta a Családvédelmi Osztályt, hogy a korlátozó intézkedés alkalmazására a protokollnak és a jogszabálynak megfelelően, az ellátott emberi jogainak figyelembe vételével került sor.

Az ellátott édesapjának a fia „túlgyógyszerezésére” vonatkozóan tett panaszbeadványára hivatkozással a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Kecskeméti Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete is vizsgálatot folytatott. A vizsgálat 2015. február 4-én kelt, az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ részére tett megállapítása szerint „a betegellátás és ápolás alapján a betegség kimenetelét, életminőségét negatívan befolyásoló műhiba vagy szakmai hiányosság nem történt (...)”.

2015 januárjában az ellátott édesanyja az ellátottjogi képviselőhöz fordult panasszal a fia ellátása tekintetében arra hivatkozva, hogy az Intézmény nem ad részére megfelelő tájékoztatást, fia a korábbi gyógyszereinek többszörösét szedi, és nem kap megfelelő fejlesztést, a foglalkoztatások alacsony színvonalúak. Tájékoztatást kért továbbá a zsebpénz kifizetésére és a ruhákkal történő ellátásra vonatkozóan. Az ellátottjogi képviselő 2015 májusában ismételt megkeresést kapott az édesanyától az ellátott számlájáról leemelt pénzösszegekre vonatkozóan adandó tájékoztatásról, az ellátottjogi képviselő részletes tájékoztatást adott az Intézménynek a banki forgalomra vonatkozóan.

*A fent ismertetett, az Intézményen kívüli fórumokhoz intézett hozzátartozói panaszokból megállapítható, hogy az érintett ellátott szülei nem vagy nem kellő gyakorisággal kaptak tájékoztatást a fiúkra vonatkozóan az Intézményben történt problémák, a ruházat kezelése, a pénztári kifizetések, vagy a gyógyszerelés tekintetében. Az ellátottnak a társaival történő konfliktusai, beilleszkedési nehézsége és viselkedészavara kialakulásában közrejátszott a szülőktől, különösen az édesanyától történő elválás feldolgozásának hiánya, amin a hozzátartozókkal történő kapcsolattartás tudott volna segíteni. Az ilyen konfliktushelyzetben az Intézmény feladata a hozzátartozókkal és a gondnokkal történő minél szorosabb együttműködés és folyamatos tájékoztatásadás.*

*Az együttműködés kialakításában az ellátottjogi képviselőnek is szerepe van, aki a kialakult konfliktushelyzet rendezése érdekében az érintettek bevonásával egyeztetést tarthat az OBDK Kr. 7.§ (2) bekezdésének b) pontja alapján. A CRPD 14. cikkével<sup>6</sup> kapcsolatban az ENSZ Fogyatékossgal élő személyek jogainak bizottsága Záró észrevételei Magyarország első időszakos jelentésére vonatkozóan észrevétele szerint aggodalomra ad okot az, ha a gondnokság alatt álló személy esetén az intézményi gondoskodásról a döntést a gondnok és nem a személy maga hozza meg.<sup>7</sup> Az akarata ellenére az Intézményben elhelyezett ellátott esetében, a gondnokkal és a hozzátartozókkal történő nem megfelelő kapcsolattartás során az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz és személyi biztonsághoz fűződő joggal és az Alaptörvény XX. cikkében biztosított lelki egészséghez fűződő alapvető joggal összefüggésben visszásság valósult meg.*

### **13. Korlátozó intézkedések**

A korlátozó intézkedések elrendelésére vonatkozóan az Intézmény Házirendje az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) rendelkezéseinek alkalmazására utal. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az Eütv. 192. §-ának (5) bekezdése alapján a pszichiátriai betegekre vonatkozó korlátozó intézkedések alkalmazására, az időszakos ellenőrzésre, a gondoskodásra, ezek dokumentálására, valamint az elrendelés időtartamára vonatkozó részletes szabályokat külön jogszabály, a pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII.6.) ESzCsM rendelet tartalmazza. Az ESzCsM rendelet rendelkezéseit továbbá annak 1.§ (2) bekezdése alapján a pszichiátriai betegeket ellátó szociális intézményben a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendeletre (SzCsM rendelet) figyelemmel, az abban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A hivatkozott SzCsM rendelet 101/A. §-a tartalmazza a korlátozó intézkedés elrendelésére vonatkozó speciális szabályokat a szociális intézményekre vonatkozóan. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 94/G. §-a alapján a bentlakásos intézményben tanúsított veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartás esetén az Eütv. mellett e törvény rendelkezéseire is figyelemmel kell lenni. A szociális intézményekben alkalmazott korlátozó rendelkezések esetében tehát az SzCsM rendelet speciális szabályokat tartalmaz az ESzCsM rendelet előírásaihoz képest, a Szoctv. további speciális rendelkezéseket tartalmaz és az Eütv. jelenti háttérjogszabályként az általános rendelkezéseket.

Az Intézmény a korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozóan saját eljárási szabályzattal rendelkezik „Korlátozó intézkedések protokollja” cím alatt. Az Intézmény házirendje és a hivatkozott protokoll a fenti jogszabályokban található rendelkezésekkel összevetve több szempontból is aggályos vagy hiányos:

- i. Az Eütv. 10.§-ának (5) bekezdése alapján korlátozó módszerek vagy eljárások alkalmazását a beteg kezelőorvosa rendeli el, a Szoctv. 94/G §-ának (2) bekezdése szerint bentlakásos intézményben a kezelőorvos feladatait az intézmény orvosa látja el, az intézmény orvosának elérhetősége hiányában az intézményvezető által műszakonként kijelölt, a korlátozó intézkedés alkalmazására döntési joggal rendelkező ápoló jogosult az intézkedés elrendelésére, ebben az esetben az intézmény orvosát és az intézmény vezetőjét a korlátozó intézkedés alkalmazásáról haladéktalanul tájékoztatni

<sup>6</sup> 1. A részes államok biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyek, másokkal azonos alapon) élvezhetik a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogot; b) jogellenesen vagy önkényesen szabadságuktól nem foszthatók meg, továbbá a szabadságtól való bármilyen megfosztás a jogszabályokkal összhangban történhet, és hogy a fogyatékossg megféle semmilyen esetben nem indokolhatja a szabadságtól való megfosztást.

<sup>7</sup> UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Concluding observations on the initial periodic report of Hungary. Közzétéve: 2012. október 22. CRPD/C/HUN/CO/1. 27. és 28. bek



kell. Az Intézmény házirendje a korlátozó intézkedés elrendelésére jogosultként említi a „szolgáltatás igazgatóját”, – itt feltehetően az Intézmény igazgatóját kell érteni – aki a jogszabályi rendelkezések szerint nem jogosult korlátozó rendelkezést elrendelni.

- ii. A korlátozó intézkedés elrendelésével kapcsolatos tájékoztatási kötelezettség tekintetében a protokoll úgy rendelkezik, hogy értesíteni kell az ellátott törvényes képviselőjét „szóban, a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt, halaszthatatlan esetben a végrehajtás alatt vagy azt követően 3 napon belül, továbbá az ellátottjogi képviselőt az elrendelést követő két munkanapon belül, szóban”. A Szocvtv. jelenleg hatályos 94/G. §-a szerint a korlátozásról az intézményvezető negyvennyolc órán belül köteles tájékoztatni a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt. Az SzCsM rendelet 101/A. §-ának (7) bekezdése szerint az ellátott törvényes képviselőjét tájékoztatni kell a korlátozó intézkedés végrehajtása előtt, halaszthatatlan esetben a végrehajtás alatt vagy azt követően 3 napon belül. A protokoll tájékoztatással kapcsolatos rendelkezései az idézett, jelenleg hatályos rendelkezésekkel összhangban vannak. Ezzel kapcsolatban felhívom a figyelmet arra, hogy az alapvető jogok biztosa a Debreceni Terápiás Házban tett látogatásról szóló jelentésében<sup>8</sup> rámutatott arra, hogy a megfelelő garanciarendszer és a hatékony panaszmechanizmus működtetése érdekében a szociális bentlakásos intézményekben is érvényesülnie kell az Eütv. 194. § (1) bekezdésében foglalt azon szabályának, hogy a korlátozó intézkedés elrendeléséről a törvényes képviselőt és az ellátottjogi képviselőt *haladéktalanul* értesítsék, tekintettel arra, hogy az értesítés időtartama nem függhet attól, hogy a személy milyen ellátást vesz igénybe. Erre figyelemmel az alapvető jogok biztosa javasolta a Szocvtv. és az SzCsM rendelet módosítását, amit az emberi erőforrások minisztere elfogadott. *A jogszabályok várható módosítását figyelembe véve az Intézmény protokolljában is javasoljuk előírni a tájékoztatások haladéktalan megtételére vonatkozó kötelezettséget.*
- iii. A protokoll nem írja elő a korlátozó intézkedések egyes formái tekintetében az elrendelés maximális időtartamát, ami az SzCsM rendeletnek az intézményi eljárásrend kötelező tartalmi elemeit felsoroló 101.§-ába ütközik. A protokoll mindössze annyit tartalmaz, hogy „a korlátozás csak addig tartható, illetve olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges”. *Tekintettel a szabadságkorlátozó intézkedés jellegére fontos garanciális elem a korlátozó intézkedések időtartamának konkrét meghatározása.*
- iv. A protokollnak a korlátozó intézkedés felülvizsgálatára vonatkozó szabályai nem felelnek meg a jogszabályi rendelkezéseknek. A protokoll nem tartalmazza az ESzCsM rendelet 5. §-ának (7) bekezdésébe foglalt azon szabályt, hogy amennyiben a korlátozó intézkedés időtartama az elrendeléstől számított 16 órát meghaladja, annak fenntartását az orvos felülvizsgálja és indoklással együtt dokumentálja. Ezt követően a korlátozó intézkedés fenntartásának szükségességét az orvos ismételt, legkésőbb 72 óránként felülvizsgálja, indoklással együtt dokumentálja és az ellátottjogi képviselőnek jelenti. Az SzCsM rendelet ugyanezen szakasz (9) bekezdése úgy rendelkezik, hogy értelmi fogyatékos és demencia következtében tartós veszélyeztető magatartást mutató, szabad mozgásukban folyamatosan korlátozott pszichiátriai betegeknél az osztály, a részleg és az intézet elhagyásának

---

<sup>8</sup> AJB -372/2015. számú ügy

megtagadása és megakadályozása, az intézet területén történő mozgás korlátozása esetén a felülvizsgálatot, dokumentációt és jelentést 168 óránként kell elvégezni. Az alapvető jogok biztosa az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet, Merényi Gusztáv Kórház telephely, Pszichiátriai és Addiktológiai Centrum, Pszichiátriai Osztály zárt részlege látogatása során készített jelentésében<sup>9</sup> e kivételes rendelkezés hatályon kívül helyezését és értelmi fogyatékos, demencia esetén is az általános szabály alkalmazását javasolta figyelemmel arra, hogy a preventív célzattal bíró hatékony garanciarendszer működtetése érdekében fontos a rendszeres felülvizsgálat, és nem lehet különbséget tenni aszerint, hogy a korlátozó intézkedés alkalmazására értelmi fogyatékos vagy más ok miatt került-e sor. Erre tekintettel indokolt a jogszabály figyelemmel kísérés, és a rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén a protokoll vonatkozó szabályát is módosítani kell.

- v. A protokoll hiányosan tartalmazza az SzCsM rendelet 101/A. § (2) bekezdésének c) pontjában előírt, a korlátozó intézkedések egyes formái mellé rendelt megfigyelés szabályait. A protokoll a fizikai korlátozás (rögzítés) esetében írja elő a folyamatos felügyelet biztosítását, elkülönítés esetén a félóránkénti ellenőrzést, ezt ki kell egészíteni a korlátozó intézkedések más fizikai (intézet elhagyásának megtagadása és megakadályozása), valamint a kémiai vagy biológiai korlátozás esetére alkalmazott megfigyelés részletes szabályaival.
- vi. A protokoll nem, illetve hiányosan tartalmazza a korlátozó intézkedés feloldásának szabályait és nem tartalmazza a panaszjog gyakorlásának részletes szabályait.

*A korlátozó intézkedések alkalmazása minden esetben a személyes szabadság korlátozását jelenti, és veszélyezteti az Alaptörvény III. cikke szerinti kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának érvényesülését. Ennek megelőzése érdekében kiemelt jelentőséggel bír a garanciális eljárási szabályoknak a jogszabályban előírtaknak megfelelő rögzítése a protokollban, és a jogszabálynak megfelelő eljárás gyakorlati érvényesülése érdekében annak biztosítása, hogy a protokoll szabályait mind a személyzet tagjai, mind az ellátottak és gondnokaik megismerjék.*

Az Intézmény vezetőségének elmondása szerint egy ellátott esetében alkalmaznak rendszeresen fizikai korlátozó intézkedést. Az ő esetében minden éjjel egyik karját az ágyhoz kell rögzíteni (este 9-től reggel 6-ig) és emellett előfordul, hogy szükség esetén antipszichotikumot is kap. A korlátozás indoka, hogy éjszakánként felkel és mások szemét akarja kinyomni. Az ellátottakkal készített interjúkból az derül ki, hogy többnyire gyógyszert szednek, és nem tudják, hogy mit. Egy 42 éves ellátott, aki 24 éve az otthon lakója, 5 féle gyógyszert kap, „nem tudja, hogy melyiket mire szedi”. Egy idősebb férfi ellátott szintén „több” gyógyszert kap, „azért, hogy meggyógyuljon”. Egy 45 éves férfi ellátott epilepsiára szed gyógyszert, továbbá vízhajtót is: „Doktor írja fel a gyógyszert”, „nem tudja, mire szedi”. Egy 60 év feletti férfi meg tudta mondani, hogy nyugtatót szed, de hogy miért azt nem tudta, és a betegségét sem tudta megnevezni. Egy nő ellátott szintén úgy nyilatkozott, hogy sok gyógyszert szed (reggel nyolcat, este ötöt), de ő sem tudta megmondani, hogy pontosan mire, annyit mondott, hogy „idegbetegségre”. Egy középkorú férfi ellátott kezelésével kapcsolatban azt mondta, hogy bár nem beteg, de szed gyógyszert és nem tudja, mire. Egy kissé levert hangulatban lévő nő ellátott annyit mondott, hogy „gyógyszert szed, sokat, de nem tudja mit, az anyukája (ő a gondnoka) tudja, hogy milyen gyógyszereket kell szednie, de az anyukája most kórházban van”.

---

<sup>9</sup> AJB-410/2015. számú ügy

Egy párkapcsolatban lévő férfi és nő úgy nyilatkozott, hogy mindketten szednek rendszeresen nyugtatót, de álmosak a sok gyógyszertől, azóta „módosítottak az adagon, csökkentették, most jobb”. Az interjúkból alapján megállapítható, hogy az ellátottak többsége tájékoztatáson alapuló beleegyezés hiányában szedi a gyógyszereit.

*Az Eütv. 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. Az Eütv. 13.§-ának (1) bekezdése szerint a beteg jogosult a számára egyéniesített formában megadott teljes körű tájékoztatásra. A 13.§ (5) bekezdése alapján a cselekvőképtelen, a korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében bármely ügycsoport tekintetében részlegesen korlátozott betegnek is joga van a korának és pszichés állapotának megfelelő tájékoztatáshoz. A (7) bekezdés szerint a tájékoztatáshoz fűződő jogok gyakorlásához szükséges feltételeket a fenntartó biztosítja. A (8) bekezdés alapján a betegnek joga van arra, hogy számára érthető módon kapjon tájékoztatást, figyelemmel életkorára, iskolázottságára, ismereteire, lelkiállapotára, e tekintetben megfogalmazott kívánságára, valamint arra, hogy a tájékoztatáshoz szükség esetén és lehetőség szerint tolmácsot vagy jelnyelvi tolmácsot biztosítsanak.*

*Az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő joggal összefüggésben visszásságot valósít meg, hogy a beteg ellátottaknak a betegségükről és az általuk szedett gyógyszerekről történő tájékoztatása nem történik meg az Eütv. idézett rendelkezéseinek megfelelően.*

Az egyik négyágyas, szűk lakótérrel rendelkező szobában lakó középkorú férfi ellátott azt nyilatkozta, hogy a szobatársai rendszeresen bántalmazzák; ilyenkor a nővérnek szól, „aki leinjekciózza őket”. Az egyik férfi ápoló beszámolt egy esetről, amikor az egyik ellátottat bántalmazták a társai, és „az ápoló oly módon védte meg őt, hogy leteperte a bántalmazót és adott neki két seduxent”. A vezetőség elmondása megerősítette, hogy az ellátottak között előforduló agresszió esetén az erőszakot alkalmazó ellátottat lefognak és amennyiben szükséges, nyugtató injekciót adnak be nekik.

*Az agresszió kezelése során alkalmazott gyógyszerelésről nem minden esetben készül írásbeli dokumentáció. Figyelemmel arra, hogy az ilyen gyógyszerelés beleegyezés nélkül történik, az EszCsM rendelet 1.§-ának (d) pontja szerint kémiai vagy biológiai korlátozásnak minősül, ezért a korlátozó intézkedések protokollja szerint kell eljárni.*

Az orvosi dokumentációk alapján megállapítható, hogy az ellátottak részére adott antipszichotikumok és nyugtató szerek – mind az állandó, mind az eseti jelleggel szedett gyógyszerek – pszichiátriai intézeti gyógykezelésen alapuló, a pszichiáter szakorvos által aláírt zárójelentésben a szociális intézményben megvalósuló további kezelés céljára előírt dózisnak megfelelnek, vagy azt kismértékben túllépik. A szakértői vélemény alapján a helyszínen megvizsgált ellátottak számára előírt gyógyszer dózisok a szakmai szempontoknak, illetve az elvárható gondosságnak megfelelnek, a szakértő sem észlelt olyan jelet vagy tünetet, amely ezt kétségbe vonná. A szakértői vélemény szerint a dokumentációt átnézve az eseti pszichiátriai gyógyszerek alkalmazásának gyakorisága „nem szokatlan”.

Az Intézményben élő ellátottak számára nincs folyamatosan ellenőrző orvosi szakvizsgálat, a gyógyszert szedő ellátottakat nem látja rendszeresen pszichiáter. A házi orvos minden reggel, és egy héten egyszer pszichiáter szakorvos is rendel az Intézményben, de ők csak az ápoló által problémásnak ítélt beteggel foglalkoznak. Veszélyeztető magatartás esetén kórházi pszichiátriára kerül az ellátott.

Az ellátottak egészségi állapotának változásáról és a velük kapcsolatos jelentősebb eseményekről az Intézményben műszakonkénti átadó füzetet vezetnek, melyen a házi orvos aláírása nem szerepel, az események orvosi ellenőrzése nem derül ki ebből a dokumentációból.

A korlátozó intézkedések elrendelése esetén az erre vonatkozó adatlapok kitöltésre kerülnek, ezeket az orvos is aláírja. Az éjszakára fizikai korlátozásban (rögzítés) részesülő ellátott esetében az adatlapon megfelelően dokumentálásra került a 3 óránként történő ellenőrzés, amikor megnézi az ápoló az ellátott állapotát.

*A megelőzés és a folyamatos kezelés szempontjai alapján az ellátottak egészségi állapotának rendszeres orvosi ellenőrzését, különös figyelemmel a pszichoszociális fogyatékossgal élő ellátottakra, rendszeresen biztosítani kell. Az Alaptörvény XX. cikkében biztosított egészséghez fűződő jog sérelmével összefüggő visszásságot eredményez az a gyakorlat, hogy a házi orvos csak az ápolók által megnevezett, „problémásnak ítélt” ellátottakat látja. A házi orvosnak valamennyi ellátott egészségi állapotát figyelemmel kell kísérenie és az ellátottak ápolási dokumentációját, az ellátottak részére előírt gyógyszer felhasználást a nyilvántartó lapon folyamatosan ellenőriznie kell és valamennyi ellátottat meg kell vizsgálnia rendszeres időközönként. Az Intézményben heti rendszerességgel jelen lévő pszichiáter szakorvosnak a pszichoszociális fogyatékossgal élő, antipszichotikumot vagy antidepresszánt szedő ellátottak állapotát a felmerülő viselkedési probléma vagy magatartászavar hiányában is, rendszeresen ellenőriznie kell.*

#### **14. Bánásmód**

##### *Munkavégzés, foglalkozás*

Az ellátottak közül néhányan napi rendszerességgel dolgoznak. Az önálló életvitelre képes ellátottak egy része külső munkahelyen dolgozik. Ők a fizetésükből önállóan gazdálkodnak. Az önálló életvitelre kevésbé képes ellátottak vagy azok, akiknek a külső munkahelye megszűnt, az Intézményben vállalnak munkát, így részt vesznek a mindennapi teendők ellátásában. Az Intézményben dolgozó ellátottak nagy többsége úgy nyilatkozott, hogy szívesen végzi munkáját. Többen beosztás szerint a mosodában dolgoznak, ruhákat hajtogatnak, zoknit párosítanak, vasalnak. Mások takarítanak, porszívóznak, ablakot tisztítanak vagy kertészkednek az otthonban. Az eredeti telephelyen kukoricát, szőlőt, sütőtököt termeltek, ezeket lehetett kapálni. Az ellátottak a munkavégzésért általában havi 3-5000 Ft összegű munkaterápiás jutalomban részesülnek, amit a kimenő alkalmával elkölthetnek.

A munkát vállalni nem tudó ellátottak napközben foglalkozásokon vesznek részt. A látogatás napjának délelőttjén az ellátottak a külső foglalkoztató szobában az asztalnál ültek, és elmélyülten gyakorolták az összeadást. A belső szobában képeket készítettek, színezték, és volt, aki színes papírokból gyártott galacsinokat ragasztott. A foglalkozás üdítő ital fogyasztásával, kávézással kezdődött, ami különösen motiválta az ellátottakat a foglalkozáson való részvételre. Néhányan a szabad polcra társasjátékot vettek le, és azzal kezdtek játszani, mások kártyáztak. Volt, aki magányosan kirakózott, vagy színezésbe kezdett. A csoportos játékokban lelkesen vettek részt, örültek a játékot kísérő zenének. Többször ismételték a játékokat (székfoglaló, seprűs tánc), így mindenki részt vehetett benne. A foglalkozás közben beszélgettünk az ellátottakkal, volt, aki megmutatta munkáit, amelyekre nagyon büszke volt. Láthatóan élvezték a foglalkozásokat, többnyire vidáman válaszoltak a kérdésekre.

*A látogatás a munkavégzés és a foglalkoztatás kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észlelt.*

##### *Az ellátottak egymás közötti kapcsolata (együttélése)*

Az ellátottak egymás közötti együttélése a házirendben foglalt szabályok szerint zajlik. A napi időbeosztás szerint a reggeli ébresztő a teljes ellátásra szorulóknak esetében 5:30-kor, a többiek számára 6:00 és 7:30 között van, a nyugovóra térés este 22 óráig történik. Csendes pihenő van naponta 12:30 és 13:30 között.

A fent leírt csoportos foglalkozások és az intézmény által szervezett szabadidős programok, közös élmények hozzájárulnak az ellátottak közötti jó viszony kialakításához, fenntartásához. Az intézményben élők közötti légkört tovább javíthatja, ha az egymást kedvelő ellátottak közös szobában lakhatnának.

Az Intézményben lévő közös kulturális helyiségek, szórakoztató eszközök, társasjátékok – egymás kölcsönös igényeire figyelemmel – korlátozás nélkül rendelkezésre állnak. A házirend tiltja az alkoholfogyasztást, az Intézmény berendezéseinek rongálását, a lakótársakkal való „üzletelést”. A házirendbe ütköző magatartás esetén jegyzőkönyv készül, és az ellátottnak az Érdekképviselői Fórum előtt kell számot adnia cselekedetéről.

Az Érdekképviselői Fórum üléseinek jegyzőkönyvei szerint a leggyakrabban előforduló probléma az alkoholfogyasztás, a lopás, és a kéregetés. Az ellátottakkal folytatott interjúkból is kiderült, hogy nem érdemes ajándékot elfogadniuk, értéktárgyat behozniuk, mert azt ellopják. A lopások megelőzése érdekében nemcsak felelősségre vonás, hanem a további megelőző intézkedések megtételére is szükség lenne. A házirend szerint az Intézmény csak olyan értéktárgyakért, takarékbetétkönyvekért és készpénzért vállal felelősséget, amelyet az ellátott jegyzék felvétele mellett, két tanú jelenlétében az Intézménynek megőrzésre átad. Az Intézmény a megőrzésre átadott pénzt, értékpapírt és értéktárgyat letétként kezeli. A készpénz betét formájában történő őrzéséről, a kifizetés szabályairól, az állapotuk miatt pénz kezelésére nem képes ellátottak rendelkezésére álló személyes nyilvántartású letétről a házirend az SzCsM rendelet 60-61.§-aival összhangban tartalmaz rendelkezéseket.

*Az Intézményben előforduló lopási cselekmények az ellátottnak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoznak.*

### **15. Házasélet, családalapítás lehetőségei, kiköltözés reménye**

A vezetőség elmondása szerint – amit a meghallgatott ellátottak nyilatkozata is megerősített – a női ellátottak valamennyien fogamzásgátló tablettát szednek, általában Rigevidont. Az Intézményben művi terhesség megszakításra nem került sor.

A „háaspáros” szobában lakó, 12 éve együtt élő pár szerint „kisbaba nem kell”, kiköltözésen nem gondolkodnak, mert „kint még drágább lenni”. Az élettársi közösségben élő másik párt foglalkoztatja a gyermekvállalás gondolata. Egyikük (társa nem volt jelen, mert külső munkahelyen dolgozik) megosztotta velünk, hogy ők négyen vannak testvérek, és az egyik testvérének vannak gyermekei. Ő is felnevelné a gyerekeket, „nem dobálnám el a gyerekeimet, a testvérem is felnevelte őket cukrosan”. „Itt nem lehet babám, mert elvennék, ha lenne” – mondta elgondolkodva. A párja – állítja – pedig kifejezetten szeretne gyereket. „A kiköltözés lehetne megoldás, de nem igazán tudja hová, hogyan. Bár a sógora azt mondta, hogy lehet, hogy odavenné, nála talán lehetne élni.” Egy másik pár veszekedésének oka az volt, hogy a pár női tagja nem akarta beszedni a fogamzásgátló tablettát, mert szeretett volna gyereket. A férfi a gyerekkérdésről először úgy nyilatkozott, hogy nem szeretne gyerektartást fizetni, de aztán azt is mondta, hogy jó lenne, ha lenne gyerekük. Arról ábrándozik, hogy nevelőanyja és lánytestvére segítségével „élhetnének a tanyán”. Ennek a párnak azért nincs lehetősége „háaspáros” szobában élni, mert a nő bántotta a korábbi barátját illetve nem zárta le azt a kapcsolatot.

Az intézményben – amellet, hogy a házastársi vagy élettársi együttélésre lehetőséget adó szobák száma korlátozott – intimszoba sincs, az együttlétre titokban, a szobatársak távollétét kihasználva találnak lehetőséget.

A fogamzásgátló tablettát szedését az egyedülálló ellátottak többsége elfogadja, vagy beletörődik ebbe. Elmondásuk szerint szednek fogamzásgátlót, „mert azt mondták, szedni kell, itt mindenki szedi. De egyébként se szülne gyereket ebbe a világba, nézi a híradókat, és nehéz az iskoláztatása, az étkeztetése a gyereknek”. Van, aki úgy nyilatkozik, hogy „a gyerekeket nem szereti, mert rosszak, nem is szeretett volna saját gyereket”.

A gyermekvállalás kérdése kapcsán a vezetőség azon az állásponton volt, hogy „ide azok jönnek, akik önmagukról nem tudnak gondoskodni, tehát a gyermekeikről sem tudnának”. A megoldást mindazonáltal abban látnák, ha az Intézmény eredeti hathektárnyi területén kis lakóotthonokat lehetne létesíteni és azokat az ellátottakat, akik ezt szeretnék, ott elhelyezni önálló életvitel céljából.

*Az intimszoba hiánya az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magán- és családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogot, valamint az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz fűződő jogot sérti, alapjogi sérelmet megvalósító visszásságot eredményez.*

Az interjúk többségéből az tűnik ki, hogy az itt élők többsége elfogadja az Intézményt. Néhány esetben mégis felcsillan az önálló élet és a gyermekvállalás lehetőségének reménye.

A CRPD 19. cikke értelmében a fogyatékossgal élő személyeknek joguk van a közösségben folytatott élethez:

*Az Egyezményben részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogát a közösségben való élethez és másokkal egyenlő szabad döntéshez való jogát; minden szükséges és hatékony intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek teljes mértékben élvezhessék e jogukat és a teljes közösségi befogadást és részvételt, beleértve a következők biztosítását:*

a) a fogyatékossgal élő személyeknek másokkal azonos alapon lehetőségük van lakóhelyüknek és annak megválasztására, hogy hol és kivel élnek együtt, és nem kötelezhetőek bizonyos megszabott körülmények között élni;

b) a fogyatékossgal élő személyek számára hozzáférési lehetőséget biztosítanak többféle otthoni, Intézményi és egyéb közösségi támogató szolgálathoz, beleértve azt a személyes segítséget, mely a közösségben éléshez és a közösségbe történő beilleszkedéshez, valamint a közösségtől való elszigetelődés és kirekesztődés megelőzése céljából szükséges;

c) a mindenki számára nyújtott közösségi szolgáltatások és létesítmények azonos alapon hozzáférhetőek a fogyatékossgal élő személyek számára is, és igényeikhez igazítottak.<sup>10</sup>

A fogyatékossgal élő személyeknek a szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és visszailleszkedéshez fűződő jogát az Európai Szociális Charta is tartalmazza:

*A fogyatékos személyeknek a fogyatékossg eredetére és természetére való tekintet nélkül joguk van a szakmai képzésre, rehabilitációra és a visszailleszkedésre.<sup>11</sup>*

*A fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és újrabemlakódásához való joguk 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.<sup>12</sup>

*A nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségekkel összhangban ösztönözni kell, hogy az önálló élet reménye kilátás legyen az ellátottak számára. Az egyéni fejlesztési tervek elkészítése és megvalósítása útján arra kell törekedni, hogy eljussanak az önállóságnak arra a szintjére, ami lehetővé teszi a többségi társadalomba való visszailleszkedést és közösségi ellátási forma igénybevételét.*

<sup>10</sup> CRPD 19. cikk Önálló életvitel és a közösségbe való befogadás

<sup>11</sup> Európai Szociális Karta I. Rész 15. pont

<sup>12</sup> Európai Szociális Karta 15. cikk

## **Összefoglalás**

A látogatás résztvevőinek benyomása az volt, hogy a személyzet ellátottakhoz fűződő viszonya bensőséges és szeretetteljes. Az ellátottak kedvelik a mindennapi tevékenységükben részükre segítséget nyújtó gondozókat, a foglalkozásokon többnyire örömmel vesznek részt, büszkék az ott készített alkotásaikra, a zenés közösségi játékokon jókedvűek.

Az ellátottak Intézményi elhelyezéséből adódó összezártsága szinte elkerülhetetlené teszi a közöttük időnként fellépő agressziót, amit a személyzetnek kell kezelnie. Ez többnyire a bántalmazó személy lefogása, majd ezt követően, ha arra szükség van, nyugtató injekció beadása útján történik. A szükség szerint adott gyógyszerek dózisára vonatkozóan, az alapvető jogok biztosához érkezett panaszban kifogásolt „túlzott mennyiség” tekintetében az orvos szakértői vélemény megállapításait figyelembe véve visszasság nem állapítható meg. Mindazonáltal felhívom a figyelmet arra, hogy az ellátottak között fellépő feszült helyzetek megelőzése és megoldása érdekében az eseti nyugtató injekciók alkalmazása helyett arról kell gondoskodni, hogy a megfelelő intézményi személyes élettér biztosítása mellett az ellátottaknak még több, rendszeres elfoglaltságuk legyen, ami a hétköznapiok egyhangúságából és az intézményi létből kimozdulást jelent számukra. Mindezek mellett, a hozzátartozók és a gondnokok segítségét is igénybe véve, biztosítani kell, hogy a beteg ellátottak folyamatos szakorvosi kezelés és megfigyelés alatt álljanak, beleértve a beteg vizsgálata mellett a gyógyszer adagok megfelelő időközönként történő ellenőrzését és esetleges módosítását. A korlátozottan cselekvőképes gondnokolt esetében az Intézményben történő elhelyezés nem történhetett volna meg a gondokolt akarata ellenére. Az ilyen, téves jogértelmezésen alapuló, és a lelki egészséghez fűződő jog sérelmével járó visszás helyzetek elkerülése érdekében a jogszabályi környezetnek egyértelművé kell tenni azt, hogy a gondnok eljárása a gondokolt helyett csak az azonnali intézkedést igénylő konkrét helyzet megoldására irányulhat.

## **Ajánlásaim**

- I. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajbt. 31.§ (1) és 32.§ (1) bekezdése alapján a nemzeti megelőző mechanizmus felkéri

*az Intézmény vezetőjét, hogy*

1. az erre igényt tartó élettársak részére kétágyas „házaspáros” szobát biztosítson.
2. törekedjen arra, hogy az ellátottak a személyes holmijukat a saját szobájukban lévő szekrényekben helyezték el és a ruházatukat maguk választhassák ki.
3. lehetőség szerint gondoskodjon arról, hogy a személyzet létszámában a nemek aránya kiegyenlített legyen.
4. gondoskodjon a halláskárosult ellátott elromlott hallókészülékének pótlásáról.
5. a mobiltelefon használatára jogosultak körét rendszeresen vizsgálja felül, a használatot az arra vonatkozó szabályok és a házirendben rögzített pihenőidő keretek betartásával biztosítsa, az arra rászorulóknak a mobiltelefon használata során kapjanak segítséget.
6. gondoskodjon az Intézmény területén jól látható helyen a panaszláda kihelyezéséről, továbbá arról, hogy a személyzet az ellátottjogi képviselő elérhetőségét ismerje, és az ellátottak az ellátottjogi képviselő bevonásával a panaszuk megfogalmazásában és leírásában segítséget kapjanak.
7. végezze el a korlátozó intézkedésekre vonatkozó protokoll és a házirend revízióját az Eütv, a Szocvtv, az EszCsM rendelet és az SzCsM rendelet rendelkezéseinek alapulvételével, az alábbiak szerint: A házirendből törölni kell azt a rendelkezést, amely szerint az intézményvezető („a szolgáltatás igazgatója”) is jogosult korlátozó intézkedést elrendelni. A protokollban a tájékoztatásra vonatkozó

határidő helyett a haladéktalan értesítési kötelezettséget kell előírni. A korlátozó intézkedések egyes formái tekintetében rögzíteni kell a maximális időtartamot, és a felülvizsgálat szabályait a jogszabályban írt rendelkezések szerint ki kell egészíteni. Ezen túlmenően a protokollt ki kell egészíteni a korlátozó intézkedés valamennyi formájára vonatkozóan a megfigyelés, a korlátozás feloldásának, és a panaszjog gyakorlásának részletes szabályaival. Lehetővé kell tenni, hogy az Intézménybe felvett valamennyi ellátott és gondnoka a protokoll szabályait megismerje és gondoskodni kell arról, hogy az ápoló- és gondozó személyzet tagjai az eljárási rendet ismerjék és alkalmazzák.

8. gondoskodjon arról, hogy a házi orvos és a pszichiáter szakorvos valamennyi ellátottat rendszeres időközönként megvizsgálja és az állapotukra vonatkozó dokumentációt, gyógyszerelésüket figyelemmel kísérrje.
9. biztosítsa annak lehetőségét, hogy az ellátottak készpénz vagyonuk és értéktárgyaik őrzése érdekében valamennyien zárható szekrényt kapjanak, vagy vagyontárgyaik letétként kerüljenek elhelyezésre.
10. alakítson ki az ellátottak részére intimszobát annak érdekében, hogy intim körülmények között élhessenek nemi életet és alakíthassanak ki párkapcsolatot.

*az Intézmény vezetőjét és az ellátottjogi képviselőt, hogy*

11. hogy hívják fel az ellátottak figyelmét az ellátotti önkormányzat létrehozásának lehetőségére, és ha igény fogalmazódik meg az ellátotti önkormányzat megalakítására és működtetésére, akkor ehhez az Intézmény és az ellátottjogi képviselő nyújtson segítséget.

*az Érdekképviselői Fórum elnökét,*

12. gondoskodjon arról, hogy a testület *OBDK Kr. 10. § (1)* bekezdésének a) pontja értelmében az ellátottjogi képviselő legalább évente egy alkalommal történő bevonásával, és a *Szoctv. 99.§ (4)* bekezdésében foglaltak figyelembe vételével érdemi ülések keretében és hatékony panaszforumként működjön.

*az Intézmény fenntartóját és vezetőjét,*

13. biztosítsák az Intézményben, hogy a lakószobákban egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület jusson, a lakószobában legfeljebb négy személy kerüljön elhelyezésre és nemenkénti fürdő- és WC helyiség legyen biztosítva.
14. hogy az ápoló- és gondozó személyzet számára biztosítsa annak lehetőségét, hogy a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv, valamint a Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv rendelkezéseit megismerjék és az azokkal kapcsolatos gyakorlati ismereteket megszerezhessék.
15. hogy gondoskodjon az Intézményi dolgozók mentálhigiénéjének és szupervíziójának folyamatos biztosításáról, potenciális kiégésének megelőzéséről.
16. gondoskodjanak arról, hogy a beteg ellátottakat a betegségükről és a részükre adott gyógyszerekről a fogyatékoságukat figyelembe véve tájékoztassák oly módon, hogy a tájékoztatást megértsék és az ellátottak tájékozott beleegyezés alapján szedjék gyógyszereiket.

*az Intézmény fenntartóját,*

17. segítse elő, hogy az ellátottak az Intézményből a többségi társadalomba visszakerüljenek és gondoskodjon arról, hogy az Intézményből kikerülő



fogyatékosággal élő személyek részére rendelkezésre álljanak azok a közösségi alapú szolgáltatások, amelyek lehetővé teszik számukra, és a hozzátartókat is segítik abban, hogy az otthonuk közelében megfelelő ellátást kapjanak.

II. A látogatás megállapításaival összefüggésben az Ajb.t.37.§ alapján a nemzeti megelőző mechanizmus felkéri

1. *az emberi erőforrások miniszterét*, kezdeményezze a Szoc.t.v. kiegészítését azzal, hogy a cselekvőképességében részlegesen korlátozott gondnokolt nevében a gondnok által tett nyilatkozat alapján az azonnali intézkedést igénylő esetben bentlakásos intézményben történt elhelyezést 30 nap elteltét követően felül kell vizsgálni, és az elhelyezéshez a gondnokolt nyilatkozatát be kell szerezni. A cselekvőképességében részlegesen korlátozott gondnokolt a saját nyilatkozata hiányában tartósan nem helyezhető el a bentlakásos intézményben.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

## Melléklet



1. kép: Négyágyas szoba kevés személyes térrel



2. kép: Rozsdás ágyváz



3. kép: Zuhanyzó helyiség



4. kép: Ruha raktár



5. a) és b) kép Szekrények az ellátottak szobáiban



6. kép: Falfelület



7. kép: Rozsda a zuhanyzóban



8. A zuhanyzó ajtaja



9. WC csésze ülőke nélkül



10. kép: Zuhanycsap cső és rózsa nélkül



11. kép: A foglalkoztató helyiség falát és ablakait az ellátottak munkái díszítik



12. kép: Papírgalacsinból készült virág, az egyik ellátott alkotása

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-1895/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Zemplényi Adrienne  
dr. Rajzinger Ágnes

### **Az eljárás megindítása**

2015 tavaszán Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat sorozat keretében áttekintettem a megyei munkaügyi szervezetrendszer működését, valamint – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 21. § (1) d) pontja alapján<sup>1</sup> – helyszíni vizsgálatot is folytattam. A 2015. április 21-én tartott helyszíni vizsgálatomat közvetlenül megelőzően, 2015. április 1-jétől a korábban önállóan szakigazgatási szervként működő munkaügyi központot integrálták a megyei kormányhivatalba, amely a továbbiakban a kormányhivatal foglalkoztatási főosztályaként működik. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim ellenőrzést végeztek a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztályán<sup>2</sup>, valamint a „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft. székhelyén. Emellett – a foglalkoztatási főosztály javaslata alapján – azokra a településekre, helyszínekre is ellátogattam, ahol minta értékű közfoglalkoztatási programok zajlanak. A látogatások fókuszában a közfoglalkoztatás továbbfejlesztése, a Start mintaprogramon alapuló szociális szövetkezet működésének áttekintése állt, amelyet eddig a korábbi ombudsmani vizsgálatok nem érintettek. A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok közül Jánoshidán munkatársaim megtekintették az önkormányzat által üzemeltetett malmot, Tiszaigaron pedig – az újonnan megalakult – szociális szövetkezet által működtetett mézüzemet.

### **Az érintett alkotmányos jogok és követelmények**

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a munkához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” ]
- biztonságos munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a Munka Törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Flt.);

<sup>1</sup> Ajbt.) 21. § (1) d) Az alapvető jogok biztosa vizsgálata során helyszíni ellenőrzést folytathat.

<sup>2</sup> Tekintettel arra, hogy a helyszíni vizsgálat konkrétan a (korábbi) munkaügyi központ feladatkörébe tartozó tevékenységeket érintette, a főosztály pedig – többek között – magában foglalja az alapkezelő valamint a munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzési osztályt is, ezért a jelentésben a továbbiakban a *munkaügyi központ* kifejezést használom.

- a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Szövtv.);
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bérről szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet
- a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet

## **A helyszíni vizsgálat tapasztalatai**

### *1. Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal Foglalkoztatási Főosztálya*

A helyszíni vizsgálat során a foglalkoztatási főosztály főosztályvezetője átfogó tájékoztatást nyújtott a megye munkaerő-piaci helyzetéről, az álláskeresők mielőbbi munkába állását segítő programokról. Tájékoztatása szerint a megye az észak-alföldi régió legkisebb megyéje, mindössze 22 város és 56 község alkotja. Lakónépessége 2014. január 1-jén 383.459 fő volt, közülük – 2015. március végén – 24.243 fő álláskeresőt tartottak nyilván a munkaügyi szervezetnél. Számuk az előző év márciusához képest 4,0%-kal (940 fővel), februárhoz képest pedig 4,6%-kal nőtt. Az álláskeresők 56,5%-a – 13.701 fő – szakképzetlen volt, akik közül 11.530-an legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkeztek, míg 2171 fő gimnáziumi érettségivel keresett állást. A szakképzett álláskeresők száma 10.542 fő volt, míg felsőfokú végzettség birtokában 719-en kerestek állást. Az állástalanok 21,5%-a egy évnél hosszabb ideje szerepelt a nyilvántartásban. Az álláskeresők 49,5%-a, 12.011 fő részesült valamilyen ellátásban, legtöbben (8.405 fő) foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, emellett 2667 fő kapott járadék típusú, 831 fő segély típusú ellátást, míg rendszeres szociális segélyben 108 álláskereső részesült.

A megyei munkaügyi szervezet fő céljának tekinti a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetben lévő álláskeresők, illetve a közfoglalkoztatási programokban résztvevők foglalkoztathatóságát javító, az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedés esélyét növelő humánszolgáltatások biztosítását. Ennek érdekében a munkaügyi központban Foglalkozási Információs Tanácsadó (FIT) működik, a kirendeltségeken pedig egyénre szabott módon biztosítják a különböző szolgáltatásokat, így például az információnyújtást, álláskeresési-és munkatanácsadást, pályatanácsadást. A jelenlegi programok közül a vezetőnő kiemelte, hogy az Újvárosi Fejlesztési Irodával közösen minden hónapban kihelyezett foglalkoztatási tanácsadást tartanak a településrészen lakó, elsősorban hátrányos helyzetű álláskeresők részére. A tanácsadások alkalmával – ahol jellemzően alacsony iskolai végzettségű megfelelő munkatapasztalattal nem rendelkező nők vesznek részt – az ügyfeleket tájékoztatják az aktuális képzési és állásajánlatokról. Az elhelyezkedések előmozdítását célozza a „Teljes Életért” Nonprofit Közhasznú Kft. tevékenysége, mely társaság a foglalkoztatásra és rehabilitációra vonatkozó hatályos jogszabályok alapján megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztat. A munkaügyi központtal kötött megállapodás keretében a munkaügyi központ biztosítja a megváltozott munkaképességű álláskeresők részére a szolgáltatásainak igénybevitelét. Mindemellett a munkaügyi központ folyamatosan tájékoztatja a munkáltatókat a támogatási lehetőségekről.

A TÁMOP 3.3.10.A-12 pályázati program célja a hátrányos helyzetű tanulók középfokú iskolai tanulmányainak elősegítése, lemorzsolódásának megakadályozása, felsőoktatási képzésbe való bejutásának elősegítése. A Szolnoki Műszaki Szakközép- és Szakiskola Pálfy-Vízügyi Tagintézményével kötött megállapodás keretében a programba bevont 36 tanulónak a munkaügyi központ lehetőséget biztosít, hogy a Foglalkozási Információs Tanácsadóban egyéni és csoportos pályaválasztási, álláskeresési tanácsadáson vegyen részt.

### *1.1. A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programok*

A megyében megvalósuló közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a munkaügyi központ vezetője arról tájékoztatott, hogy 2014-ben összesen 12.247 főt vontak be a közfoglalkoztatásba, akik közül 5105 fő a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban, 2155 fő az országos közfoglalkoztatási programban, 4987 fő pedig valamilyen járási Startmunka mintaprogramban vett részt.<sup>3</sup>

A 2015-ös évre vonatkozóan a Belügyminisztérium – a vizsgálat időpontjáig – 10.977 fő átlaglétszám foglalkoztatására összesen 11,2 milliárd Ft támogatást biztosított.

Az *országos közfoglalkoztatási program* 2015. március 1-jétől indult, melyben 12 közfoglalkoztató átlagosan 2402 főt foglalkoztat, 2016. február 29-ig. Az országos közfoglalkoztatók között szerepelnek magán erdőgazdálkodók, állami erdőgazdaság, vízügyi igazgatóság, rendőrség, honvédség és katasztrófavédelem. A vízgazdálkodási társulatok is részt vehetnek az országos közfoglalkoztatási programban, ők egyelőre 2015. május 31-ig részesülnek támogatásban. A programra biztosított forrás 3.304.018.469 Ft.

A *Kistérségi Startmunka mintaprogram* I. üteme 2015. március elején kezdődött, melyben 9 járás 59 településén átlagosan 4.159 főt foglalkoztatnak. A megítélt támogatás összege 5.090.127.999 Ft. A főbb tevékenységi területek: mezőgazdasági projektek, helyi sajátosságokra épülő, mezőgazdasági földutak rendbetétele, belvízelvezetés, illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, közúthálózat javítása program. A II. ütem 2015. március közepén kezdődhetett, melyben további 14 program indult, 11 település bevonásával. A tervezett foglalkoztatott létszám átlagosan 561 fő, a megállapított támogatás 724.598.287 Ft. A III. ütem 2015. április 1-jétől valósulhat meg, mely során Kunhegyes település átlagosan 79 fő foglalkoztatásával, melyre 93.257.817 Ft támogatást biztosított a Belügyminisztérium. Így összességében ebben az évben átlagosan 4799 fő foglalkoztatása valósul meg 66 településen a kistérségi startmunka mintaprogram keretein belül. (Az összes forrás 5.907.984.103 Ft).

A *Hagyományos közfoglalkoztatásra* eddig az I. ütemben 2945 fő foglalkoztatására biztosított a Belügyminisztérium forrást, melynek összege 1.769.677.731 Ft. A II. ütemben újabb 463 fő bevonásra nyílt lehetőség, melyhez 250.000.000 Ft forrás áll rendelkezésre. A támogatást 2015. március 1. és 2015. augusztus 31. közötti foglalkoztatásra lehet felhasználni. (Összesen 3408 fő foglalkoztatására 2.019.677.731 Ft áll rendelkezésre.) Várhatóan július hónaptól további létszám közfoglalkoztatására nyílik lehetőség, majd szeptembertől újabb bevonások várhatóak.) A munkaügyi központ vezetőjének tájékoztatása szerint az idei évben az ütemezett foglalkoztatással várhatóan magasabb létszámot vonnak be a közfoglalkoztatásba, hiszen országosan a rendelkezésre álló forrás és a tervezett bevonandó létszám is magasabb az előző évhez képest. Az előző évi programok jellemzően 2015. február 28-án zárultak, az ekkor kilépő létszám a megyében (az országos közfoglalkoztatási program nélkül) 7210 fő volt. A 2015. márciusban induló programok bevonandó létszáma 7665 fő, vagyis a kilépő létszám további foglalkoztatása biztosított volt.

Ebben az évben ugyanakkor változtak a kistérségi Startmunka mintaprogram és a hagyományos hosszabb idejű közfoglalkoztatás feltételei. A kistérségi Startmunka mintaprogramban csak azokat a tevékenységeket lehetett tervezni, amelyek *új projektként jelennek meg egy-egy településen, vagy jelentős kapacitás-bővítést terveztek az előző évhez képest*. A jogszabályok változása is befolyásolta a települések pályázati lehetőségeit. A kistérségi startmunka mintaprogramok előző évi folytatása több esetben a hagyományos hosszabb idejű közfoglalkoztatás keretében valósul meg a fenti okok miatt. A munkaügyi központ vezetője elmondta, hogy – tapasztalatai szerint – a kirendeltségeken megjelenő álláskereső többnyire alulmotiváltak, alulképzettek, nem felelnek meg a piaci körülményeknek. A képzett, diplomás álláskereső jellemzően nem a kirendeltség, hanem a piaci munkaerő-közvetítő cégek szolgáltatásait veszik igénybe az álláskeresőkhöz.

<sup>3</sup> Forrás: <http://kozfoglalkoztatatas.bm.hu/>Jász-Nagykun-Szolnok megye

A munkáltatóknak ráadásul sok esetben a meglévő képzettségen felül a saját profiljukhoz igazodó, speciális tudásra van szükségük, amelyet saját maguk – betanítással, speciális képzések indításával – biztosítják a munkavállalóik számára. Ezt a szakmai tudást, az ilyen jellegű képzéseket a munkaügyi kirendeltségek nem tudják biztosítani. Ezzel szemben a közfoglalkoztatási programokban jellemzően „családias” a környezet, nincs magas piaci követelmény, elvárás. Ennek ellenére a közfoglalkoztatottak sok esetben – a munkabéren felül – a program keretében megtermelt terményeket is megkapják. A munkaügyi központ vezetőjének tapasztalatai szerint a közfoglalkoztatottak nem érdekeltek abban, hogy valóban kilépjenek az elsődleges munkaerőpiacra, munkaszocializációjuk nem fejlődik a programok alacsony elvárási követelményei miatt, a beszűkült munkalehetőségek és a már megismert, „kényelmes” közfoglalkoztatási programok csupán a következő programba történő bejutásra ösztönzik őket, ezáltal mintegy „közfoglalkoztatás-függővé” válnak. Épp ezért a munkaszocializáció előmozdítása, a teherbírás növelése, a motiváció megerősítése és fenntartása kiemelt jelentőségű a közfoglalkoztatottak esetében.

Álláspontja szerint a közfoglalkoztatást nem kampányszerűen, hanem előre megtervezetten kellene kezelni. Lehetővé kellene tenni, hogy a közfoglalkoztatók pályáztatási eljárás keretében – megfelelő határidő biztosításával – pályázhassanak az általuk kiválasztott programra, majd magát a programot teljes egészében a közigazgatási eljárás keretében kellene lebonyolítani.

## 2. „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft.

A „Munkalehetőség a Jövőért” Nonprofit Kft.-t 16 éve, 1999-ben a Szolnok Megyei Jogú Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) alapította azzal a céllal, hogy csökkentse a munkanélküliek számát. Az ügyvezető tájékoztatása szerint a városüzemeltetési feladatok több mint 50%-át a társaságuk végzi. 160 főt foglalkoztatnak, ebből 140 fő közfoglalkoztatott és 20 fő „önerős” munkavállaló (pl: bérszámfejtő, növényházi telepvezető). A 20 fő teljes állású munkavállaló nagy része korábban álláskereső volt, vagy a korábbi közfoglalkoztatási programokban dolgoztak, ezt követően nyertek felvételt a nonprofit társasághoz. A foglalkoztatottak 80%-a roma származású.

Az ügyvezető ismertette, hogy 16 éves működési tapasztalataik azt mutatják, hogy *a hosszabb ideje álláskereső személyek, illetve a szakképzetlen, alulmotivált munkakeresők számára nehezebb a kikerülés a közfoglalkoztatotti létből.* Mindez azt jelenti, hogy rövidebb idő után, általában nyári idénymunkák végzését követően ismételten felvételüket kérik a közfoglalkoztatási programokba. Álláspontja szerint *nagy hangsúlyt kell helyezni a motiváció kialakítására, a képzésre, fejlesztésre, hiszen ezáltal teremthető meg annak feltétele, hogy valaki tartósan el tudjon helyezkedni az elsődleges munkaerő piacon.* A társaságnál megforduló közfoglalkoztatottak körülbelül 30%-a nem motivált a kilépésre, megelégednek a közfoglalkoztatási program nyújtotta bérezéssel és lehetőséggel.

1999-2000 között a Kft. működését meghatározó, első nagy feladat az *árvízi védekezés* megszervezése, megvalósítása volt, amelynek ellátására először 20 főre, majd 30, 50 főre pályáztak. Az árvízvédelmi munkálatokat követően a Nonprofit Kft. számára az Önkormányzat *közterület gondozó* feladatokat tűzött ki, amelynek megvalósításához európai uniós forrásból parkgondozói képzésre és a szállítási feladatok ellátására autó vásárlására pályáztak. Az önkormányzat rendelkezésükre bocsátott egy telephelyet, amelynek felújítását is maga a társaság végezte. A Kft. feladatellátásában támaszkodik a munkavállalók eredeti képzettségére, így 140 darab utcai hulladékgyűjtő edényt is készítettek, a lakatos, hegesztő munkatársak szakértelmét felhasználva. Használt gumiabroncsokat is gyűjtöttek, amelyeket szintén a közterület rendjének megtartásához használtak fel. Mindennek megfelelően az egyre bővülő feladatokat kreatívan, a már meglévő ismereteikre, szakembereikre építve végezték, így a parkgondozási feladat adta annak ötletét, hogy a kiültetett virágokat maguk termeljék.

Ezáltal jelentős költségeket takaríthattak meg, emellett tovább szélesíthették az ellátott feladatok körét. Uniós pályázat által finanszírozták a *növényház megépítését*, ahol automatikus szellőztető és fűtési rendszerrel, korszerű berendezéssel rendelkező, két hajós fóliaházban, a kezdetekben 6500, jelenleg már 40.000 *virágpalántát gondoznak*. A város intézményeit is a Nonprofit Kft. fóliaházában nevelt növényekkel díszítik. A jelenlegi, nagymennyiségű virágtermesztés már lehetővé teszi, hogy a piacon értékesítsék a növényeket, emellett a tiszaligeti strandot is saját virágaikkal díszítik. Télen a növényházban történik a csíráztatás, illetve ott tárolják a leandereket, tujákat, a közfoglalkoztatottak gondozzák a növényeket, végzik a takarítási feladatokat. A növénytermesztés mellett *térköveket* is gyártanak, amelyek a tavalyi évben befejezett felújítási munkák eredményeként a Tisza parti sétányt díszítik, egyben a védfalakat is a maguk gyártotta térkövekkel erősítették meg. A térköveket lakossági megrendelésre is gyártottak. A közfoglalkoztatottak foglalkoztatásán túl a *nyári diákmunka szervezését* is a Kft. végzi.

A Nonprofit Kft. az elvégzett feladatokról, elért eredményeiről, teljesítményükről, egyre bővülő szolgáltatásairól minden évben *beszámolót* készít az Önkormányzat közgyűlése számára. Az ügyvezető tájékoztatása szerint a vitarendezések, illetve a megfelelő motiváció fenntartása az a két terület, amelyhez valóban hozzáértő, jó emberismerettel és kommunikációs készségekkel bíró munkavezető személyek szükségesek. Tapasztalataik szerint nagyobb felelősség van a munkavezetők vállán, amely túlmutat a feladatok megfelelő megszervezésén, végrehajtásán. A jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy magasabb bérezést biztosítsanak a munkavezetők számára (10-12 fő), akik feladataik ellátásához szolgálati kerékpárt is kapnak. Az új munkavezetők egy hétig a régi vezetővel szervezik és felügyelik a munkavégzést, ezt követően kaphatnak saját csoportot.

A Nonprofit Kft. által kialakított ellenőrzési mechanizmus háromszintű; elsődlegesen a munkavezető, majd ezt követően a műszaki vezető ellenőrzi az elvégzett munkát, végül az ügyvezető igazgató. A panasztételi lehetőség szintén ezt a három lépcsős szintet követi, de elmondható, hogy a munkavállalókat jól ismerik, a közfoglalkoztatottak bizalommal fordulnak mind a csoportvezetőikhez, mind a társaság más dolgozójához panaszaikkal.

A munkavédelmi oktatást megbízási szerződés alapján a műszaki vezető végzi, minden felvétel előtt – a jogszabályi kötelezettségeknek megfelelően – részt vesznek a közfoglalkoztatottak munkavédelmi oktatáson. Emellett az adott munkához szükséges és a munkavédelmi szabályzatban előírt munkavédelmi felszereléseket maradéktalanul biztosítják a foglalkoztatottaik számára.

Az ügyvezető a közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatosan javaslatként fogalmazta meg a *megelőző tájékoztatás* szükségességét, fontos, hogy minél hamarabb tudják tájékoztatni a nehéz anyagi helyzetben lévő munkavállalókat, hogy mikor indul a következő program. Az ügyvezető kiemelt jelentőségűnek tekinti továbbá a programok időtartamának kiszélesítését a hatékonyabb tervezhetőség érdekében. Véleménye szerint a motiváció fenntartásához is hozzájárulna, ha a foglalkoztatott tudná, hogy tervezhet egy-másfél évre előre. Az ügyvezető álláspontja szerint a különböző közfoglalkoztatási programokon belül időszakosra vált, célszerű lehet az elosztási rendszer ismételt átvizsgálása annak érdekében, hogy a valóban értékteremtő munkát ellátó programokhoz nagyobb anyagi forrás átcsoportosítására legyen lehetőség. Az ügyvezető a közfoglalkoztatottak utaztatási költségének megteremtését, a jelenlegi szabályozás átgondolását is indokoltnak tartja, annak érdekében, hogy a nagyobb, egyértelműen értékteremtő programokhoz az álláskeresőknek lehetőségük legyen nagyobb számban csatlakozni, akár távolabbi településekről is.

### 3. Jánoshida

A helyszíni vizsgálat során Jánoshidán, a 2570 fős járszági településen a polgármester, Eszes Béla fogadta munkatársaimat. Tájékoztatása szerint a településen kb. 1500 fő aktív korú, 600 fő nyugdíjas és 400 gyermek él.



Az aktív korúak közül – 2014-ben – összesen 80 fő, jelenleg 73 fő dolgozik közfoglalkoztatottként. Az előző évben elsősorban parkgondozó, építőipari betanított munkás, kazánfűtő munkakörben foglalkoztatták a közfoglalkoztatottakat, idén az önkormányzat 15 főt foglalkoztat a fafeldolgozó üzemében is.

A polgármester tájékoztatása szerint Jánoshida Önkormányzata – a Startmunka-mintaprogram keretében – 2013 szeptemberében kezdte el azt a komplex értékteremtő közfoglalkoztatást, amely ráépült az előző évek önkormányzati beruházásaira és ezáltal egy jól működő, egymásra épülő rendszert alakítottak ki.

Az értékteremtés „csúcs-üzeme” a malom üzem, amelyet egy régi önkormányzati tulajdonú, eredetileg varroda épületében alakítottak ki, részben új, de döntő többségében használt malomipari gépek beépítésével. Az üzemben 6 fő dolgozik, a malom 8 óra alatt 10 mázsa gabonát képes feldolgozni. Ma már olyan jól kiépített, biztos piaccal rendelkeznek, hogy heti 72 órában kell üzemeltetni. A lisztet a helyi és szomszédos közétkeztetési konyhák mellett a közeli pékségek, pizzériák, lángos sütők részére szállítják ki a saját járművükkel, illetve heti háromszor szállítanak a Baracscai Büntetés Végrehajtási Intézetbe, összesen közel 3,5 tonna lisztet. A malom havi forgalma eléri a nettó másfél millió forintot. A malom melléktermékeit részben a saját tenyésztésű állataikkal etetik meg, illetve más állattartóknak adják el.

Az önkormányzatnak 35 hektár saját földterülete is van. Korábban ezeket a földterületeket bérbe adták a helyi gazdáknak, akik azonban nem gazdálkodtak rajtuk. A bérleti szerződés lejártával azokat nem hosszabbították meg, így a földeken a jövőben az önkormányzat tudja megtermelni a feldolgozásra kerülő búza egy részét, illetve takarmányt az állataiknak. Mindezek tárolására idén alakítottak ki a malom melletti régi tanműhelyből egy kb. 150 tonnás gabonátárolót. A malom melléktermékeinek egy részét a 200 db állományú birkatenyészetnél hasznosítják. A tenyészetnél elsősorban a bárányok eladásából származik bevétel. A helyszíni vizsgálat időpontjában a 64 kisbárányból már 9 darabot leadtak.

A polgármester elmondása szerint ugyanakkor nehézséget jelent a vágópontok hiánya, mivel a település 20 km-es körzetében nincs vágópont. Éppen emiatt terveik között szerepel, hogy vágópontot is létre hoznak az állatállományukkal összefüggő gazdálkodásuk fellendítése érdekében. Mindezen kívül vannak még mangalicáik – törzsállományuk 10 anya és 1 kan – 60 darab tojó tyúk, 15 kakas, kacska, liba és gyöngytyúk. Most alakítják ki a vaddisznó farmjukat, amelyben törzsállományként 20 vaddisznót kezdenek tenyészteni. A keletkező trágya egy részét az 5,5 hektáros energiaerdőjükbe (energianyár-ültetvény), helyezik ki, amely kb. 5 év múlva lesz vágásérett. Terveik szerint az ültetvényen nevelt nyárfákat az intézményeik fűtésére tudják majd felhasználni. Az önkormányzati intézményeket (iskola, óvoda, faluház, idősök klubja, egészségház) egyébként már 2010 óta faelgázosító kazánal fűtik, azóta nem használnak gázt, így nem kell gázszámlát fizetniük. Emellett a megvásárolt kemény tűzifából a saját fafeldolgozó gépeikkel oszlopokat, padlókat, deszkákat vágnak ki, amelyet az állattartó telepeiken építenek be, vagy eladnak. A fafeldolgozót napelemes rendszerekkel üzemeltetik, amelyben minden ágat, bozótot, cserjét egy aprítógépen le tudnak darálni. A közmunka program keretében a Zagyva folyó árterét és a közeli erdőgazdaságokból minden hulladék fát (nagy gyökereket, görcsös részeket, ágakat) összeszednek és feldolgozzák tűzifának.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy a közfoglalkoztatási programok tervezésébe bevonták a helyi gazdákat és a helyi cigány kisebbség képviselőit. A program megkezdése előtt szórólapokat készítettek, amelyben tájékoztatták a családi gazdálkodókat terveikről felajánlva a részükre a jó minőségű étkezési búza helyben történő felvásárlását. Több alkalommal szerveztek nyilvános lakossági fórumot – kihelyezett formában is –, főként a telepszerű környezetben élők közelében, ahová meghívtak minden olyan személyt, akinek nincs bejelentett munkája (regisztrált álláskereső, nem regisztráltak, esetleg nem bejelentett idénymunkákra berendezkedettek), és felkínálták az új munkalehetőségeket, ismertetve az elvárásaikat is.

Ezeket a fórumokat a helyi újságban és az önkormányzat honlapján is rendszeresen megjelenítették. A hosszútávra tervezés jegyében az általános iskola középiskolát választó diákjait és szüleit is célzottan tájékoztatták a terveikről.

*A program széles körű megismertetése és a magas létszámú foglalkoztatás aktivizálta a munkaerőpiacról tartósan távolmaradókat.* Ennek következtében sok új regisztrált álláskereső került a rendszerbe a közfoglalkoztatottként való alkalmazása reményében. *Olyan személyek is regisztráltatták magukat és helyezkedtek el, akik korábban még az álláskeresőként történő regisztrációjukat sem kérték.* A közmunkások között az indulásnál több olyan 40 év fölötti személy is volt, akinek ez volt az első munkahelye, illetve jelenleg is vannak olyan 50 év fölöttiek, akik nem, vagy alig rendelkeznek tíz év hivatalos munkaviszonnyal. Az állattenyésztésben alkalmazottak közül többen meg mertek próbálkozni a saját állattartással is.

Az önkormányzat polgármesteri hivatalának ugyanakkor jelentősen több feladatot ad az új gyakorlat, hiszen az értékesítéssel egy új gazdálkodási formát kell lekövetnie az önkormányzat könyvelésének. Ezzel együtt a folyamatos munkabérek lehetővé tették az önkormányzati segélyek csökkenését, mivel a munkavállalók szinte 100%-ban a korábbi segélyezett köréből kerültek ki. A távlati terveik között szerepel, hogy jövő év végére megteremtsek azokat a feltételeket, hogy szociális szövetkezetet alapíthassanak.

A közfoglalkoztatási programok végrehajtása három szinten zajlik; a munkavégzéseket napi szinten ellenőrzi, az erre kijelölt 3 fő (maga a polgármester, a roma nemzetiségi önkormányzat elnöke és a munkavezető), havi gyakoriságúak a munkaügyi központ ellenőrzései és három havonta kerül sor a belügyminisztérium által lefolytatott ellenőrzésekre. A helyszíni vizsgálat során munkatársaim megtekintették működés közben a malomüzemet, s ennek során alkalom nyílt az ott dolgozó közfoglalkoztatottakkal is személyes interjút készíteni. Az ott dolgozók elégedettek a munkakörülményeikkel, védőfelszerelés és munkaruha is rendelkezésükre áll. A malomüzemben végzett munkát értékesítőnek és előremutatónak tartják. A falubeliek is elismerik az ott végzett tevékenységüket és szívesen vásárolják az elkészített termékeket.

A közfoglalkoztató ugyanakkor problémaként említette, hogy jelenleg bér megállapítása során nincs lehetőségük differenciálni, és az OKJ-s szakképesítéssel rendelkező munkatársaiknak még motivációs céllal sem adhatják a magasabb összegű közfoglalkoztatási garantált bért. Véleményük szerint ugyanakkor a jutalmazás, valamint az emelt összegű bér juttatási lehetőségének kibővítésével jelentősen növelhető a közfoglalkoztatottak motivációjának fejlesztése. Mindez pedig a közfoglalkoztatási program során kitűzött célok, normakövetelmények gördülékenyebb eléréséhez járulhatnak hozzá.

A polgármester arról is tájékoztató, hogy kezdeményezésére – egy önállóan kialakított kísérleti módszerrel – 2014 októberétől minden napot 30-30 perces beszélgetéssel kezdenek és zárnak. Ezek a beszélgetéseken maga a polgármester, nyugdíjas és aktív pedagógusok, valamint szociális munkás szakemberek minden nap lehetőséget kínálnak a dolgozók részére az önkormányzati szolgáltatások megismerésére és megértésére, ezzel együtt a saját problémáik felvetésére és orvoslásának igényére. Mindezt egy általános műveltségi körre épülő ismeretanyaggal egészítik ki. Ez jelenthet vers, novella felolvasást és értelmezést, történelmi, földrajzi, néprajzi ismereteket átadó előadásokat, dalokat, énekeket. A beszélgetések kitérnek a dolgozók által felvetett és magyarázatot igénylő témákra is, mint az őket érintő jogszabályok értelmezése, a helyi önkormányzati rendeletalkotás megismerése és elemzése. Ezt a feladatot a polgármester a kollégáival együtt annak érdekében végzi, hogy a dolgozóiknak, ne csak feladatot és szerszámot adjanak, hanem a gondolkodásmódjukat és a szociális kultúrájukat is fejlesszék.

A gyakorlat eredménye, hogy az elmúlt 20 hónap alatt, aki dolgozni szeretett volna Jánoshidán, annak több mint 90%-a kipróbálhatta magát hosszabb rövidebb időre a közfoglalkoztatásban és volt olyan is közülük, akinek sikerült visszakerülnie az elsődleges munkaerőpiacra. A családok életébe visszatérhetett a munkaidőz igazodó napirend.

A Startmunka mintaprogram végrehajtásához az elmúlt 20 hónapban több mint 120 millió Ft-ot használtak fel, amelynek döntő többsége – 96 millió Ft – a START-munka forrásaiból származik. Ehhez az önkormányzat mintegy 25 millió Ft saját erőt használt fel, melynek jelentős része az időközben befolyó bevételeiből származik. A nem a bevételekre épülő tiszta önkormányzati sajátérő összege eléri a 15 millió Ft-ot, amely összeg az önkormányzat teljes évi iparüzési adójának a 75%-át jelenti. Az önkormányzati költségvetésben ugyanakkor megtakarítást jelentett a közmunkaprogram, mivel a szociális terület kiadási oldalán – becsléseik szerint – megközelítőleg évi 1,5-2 millió forintot takarítottak meg, amelyet egyébként segélyezésre kellett volna fordítaniuk.

#### 4. Tiszaigar

Szilágyi László, Tiszaigar polgármesterének tájékoztatása szerint a 90-es években Tiszafüreden megszűnt több gyár, amelynek következtében a térségben megnövekedett a munkanélküliség. Alapvetően elmondható, hogy Tiszaigar előregedő település. A községben 913 személy él, ebből 2006-ban 150 fő álláskereső volt.

2010-ben a Belügyminisztérium által meghirdetett közfoglalkoztatási program 7 pillérére támaszkodva sikeres tevékenységet végeztek a mezőgazdasági és belvív-elvezetési feladatok terén; megtörtént a közúthálózat és a mezőgazdasági földutak karbantartása, felújítása; az illegális hulladék lerakóhelyek felszámolása, pályáztak továbbá téli közfoglalkoztatási tevékenység végzésére. 2011-ben még leginkább féléves közfoglalkoztatási programok indultak a településen. A polgármester a közfoglalkoztatási munkalehetőség biztosítása érdekében 140 közfoglalkoztatotti munkahelyre pályázott. Ezáltal nemcsak a településen élő álláskereső, hanem a környező településeken lakó álláskereső számára is lehetővé vált, hogy bekapcsolódjanak valamely közfoglalkoztatási programba.

A településen jelenleg 108 főt foglalkoztatnak valamely közfoglalkoztatási program keretében, 90 fő kistérségi Startmunka mintaprogramban, 18 fő hagyományos hosszabb idejű közfoglalkoztatásban vesz részt. A programokban belvízelvezetéssel, növénytermesztéssel (zöldség, takarmánytermesztés), állattenyésztéssel (méh, mangalica, rackajuh, ló) foglalkoznak. Helyi sajátosságra épülő programban betonelem, térkő, papírbrickett, kovácsoltvas termékek, kerítéselemek, kerámia tárolóedények, méhviasz termékek, vályogtéglák készítésével foglalkoznak. A közfoglalkoztatási programok megindításával, az aktív pályázási tevékenységnek köszönhetően elérhetővé vált, hogy 2011-re 3 főre csökkenjen a településen a segélyezettek száma.

A közfoglalkoztatottak jellemzően kerékpárral járnak munkába. Sikerült azonban azt is megoldaniuk, hogy a helyi református iskolába a reggeli üres buszjáratot munkásokkal töltik fel, akik a környező településekről érkeznek. A folyamatos közfoglalkoztatási programokkal elérték, hogy aki szeretett volna a közfoglalkoztatási programban részt venni, az dolgozhatott. Kevés esetben fordult elő az, hogy valakinek – magatartása, jellemzően munkaidő alatti ittas állapota miatt – megszüntették a közfoglalkoztatotti jogviszonyát.

A településen a széleskörű közfoglalkoztatási programok megvalósítása mellett színjátzó kör is alakult a helyi közfoglalkoztatottakból. Nagy sikerrel adták elő saját és a szomszédos településeken is az „Alkohol öl” című vígjátékot.

A közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben a polgármester komoly szabályozási problémaként emelte ki, hogy az OKJ-s képesítéssel rendelkezők számára nem adható szakképzett bér, noha sok esetben nagyobb tapasztalattal és hasznosítható szaktudással rendelkeznek, mint adott esetben egy szakközépiskolát végzett munkavállaló. Hasonló problémaként értékelte azt is, hogy a jól végzett munka elismeréseként – a jogszabályban foglalt lehetőségen túl, amely a munkavezetők számára, teljes munkaidő teljesítése esetén bruttó 7935 Ft eltérítést enged – a brigádvezetők bérét nem tudják eltéríteni. Pedig a jutalmazási lehetőségek komoly motiváló erővel bírnak.

Tapasztalatai szerint *egyértelműen növeli a közfoglalkoztatás hatékonyságát, ha a munkáltatónak lehetősége van az átlagon felül, vagy kiemelkedően jól teljesítő közfoglalkoztatottak munkavégzését jutalmazni*. Mindezzel összefüggésben a polgármester a bérézésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések átgondolását javasolja.

### **2.1. API-GAR Szociális Szövetkezet**

2011-évtől az országban egyedülként Tiszaigaron kezdtek el a Start munkaprogram keretein belül méhészettel foglalkozni. A polgármester tájékoztatása szerint a méhészet leginkább az egyszerű felszereltség igénye miatt vált vonzóvá számukra, mivel nem szükséges hozzá nagy infrastruktúra. Az első évben, 2011-ben 25 méhcsaláddal kezdték el a méhésztet, amely mintegy 25 kaptárat jelentett. A méhészkedés sikeres volt, 2013-ban már 147 méhcsaládjuk volt, amelyből sajnálatos módon szándékos mérgezés miatt 2015-re csak 78 méhcsalád maradt. A méhészetben 5 fő kezdett el dolgozni, akik már korábban jártasak voltak a méhek gondozásában. A kaptárakat a saját asztalos üzemükben készítették el, jelenleg főleg repceből és napraforgóból nyerik a mézet. A program során a méhészeti mellékterméket is felhasználják, méhviaszból gyertyát, különböző ajándéktárgyakat állítanak elő. 2014-ben 35 millió forint pályázati pénzből megvásároltak egy korábban működő mézüzemet Tiszafüreden. A mézüzemet szociális szövetkezet formájában kívánták működtetni, amelynek a megalapításához az önkormányzat – mint az egyik alapító tag – 4 millió forint tagi kölcsönt nyújtott. Ennek köszönhetően sikerült megalapítani az API-GAR Szociális Szövetkezetet (*api*: latinul méh + *Igar*), amely 2015. február 17-én bejegyzésre is került. A szövetkezet megalapításához 4 millió forint tagi kölcsönt nyújtott az önkormányzat. A szövetkezet fő tevékenysége három lábon áll: a méhészet, ezen belül a mézelőállítás, mézcsomagolás és forgalmazás, az asztalos tevékenység (méhkaptár készítés), és a kőműves tevékenység (sírkőkészítés). Az üzemhez tartozik egy családi ház is, melyből még idén egy szociális boltot kívánnak kialakítani, ahol a környékbeli településeken a START programban megtermelt termékeket kívánják értékesíteni. A szövetkezet jelenleg 7 tagból áll, tagjai a polgármester, mint elnök, egy önkormányzati képviselő, egy önkormányzati köztisztviselő, illetve maga az önkormányzat, továbbá 3 közfoglalkoztatott. A szociális szövetkezet elnöke, valamint az önkormányzati képviselő díjazás nélkül látják el a szociális szövetkezetben végzett munkájukat, a köztisztviselő a pénztárosi feladatok ellátásáért megbízási díjban részesül, míg a közfoglalkoztatottak – jelenléti íven vezetett tagi munkavégzésük arányában – Erzsébet utalványban részesülnek. 1 fő 5000 forint, 2 fő 26000 forint értékben.

A tagi jogviszonyban álló közfoglalkoztatottak a Startmunka mintaprogramokban dolgoznak, majd ezt követően *szabadidejükben* látják el a szociális szövetkezet működésének fenntartásához szükséges teendőiket. Egy fő a mézüzemben, egy fő az asztalos üzemben, egy fő pedig a sírkő-gyártó üzemben látja el a szükséges feladatokat.

A szociális szövetkezet alapításával összefüggésben a polgármester felhívta a figyelmet arra, hogy annak időzítésén sok múlhat, hiszen a szövetkezet működését elősegítő pályázati lehetőségek lezárultával már csak a következő pályázat kiírását követően reménykedhetnek abban, hogy – a kezdeti nehézségek áthidalását megoldva –, működésüket fellendítő pénzforráshoz jussanak. Bár a jelenlegi szabályozás jelentős kedvezményeket tartalmaz,<sup>4</sup> az azonban egyértelműen látható, hogy a bekerülési költségek – plusz pályázati lehetőségek híján – meghaladják a bejegyzéskor rendelkezésre álló forrásokat, így épp a tervezett, a közfoglalkoztatotti létből kivezető utat jelenthető, munkaviszonyban történő foglalkoztatáshoz tartozó munkabérek kigazdálkodása, egyben a szociális szövetkezet fenntartását és a nyereséges működést megalapozó kiadások előteremtése jelenti a legnagyobb gondot.

---

<sup>4</sup> A szociális szövetkezet az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetése alól a tagi munkavégzési jogviszony létrejöttét követő első évben mentesül, a második évben az egészségügyi szolgáltatási járulék 25%-ának, a harmadik évben 50%-ának, a negyedik évben 75%-ának, az ötödik évtől 100%-ának megfizetésére kötelezett.

A Tiszafüreden megvásárolt mézüzem csomagoló üzemként működik. A mézüzem mellett található épületben, egy START mintaboltot is kialakítottak, ahol Tiszaigar és a szomszédos települések közfoglalkoztatásban előállított termékeit fogják árusítani. A polgármester büszkén ismertette, hogy tavaly csatlakoztak a szlovén méhészek kezdeményezéséhez, így idén már a településen is megrendezték a „*mézes reggeli*” című rendezvényt, amelynek keretében óvodákba, iskolákba vittek mézet a gyerekeknek. A „*mézes reggeli*” program célja a fiatalság körében a mézfogyasztás népszerűsítése, annak pozitív hatásainak megismertetése. A polgármester a szociális szövetkezet megalakulásával kapcsolatosan az előzetes pontos tájékoztatás szükségességére, továbbá a jó gyakorlatok, a tapasztalatcsere lehetőségének megteremtésére hívta fel a figyelmet. Nehézséget jelentett ugyanakkor, hogy ezen a területen nem volt előttük pozitív példa, ezért a szükséges információkhoz nehezebben jutottak hozzá. A tájékoztatás, a megfelelő információkhoz való könnyű hozzáférés biztosítása kiemelt jelentőségű egy alapvetően önálló gazdálkodást célzó, szociális szövetkezet alapításakor. A megfelelően előkészített, átgondolt tervezés ugyanis a jövőbeni sikeres működés záloga. Jelenleg még csak a piacfelmérésnél tartanak, hogy kiknek fogják eladni a termékeiket, milyen kiszerezésekre lesz szükség, hogyan tudják leghatékonyabban megoldani a szállítást. A szociális szövetkezet fenntarthatóságára vonatkozó következtetéseket, tapasztalatokat, leghamarabb működésüket követő egy év-két év elteltével lehet levonni.

## **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: visszáság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs.*

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés (2) f) pontja szerint a kormányhivatal központi államigazgatási szervnek minősül. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 3. § (1) bekezdése alapján pedig a fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási, illetve a fővárosban fővárosi kerületi hivatalokból (a továbbiakban együtt: járási hivatal) áll. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett megyei kormányhivatal munkaügyi központja (2015. IV. 1-jétől Foglalkoztatási Főosztálya) és az adott területen működő munkaügyi kirendeltségek hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

Az Ajbt. 18. § (1) l) és (2) e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekint minden állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy a szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, mivel azt csak korlátozott számú szervtől veheti igénybe.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.

A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami feladatok ellátásához,<sup>6</sup> a kérelmezőnek nincs választási lehetősége, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, a közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is, így rájuk az ombudsman vizsgálati jogosultsága kiterjed. Nem elhanyagolható, hogy a munkaügyi kirendeltségek – hatósági feladataik ellátása mellett – közszolgáltatást ellátó szervek minősülnek, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely egyértelműen szolgáltatói tevékenység.

## **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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában kiemelte, hogy a törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”* Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

---

<sup>6</sup> Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.

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 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 alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható foglalkoztatáshoz való jog két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

### III. Az ügy érdemi megállapításai, következtetések

A beérkezett írásbeli válaszok és a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján megállapítottam, hogy *a közfoglalkoztatási programok megvalósításával összefüggésben speciális, kifejezetten Jász-Nagykun-Szolnok megyét érintő alapjogi visszásság nem állapítható meg.* A vizsgálat sorozat ugyanakkor több olyan problémára, „működési zavarra” is rámutatott, amelyeket már a korábbi közfoglalkoztatási vizsgálatok alkalmával is észleltem, és jelentéseimben fel is hívtam rájuk a figyelmet. Tekintettel azonban arra, hogy ezen problémák jelenleg is fennállnak, így azokra – a helyszíni vizsgálat által tapasztalt, azokra adott jó gyakorlatok, megoldások ismeretében – ismételtelen fel kívánom hívni a figyelmet.

#### 1. Az álláskereső, közfoglalkoztatottak motiválása

A vizsgált települések polgármesterei (mint közfoglalkoztatók), valamint a munkaügyi központ vezetője is hangsúlyozta, hogy a közfoglalkoztatással érintett álláskereső többsége jellemzően alulmotivált, valójában nem érdekelt abban, hogy munkát vállaljon az elsődleges munkaerő-piacon. A közvetlen lakóhelyükön vagy annak közelében induló közfoglalkoztatási programok, azok alacsony elvárású követelményei, a régóta ismert munkatársak és megszokott munkafeladatok nem ösztönzi őket arra, hogy tovább képezzék magukat vagy egy új munkáltatónál, új munkakörben helyezkedjenek el, és eddig ismeretlen munkafeladatokat lássanak el. Beleszoktak a közfoglalkoztatásba, illetve abba a körforgásba, hogy az inaktív, segélyezett állapotból a közfoglalkoztatásba lépnek, majd annak lejártával – a következő közfoglalkoztatási program indulásáig – ismét segélyezetté válnak. Tapasztalataik szerint minél többször került be valaki valamely közfoglalkoztatási programba, annál kisebb az esélye – és a személyes igénye is – hogy elhelyezkedjen az elsődleges munkaerőpiacon.

A helyszíni vizsgálat ugyanakkor ráirányította a figyelmet arra, hogy – ezt a tényt felismerve – a munkaügyi központ valamint a közfoglalkoztatók is igyekeznek különböző, saját maguk által kialakított eszközökkel motiválni a közfoglalkoztatottakat, illetve a munkavégzési, munkakeresési motivációjukat megerősíteni. A munkaügyi központ álláskereső- és munka tanácsadási programokat indított a különösen hátrányos helyzetű álláskereső (megváltozott munkaképességű, alacsony iskolai végzettségű, a munkaerő-piactól sokáig távol lévő nők) számára, Jánoshidán a polgármester kezdeményezésére és szervezésében naponta – a munkaidő kezdetén és végén 30-30 percen – külön „életvezetési és munka-, pályaorientációs tanácsadást” tartanak számukra, Tiszaigaron pedig színjátszó kört alakítottak. Ezek azonban nem a közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó, központi szervezésű/irányítású munkaszocializációt fejlesztő, képző programok, hanem egyedi, az egyes közfoglalkoztatók által „kitalált”, létrehozott és működtetett „jó gyakorlatok”.

Ezzel összefüggésben szeretném hangsúlyozni, hogy szükséges lenne a már ma is működő, jogszabályi kötelezettségen alapuló feladatellátás keretében biztosított munkaerő-piaci szolgáltatások átgondolására, újszerű tartalommal történő kitöltésére. Ennek keretében a különböző helyzetben lévő – még álláskereső, vagy már munkát vállaló – csoportokat differenciáltan kellene megközelíteni. Első lépésként elő kellene segíteni az inaktív rétegek bevonását, felkészítését a közfoglalkoztatási programokra. Azok számára azonban, akik már részt vesznek valamilyen programban, más szintű felkészültséget, megközelítést igényelő szolgáltatást kellene nyújtani, hiszen esetükben elsődlegesen az adott programokon belül, az munkakörükhöz, feladatukhoz kötődő motivációt, fejlődési igényt kell kialakítani. Végezetül a már kialakított munkakészségekre építve – a „harmadik szinten” – az elsődleges munkaerő-piacra történő kilépést elősegítő szolgáltatásokat kellene biztosítani.

A munkaerő-piactól távol lévő, sok esetben inaktív, illetve csak a közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatott álláskereső számára ugyanis rendkívül fontos a munkára kész állapot megteremtése és fenntartása, a munkaerő-piaci szükségletekre épülő képzések biztosítása, a munkaerő-piaci reintegráció.



Kizárólag ezen aktív munkaerő-piaci eszközök biztosítása által – így például szociális-, életvezetési-, álláskereséssel kapcsolatos tanácsadás, felzárkóztatás, mentori szolgáltatás, szakmai és kompetenciaképzések, stb. – segíthető elő, hogy az inaktív, vagy közfoglalkoztatotti létből az álláskeresők ismét beléphessenek az elsődleges munkaerőpiacra. Éppen ezért az egyes közfoglalkoztatási programok mellett – azokon túlmutatóan is – *szükség lenne olyan további szolgáltatásokra, támogatásokra, amelyek az aktív munkaerőpiaci eszközök segítségével, személyre szabottan, a különböző igényekre reagálva segítenék az álláskeresők munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését.*

A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet elsősorban az állami foglalkoztatási szervek feladatává teszi ezen szolgáltatások biztosítását. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai szerint ugyanakkor maguk a közfoglalkoztatók is felismerték, hogy megfelelő motiváció esetén a munkavállalók hatékonyabban dolgoznak, ezért ők maguk is – függetlenül attól, hogy a közfoglalkoztatási program ehhez biztosít-e támogatást – igyekeznek megszervezni, biztosítani az álláskeresők „érdekeltté tételét” a munkavégzésben. Kiemelkedően fontos lenne azonban, hogy ezek az új, illetve új tartalommal megtöltött szolgáltatások – lehetőség szerint – valamennyi, vagy minél több álláskereső számára elérhetőek legyenek, s azok biztosítása ne esetlegesen, az adott munkaügyi kirendeltség vagy közfoglalkoztató elkötelezettségétől, elhivatottságától függően váljon elérhetővé számukra. Kétségtelenül a motivált munkavégzés kialakításának és erősítésének két kiemelkedő területe a képzési lehetőségek elérhetővé tétele, továbbá a differenciált bérezés lehetőségének biztosítása.

## 2. Az álláskeresők, közfoglalkoztatottak képzése

A 2013/2014 évi „Téli közfoglalkoztatási program” során 2013 decembere és 2014 márciusa között országosan közel 100.000 fő halmozottan hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű álláskeresőt részesítettek – elsősorban – alapkompentencia, kompetenciafejlesztő és felzárkóztató képzésben. Ezen nagyarányú képzési program után, a 2014/2015. évi téli időszakban a 2014 decemberétől indított új képzési programra azonban országosan összesen 28.767 főt terveztek bevonni, amelyből – 2015. április 7-ig – 28.002 fő (97,3%) részesült valamilyen képzésben.<sup>7</sup>A megyei vizsgálat tapasztalatai szerint az idei évben nem indult az előző évihez hasonló, nagy létszámú közfoglalkoztatott részvételével zajló képzési program, inkább a helyi, települési közfoglalkoztatási programokhoz igazodó – elsősorban – betanító és szakképzésekre került sor. A munkaügyi központ által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján Jász-Nagykun-Szolnok megyében a 2013/2014 évi Téli közfoglalkoztatási program” során összesen 6314 fő részesült valamilyen képzésben, míg a 2014/2015 évi téli közfoglalkoztatás során mindössze 1876 fő.

Téli közfoglalkoztatás	Alapkompentencia	OKJ	Betanító	Hatósági	Összesen
2013/2014	2783	1009	2522	0	6314
2014/2015	0	1135	661	80	1876

Az OKJ-s képzések mind a tavalyi évben (gyümölcspálinka gyártó, tejtermékgyártó, zöldség- és gyümölcsfeldolgozó, kazánfűtő, faipari gépkezelő), mind az idei évben induló képzések során (segédmezőgazdász, növénytermesztés és tartósítás, erdőművelő, kerti munkás, motorfűrészes-kezelő, stb.) elsősorban az értékteremtő közfoglalkoztatási programok igényeihez igazodnak, az ott felmerülő szakismeretek elsajátításához nyújtanak segítséget.

Ezzel összefüggésben ismételten szeretném hangsúlyozni, hogy – ahogyan arra az AJB-853/2014 számú jelentésemben is rámutattam – az álláskeresők számára indított képzések megszervezésekor, a közfoglalkoztatók igényeit kiszolgáló gyakorlati ismeretek nyújtásán túl, szükséges lenne figyelembe venni a *helyi szinten jelentkező, a környékbeli munkaadónál felmerülő képzési igényeket, az elsődleges munkaerő-piac szakmai-, és képzési szükségleteit.*

<sup>7</sup> Lásd! <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/6/ac/e0000/K%C3%A9pz%C3%A9s.pdf>

Az ezekre az igényekre épülő képzések ugyanis a közfoglalkoztatás öncélú újratermelődése helyett valóban a közfoglalkoztatotti létből, mint a munka világába történő első lépcsőfokról való elmozdulást, előrelépést segíthetné elő.

### 3. Bérezés

Valamennyi közfoglalkoztató kiemelte, hogy komoly problémát jelent számukra, hogy nincs lehetőségük arra, hogy *a jól, vagy kiemelkedően jól dolgozó közfoglalkoztatottakat magasabb bérben részesítsék, jutalmazták, vagy magasabb, kvalifikáltabb munkakörbe helyezték és ezáltal is ösztönözzék a hatékonyabb munkavégzésre.* A közfoglalkoztatás jellege és a vonatkozó jogszabályi rendelkezések miatt ugyanis egyáltalán nincs, vagy alig van lehetőség a munkabérben vagy munkakörben történő előrelépésre, fejlődésre.

Hasonlóan, súlyos problémaként értékelték a közfoglalkoztatók azt is, hogy *arra sincs lehetőségük, hogy az OKJ-s végzettséggel rendelhető közfoglalkoztatottak számára – még ha a végzettségével azonos munkakörben foglalkoztatják is –, magasabb összegű munkabért fizessenek.* Ezzel összefüggésben, a vonatkozó jogszabályok áttekintése során a következőket állapítottam meg. A közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált berről szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése a teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási bér összegét – havibér alkalmazása esetén – 79.155 forint/hó-ban állapítja meg. A Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése a magasabb összegű garantált bér megállapítását *legalább középfokú végzettség és szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén biztosítja.* A garantált bér összege 101.480.- forint/hó. Önmagában azonban a középfokú végzettség nem jogosítja fel a közfoglalkoztatottat a garantált bérre, csak abban az esetben, ha szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatják.

Magasabb összegű bért ezen felül – a jogszabály alapján – kizárólag a munkavezetők számára lehet megállapítani. A Korm. rendelet 2/A. § (1) bekezdése ugyanis lehetővé teszi, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatott *munkavezetőt* magasabb összegű (87.090 forint/hó) közfoglalkoztatási bérben, a (2) bekezdése szerint pedig a legalább középfokú iskolai végzettségű és szakképzettséget igénylő munkakört betöltő munkavezetőt magasabb összegű garantált bérben (111.660 forint/hó) részesítsék. Mindez azt jelenti, hogy a jogszabály a munkavezetők esetében bruttó 7935, illetve a legalább középfokú iskolai végzettséget és szakképesítést igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén bruttó 10.180 forint eltérítési lehetőséget rögzít. Egyéb fizetési kategóriák megállapítására azonban nincs lehetőség.

Összességében tehát – tekintettel arra, hogy sem a törvény, sem pedig a Korm. rendelet a közfoglalkoztatási béren és a közfoglalkoztatási garantált béren, illetve az ezekhez kapcsolódó munkavezetői béreken kívül további bérezési kategóriákat nem ismer –, a fent ismertetett kategóriáktól való eltérésre a közfoglalkoztatóknak nincs lehetősége. Ezáltal sem a kiemelkedően jól teljesítő munkavállalókat, sem az OKJ-s végzettséggel rendelkező szakmunkásokat nem tudják magasabb juttatásban részesíteni és ezáltal a továbbiakban is jó teljesítményre ösztönözni. Álláspontom szerint azonban a közfoglalkoztatottak bérenek ezen merevsége több szempontból is ellene hat a közfoglalkoztatás céljának. Azáltal ugyanis, hogy a hatályos szabályozás nem nyújt lehetőséget arra, hogy a közfoglalkoztató – adott esetben – magasabb összegű bér megállapításával elismerje a közfoglalkoztatott munkavégzés során nyújtott teljesítményét, illetve a munkavégzéshez szükséges szaktudását, az egyik fontos motiváló eszköztől fosztja meg. Ha azonban nincs lehetősége arra, hogy érdekeltté tegye a közfoglalkoztatottat a jobb munkavégzésre – mivel az akkor is ugyanazon bérben részesül, ha „éppen csak” ellátja a feladatait – a közfoglalkoztatás nem tudja betölteni azon deklarált célját sem, hogy „közelítsen” az elsődleges munkaerő-piac követelmény szintjéhez, eredmény orientáltságához és ezzel is segítse a közfoglalkoztatotti programokban elhelyezkedetteket az oda történő visszatérésben.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az a hatályos szabályozás, amely nem biztosítja annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztató a bérezés során különbséget tehessen a munkavállalói között és elismerje a közfoglalkoztatott átlagon felüli munkateljesítményét, illetve szaktudását, nem csupán a közfoglalkoztatás államilag deklarált célját – az elsődleges munkaerőpiacra történő visszakerülést – kérdőjelezi meg, hanem tovább erősíti a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságát, mely a jogbiztonság elvét sértő visszasságot idéz elő és tart fenn.*

#### *4. Munkába járás költsége*

A tiszai polgármester tájékoztatása szerint – a helyben indított programok nagy létszáma miatt – nem csak a településen élő, hanem más településen lakó álláskereső számára is lehetőséget biztosítanak arra, hogy közfoglalkoztatottként munkát vállaljanak. A más településről „bejáró” közfoglalkoztatottak jellemzően biciklivel járnak munkába, de – jelenleg – sikerült megoldaniuk, hogy a helyi református iskola reggeli üres buszjárata odaszállítsa a környező településekről munkába érkezőket. Álláspontja szerint ugyanakkor szükséges lenne annak biztosítása, hogy a közfoglalkoztatók hozzá tudjanak járulni a közfoglalkoztatottak utazási költségeihez.

Hasonló véleményt fogalmazott meg a „Munkalehetőség a Jövőért” Szolnok Nonprofit Kft. vezetője is, mivel álláspontja szerint ezen ok is közrejátszik abban, hogy a nagyobb közfoglalkoztatási programokba a más településen lakók nem tudnak bekapcsolódni. A munkába járás költségeire vonatkozó szabályozás áttekintése során ugyanakkor megállapítottam, hogy – a hatályos rendelkezések értelmében – a közfoglalkoztatónak meg kell térítenie a közfoglalkoztatottak munkába járásával kapcsolatos költségeket és ennek összegét – mint a foglalkoztatásból eredő közvetlen költséget – a támogatási szerződés alapján elszámolhatja. Annak a pontos meghatározását, hogy mi tekinthető munkába járásnak, a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet tartalmazza. A 2. §- szerint munkába járás

*aa) a közigazgatási határon kívülről a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő helyközi (távolsági) utazással, illetve átutazás céljából helyi közösségi közlekedéssel megvalósuló napi munkába járás és hazautazás, továbbá*

*ab) a közigazgatási határon belül, a lakóhely vagy tartózkodási hely, valamint a munkavégzés helye között munkavégzési célból történő napi munkába járás és hazautazás is, amennyiben a munkavállaló a munkavégzés helyét – annak földrajzi elhelyezkedése miatt – sem helyi, sem helyközi közösségi közlekedéssel nem tudja elérni.*

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdése értelmében pedig, a foglalkoztatásból eredő közvetlen költségként a fővárosi és megyei kormányhivatal állami foglalkoztatási szerveként eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalával *történő előzetes egyeztetés szerint elszámolható* a munkába járással kapcsolatos utazási költségtérítésről szóló jogszabály szerint *a munkaadót terhelő utazási költség, valamint a munkásszállítás költsége is.*

A munkaügyi központ tájékoztatása szerint ugyanakkor – amennyiben az utazási költségek megtérítésének igényét a közfoglalkoztató a hatósági szerződés megkötésekor, előzetesen nem jelezte – arra is lehetőség van, hogy a közfoglalkoztatási támogatás átcsoportosításával, az utólag benyújtott igény alapján a munkáltató ezen költségeket elszámolja. Arra is felhívták a figyelmemet – és ezt örömmel vettem tudomásul – hogy 2015 márciusától a kerékpárral történő munkába járás költségének elszámolására magasabb összegben nyílik lehetőség. A korábban maximum 1500 Ft/fő/hó összegben megállapított támogatás helyett, jelenleg már 3000 Ft/fő/hó összegű támogatás nyújtható azon közfoglalkoztatottak számára, akiknek a munkavégzési helye a *lakóhelyük települési közigazgatási határán kívül van* és azt csak kerékpárral tudják megközelíteni.

Az azzal kapcsolatos kérdésekre, hogy arra is lehetőség nyílt-e, hogy azon közfoglalkoztatottak számára is támogatást nyújtsanak, akiknek – bár a lakóhelyük közigazgatási határán belül – de a lakóhelyük és a munkavégzési helyük között jelentős távolságot kell kerékpárral megtenniük,<sup>8</sup> a munkaügyi kirendeltség arról tájékoztatott, hogy erre – sajnos – továbbra sincs lehetőség.

Ezzel összefüggésben ismételten szeretném hangsúlyozni azon – a Békés megyei helyszíni vizsgálatról készített AJB-1985/2014 számú ombudsmani jelentésben – korábban már részletesen kifejtett álláspontomat, hogy a munkába járással kapcsolatos utazási költségterítésről szóló 39/2010. (II. 26.) Korm. rendelet 2. § *ab*) pontja értelmében a közfoglalkoztatott abban az esetben is jogosult a munkába járással kapcsolatos költségterítésben, amennyiben a lakóhelye és a munkavégzési helye is a közigazgatási határon belül van, azonban *a munkavégzés helyét – annak földrajzi elhelyezkedése miatt – sem helyi, sem helyközi közösségi közlekedéssel nem tudja elérni.* A 4. § szintén egyértelműen rögzíti, hogy a munkavállaló részére a munkába járás költségterítése címén térítés akkor jár, ha a munkavállaló lakóhelye vagy tartózkodási helye, valamint a munkavégzés helye között nincsen közösségi közlekedés.

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatottaknak sok esetben – bár a lakóhelyük közigazgatási határán belül, azonban – a lakóhelyük és a munkavégzési helyük között jelentős, akár 20-30 km-es távolságot is kerékpárral kell megtenniük, ezért számukra ezt a támogatást biztosítani kell.

#### 5. Szociális szövetkezet

A közfoglalkoztatási Startminta programok megindításakor a jogalkotó szándéka szerint kitűzött fő cél a programok önellátásának megteremtése volt, amely a szociális szövetkezetté válás útján valósulhat meg. Mindezzel a jogalkotó a jövőbe mutatóan a közfoglalkoztatotti létből való egyik kivezetési lehetőséget is vázolta. Bár Magyarországon ilyen szociális szövetkezeti forma létrehozására 2006. július 1-jétől van lehetőség, azonban eleinte csekély érdeklődés mutatkozott ezen új szervezeti forma iránt. A Startminta programokból kinövő szociális szövetkezetek megalapítása az elmúlt években vette kezdetét,<sup>9</sup> amelyre a helyszíni vizsgálat során megtekintett API-GAR szövetkezet az egyik példa.

A szövetkezetek, így a szociális szövetkezetek a foglalkoztatáspolitikai, szociálpolitikai, vidékfejlesztési, agrárpolitikai határmezsgyéjén, sajátos szervezeti és működési formában, a gazdálkodásukban megjelenő specialitásaiknak köszönhetően képesek a tagok részére előnyök biztosítására, a piaci viszonyokkal szembeni bizonyos fokú védelem nyújtására, illetve olyan vegyes motíváltágú igényeknek is teret tudnak adni, olyan szükségleteket is ki tudnak elégíteni, melyekről a gazdaság más szektorai nem, vagy csak korlátozottan képesek gondoskodni. Ennek megfelelően – a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (továbbiakban: Szövtv.) a 14. § (1) bekezdésében deklarálta, hogy a szociális szövetkezet *célja* a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára munkafeltételek teremtése, valamint szociális helyzetük javításának egyéb módon történő elősegítése. A hatályos jogszabály rendelkezik arról is, hogy a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása (a továbbiakban együtt: önkormányzat), továbbá jogszabályban meghatározott karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet lehet a tagja.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Ezzel kapcsolatosan részletesebben lásd! A Békés megyei helyszíni vizsgálatról készített AJB- 1985/2014 számú ombudsmani jelentés 20-21. oldala

<sup>9</sup> A korábbi években is alakultak szociális szövetkezetek, így a Szociális Szövetkezetek Országos Szövetségének statisztikája szerint 2009-ben 203, 2012-ben 294, 2013-ban pedig 936 szociális szövetkezet alakult.

<sup>10</sup> Az Szövtv.15.§ (3) bekezdése ugyanakkor maximalizálja a nem természetes személyek számát, miszerint a szociális szövetkezet esetében a nem természetes személy tagok száma nem haladhatja meg a taglétszám huszonöt százalékát.

Az API-GAR szociális szövetkezet ennek megfelelően alakult 7 taggal, köztük az önkormányzattal, aki a 4 millió forintos tagi kölcsön nyújtásával tette lehetővé a megalakulás finanszírozási feltételeinek a teljesítését. Szociális szövetkezetnek – az önkormányzat, továbbá karitatív tevékenységet ellátó közhasznú jogállású szervezet tag kivételével – *nem lehet személyes közreműködést nem vállaló tagja.*

A szociális szövetkezetekben a személyes közreműködésként előírható munkavégzés korábban kizárólag munkaviszonyban, vállalkozási vagy megbízási jogviszonyban volt teljesíthető. 2013. május 3-tól a Szövtv. lehetőség biztosít arra, hogy meghatározott esetekben önmagában már a tagsági jogviszony is elégséges legyen a szövetkezetben a munkavégzéshez, a szövetkezet közös gazdasági tevékenységében való részvételhez.<sup>11</sup>

A szociális szövetkezetek esetében a személyes közreműködés sajátos formája a közös termelésben való, a tagsági jogviszonyon alapuló *közvetlen közreműködés* (a továbbiakban: tagi munkavégzés). A tagi munkavégzés önálló, más munkavégzésre irányuló jogviszonyt szabályozó törvény hatálya alá nem tartozó jogviszony, amelyben *az elvégzett munka ellentételezése a tagi munkavégzés arányában részben vagy egészben a tagok által közösen megtermelt javak természetben történő átadásával is megvalósulhat.* Tagi munkavégzésre irányuló jogviszonyt a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló törvény szerint *regisztrált álláskereső,* illetve *a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő személy* létesíthet és tarthat fenn.<sup>12</sup>

Figyelemmel arra, hogy jelen jelentésem fókuszában ismételtén a közfoglalkoztatottak alapvető jogai érvényesülésének vizsgálata áll, fontos kiemelni a szabályozás alapján kikövetkeztethető további, alapvetően a közfoglalkoztatottak szövetkezeti tagi jogviszonyával kapcsolatban felmerülő esetleges szabályozási problémákat.

A helyszíni vizsgálat alkalmával megfogalmazódott a minél szélesebb körű tájékoztatáshoz való hozzáférés igénye, mivel a szociális szövetkezetek újkeletű szervezeti formák, amelyekre speciális szabályrendszer vonatkozik. Ennek megteremtése érdekében a Szociális Szövetkezetek Országos Szövetsége (a továbbiakban: SzOSzöv) honlapján széleskörű tájékoztatási forrást biztosít mind a szabályozási sajátosságok, a jó gyakorlatok és a pályázati lehetőségek megismertetése terén.<sup>13</sup> Emellett a SzOSzöv fontosnak tartja azt, hogy minden Magyarországon működő szociális szövetkezettel kapcsolatban legyen, illetve a szociális szövetkezetek fel tudják venni egymással a kapcsolatot. Ennek érdekében hozták létre a Szociális Szövetkezeti Regisztert,<sup>14</sup> illetve a szociális szövetkezetekre vonatkozó jogi szabályozás ismertetőjét. A honlapon közzétett tanulmány megfogalmazása szerint, mivel a tagi munkavégzés esetén a munkajogi szabályok alkalmazhatósága kizárt, *a rendkívüli munkaidő bérpótlék révén való díjazása, mint munkajogi kategória ez esetben nem értelmezhető.*<sup>15</sup> Mindez tehát azt eredményezi, hogy a közfoglalkoztatottak csupán a közfoglalkoztatotti munkájuk elvégzését követően – azaz a rendes munkaidejükön túl, a szabadidejük terhére – tudják ellátni a tagi jogviszonyból származó feladataikat. Az így elvégzett munka azonban nem jogosítja fel őket bérpótlékra. Emellett, az API-GAR szociális szövetkezet tapasztalatai szerint az önkormányzat által nyújtott tagi kölcsön a munkabérek kigazdálkodásához sem volt elegendő, ezért a közfoglalkoztatottak csupán tagi jogviszony keretében nyertek felvételt. A személyes közreműködésük ellenértékét fogyasztásra kész étel vásárlására felhasználható utalvány formájában kapják. (5000 és 26.000 Ft közötti összegben)

Abból az aspektusból közelítve, hogy a szociális szövetkezet a közfoglalkoztatotti létből történő kivezetés eszközeként a Startminta programokra épülő, önellátást célzó, a

<sup>11</sup> Ld.: [http://www.nav.gov.hu/nav/ado/egyebkot/tajekoztatas\\_20130603.html](http://www.nav.gov.hu/nav/ado/egyebkot/tajekoztatas_20130603.html)

<sup>12</sup> Ld.: Szövtv. 18.§ (1)-(2)-(3) bek.

<sup>13</sup> Ld.: <http://www.szoszov.hu/sites/default/files/letoltheto/dftszooszovpaly2020.pdf>

<sup>14</sup> A regisztert – a 2015 év eleji állapotnak megfelelően – Dr. Deák Dániel, a Budapesti Corvinus Egyetem egyetemi tanára készítette

<sup>15</sup> Ld.: <http://www.szoszov.hu/sites/default/files/letoltheto/deakdaniaelszooszov.pdf>

közösség számára is értékteremtő és hasznos, helyi sajátosságokat figyelembe vevő tevékenységek megvalósításával, új munkahelyek megteremtését célozza, a helyszíni vizsgálat tapasztalata alapján látható, hogy a megalakulást követő időszakban mindez még nem, vagy alig realizálható. Bár a jogalkotó is figyelembe veszi a szociális szövetkezetté alakulásnak, továbbá a működés beindításának kezdeti nehézségeit, az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésének lépcsőzetesen kialakított kedvezményeinek biztosításával,<sup>16</sup> a munkaviszonyban történő foglalkoztatáshoz, a munkabérek kigazdálkodásához azonban mindez még kevés. Valójában hosszabb távú nyomon követés szükséges ahhoz, hogy felmérhető legyen, a szociális szövetkezet képes-e kiutat kínálni a közfoglalkoztatásból. A tagi jogviszony alkalmazásával kétségtelenül plusz bevételi lehetőséget biztosít, azonban hosszabb távú – legalább két év – működési tapasztalat adatainak összevetése szükséges ahhoz, hogy megállapítható legyen, jelenthet-e valós alternatívát, kilépési lehetőséget a közfoglalkoztatási programokban foglalkoztatottak számára.

Mindemellett a jogszabály szigorú szabályozást tartalmaz arra vonatkozóan is, hogy ha a szociális szövetkezet tagi munkavégzési jogviszonyban lévő tagja munkavégzésre irányuló más jogviszonyt létesít vagy tart fenn, *e más jogviszony fennállása alatt a tagi munkavégzési jogviszony szünetel*. A korábbi, a motivációt fejlesztő és fenntartó intézkedések fontosságára reflektálva fontos még ismertetni, hogy a szabályozás meghatározza, hogy a szociális szövetkezet alapszabályának tartalmaznia kell a tagi munkavégzési jogviszonyban álló tag által teljesítendő munkafeladatok meghatározását, az elvégzett munkafeladatok dokumentálásának módját, és a *munkafeladat teljesítéséhez igazodóan* a szövetkezet által megtermelt javakból történő részesedés módjának és mértékének (ellenértékének) meghatározását. A megtermelt javakból való részesedés ellenértéket úgy kell meghatározni, hogy alkalmas legyen *a tag teljesítményének figyelembevételére* és a megtermelt javakból való részesedés *teljesítménnyel arányos* meghatározására.

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve*
  - a) gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében, illetőleg azok mellett induljanak olyan szolgáltatások, támogatások, amelyek az aktív munkaerőpiaci eszközök segítségével, személyre szabottan segítik az álláskereső munkaszocializációját és mielőbbi elhelyezkedését;
  - b) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet megfelelő módosításának kezdeményezésével biztosítsa annak a lehetőségét, hogy a közfoglalkoztatók megfelelően díjazni tudják a kiemelkedően jó munkát végző, vagy megfelelő szakképzettséggel rendelkező közfoglalkoztatottak teljesítményét;
  - c) vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a jövőben azok a közfoglalkoztatottak is részesülhessenek az utazási költségtérítésben, akik a lakóhelyük közigazgatási határán belül, de attól jelentős távolságra végzik a munkájukat és saját költségükön kénytelenek biztosítani a munkába járást.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

---

<sup>16</sup> A szociális szövetkezet az egészségügyi szolgáltatási járulék megfizetése alól a tagi munkavégzési jogviszony létrejöttét követő első évben mentesül, a második évben az egészségügyi szolgáltatási járulék 25%-ának, a harmadik évben 50%-ának, a negyedik évben 75%-ának, az ötödik évtől 100%-ának megfizetésére kötelezett.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2085/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Regényi Eszter

**Az eljárás megindítása**

A panaszost a Tiszafüredi Rendőrkapitányság beosztottjai 2015. március 7-én igazoltatták, megbilincseltek és előállították. A beadványozó sérelmezte a kényszerítő eszköz alkalmazását, véleménye szerint indok nélkül bilincseltek meg. A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a személyes szabadsághoz és az emberi méltósághoz fűződő jog sérelmének a gyanúja. Erre tekintettel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam. Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányságtól.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- 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)

**Érintett alapvető jogok**

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a személyes szabadsághoz való jog: „*Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.*” [Alaptörvény IV. 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 megállapított tényállás**

1. A beadványozó 2015. március 7-én Tiszafüred belterületén szabálytalanul közlekedett kerékpárjával: biciklijén nem volt megfelelő világítás, és ittas állapotban volt. A rendőrök igazoltatták, majd megbilincseltek és előállították. A beadványozó sérelmezte, hogy megbilincseltek: szerinte együttműködő volt, elismerte a szabálysértést, nem adott okot a kényszerítő eszköz alkalmazására. Kifogásolta azt is, hogy az előállításról kiállított igazolásban az szerepel: „nevezett sérülés és panaszmentesen szülőnek átadva.” A panaszos szülei az intézkedés idején már nem éltek, kegyeletsértőnek és felháborítóknak tartotta az igazolás valótlan tartalmát.

2. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjének tájékoztatása szerint a rendőri intézkedés alapja az volt, hogy a panaszos 2015. március 7-én 22.00 óra körüli időben a Tiszafüred, Fő utcában, saját tulajdonát képező kerékpárjával kivilágítatlanul, imbolyogva, „kacsázva” közlekedett. A járőrpár a panaszost igazoltatta, a leheletén alkoholszagot éreztek, a beszéde akadozott. A 22.03 órakor alkalmazott Drager Alcotester 6810 típusú, ARAB 0537 számú kézi alkoholszondát a panaszos 1.03 mg/l értékre fújta ki. Ekkor az intézkedő rendőrök közölték vele, hogy légalkohol mintavétel céljából előállítják a Tiszafüredi Rendőrkapitányságra.

A panaszos az intézkedés során végig topogott, többször közölte, hogy menni akar, mert dolga van. Ezért a járőrök – a szökés megakadályozása érdekében – kezeit hátra helyzetben megbilincseltek, ruházatát átvizsgálták, majd a rendőrkapitányság épületébe előállították. A bilincset 22.05 órától 22.25 óráig alkalmazták.

A rendőrkapitányság épületében 22.25 órai kezdettel alkalmazott Drager Alcotester 7110 H típusú, ARAB 036 számú légalkoholmérő készüléket a panaszos 1.2 mg/l értékre fújta ki. A mérés 22.29 órakor fejeződött be. A mérés eredményét a panaszos és a légalkoholmérő kezelője aláírásával hitelesítette. A panaszos az alkalmazott feljegyzés nyomtatványon úgy nyilatkozott, hogy a szabálysértés elkövetését elismeri, azt elolvasás után aláírta. Ezt követően, mivel a panaszos előállításának oka megszűnt, 22.35 órakor szabadon bocsátották.

Az előállítás végrehajtását/kényszerítő eszköz alkalmazását – a rendőri jelentés szerint – az eljáró rendőrök parancsnoka véleményezte és kivizsgálta, a rendőri intézkedést, a kényszerítő eszköz alkalmazását jogszerűnek, szakszerűnek és arányosnak minősítette. Az előállítás időtartamáról szóló igazolás formanyomtatvány tartalmazza a fiatalkorú előállított esetében alkalmazandó „ekkor nevezett sérülés és panaszmentesen szülőnek átadva” bejegyzést, amely csak fiatalkorúak esetében kerül aláhúzásra. Jelen esetben ezt aláhúzással nem érvényesítették. Az igazolás átvételekor a panaszos az igazolás tartalmát, azt elolvasva, nem kifogásolta, aláírta. A megyei rendőr-főkapitány is jogszerűnek, szakszerűnek és arányosnak tartotta a szóban forgó rendőri intézkedéseket.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatásköröm tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint: Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek f) pontjára is – tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig – a benyújtott beadvány alapján – vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

### **II. Az alapvető jogok és alkotmányos elvek tekintetében**

Az alapvető jogok biztosja az adott ügyvel kapcsolatban vizsgált társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Alaptörvényben biztosított mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, és alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságának megítélését célzó alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*



Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog. Az Alkotmánybírói határozat a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Amint az Alkotmánybírói határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. Az Alkotmánybírói határozat értelmezése szerint a jogállamiság elvéből adódó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek *a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*.<sup>1</sup>

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a 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 élet 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.<sup>2</sup> 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 Alkotmánybírói határozat, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a szabadsághoz. Az Alkotmánybírói határozat a 66/1991. (XII. 21.) határozatában kifejtette, hogy *személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot* törvény – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán – korlátozhat. 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. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. *Megfelelő garanciák* nélkül a szabadság-elvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségesé.

### III. Az ügy érdeme tekintetében

a) Az Rtv. alapelvei rögzítik, hogy a rendőr köteles a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényes előírásoknak megfelelően teljesíteni. Intézkedése nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül pedig azt kell választania, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérelmessel vagy károkozással jár. A rendőri intézkedésekkel kapcsolatban tehát két kérdés vizsgálendő<sup>3</sup>: azok alkalmazása megfelelt-e a *törvényesség*, valamint az *arányosság* követelményének. Azaz az intézkedő rendőr feladatainak ellátása során a törvények tiszteletben tartásával járt-e el, az intézkedésre a törvényben felsorolt ok alapján, tehát *jogalappal* került-e sor.

<sup>1</sup> 56/1991. (XI.8.) AB határozat

<sup>2</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,

<sup>3</sup> Lásd az AJB-2158/2014 jelentés

Abban az esetben, ha az intézkedésre jogalappal kerül sor, vizsgálandó, hogy a rendőrség betartotta-e az *arányosság* követelményét. Arányban állt-e az intézkedés alá vont alapvető jogainak korlátozása az intézkedés céljával, és a rendelkezésre álló lehetőségek közül a rendőrség a legkisebb korlátozással járót választotta-e.

A rendelkezésemre álló – az előállítás végrehajtásáról és a kényszerítő eszköz alkalmazásáról készült – rendőri jelentés szerint a panaszos kerékpárjával szabálytalanul közlekedett (amit ő sem tagadott), ezért igazoltatták. Annak során felmerült a gyanú, hogy a panaszos korábban alkoholt fogyasztott (amit a panaszos szintén elismert), emiatt alkoholszondát fújattak vele, illetve további mintavétel céljából előállították.

Az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja szerint a rendőr a feladata ellátása során *igazoltathatja* azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani. *A rendőri jelentésben szereplő adatok (a panaszos által elismert, kivilágítatlan kerékpárral, ittas állapotban történő közlekedés) alátámasztják az igazoltatás szükségességét, azaz annak megfelelő volt a jogalapja.*

Az Rtv. 33. § (1) és (2) bekezdése taxatív felsorolja azokat az okokat, amelyek miatt a rendőr *előállítja*, illetve *előállíthatja* az intézkedéssel érintett személyt. A vizsgált ügyben az előállításról készített jelentés az előállítás okaként a közúti közlekedéssel kapcsolatban kiszabható, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkoholvizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükségességét (Rtv. 33. § 2. bekezdés c. pont) jelölte meg. A rendőri jelentés szerint az igazoltatás helyszínén a rendőrök kézi alkoholszondát alkalmaztak a panaszossal szemben. Az előállítás célja – a helyszínen rendelkezésre nem álló – hiteles légalkoholmérő készülékkel történő mérés elvégzése volt. Tehát az előállítás is megfelelő jogalappal történt.

Az Rtv. 33. § (2) bekezdése alapján a rendőr mérlegelheti: előállítja az eljárás alá vont személyt, vagy más módon biztosítja az intézkedés eredményességét. Lehetőséget biztosít az előállítás foganatosítására, de – ellentétben az Rtv. 33. § (1) bekezdésben felsorolt esetekkel – nem teszi azt kötelezővé. A mérlegelés lehetősége azonban nem korlátlan, akkor állja ki a jogszerűség próbáját, ha megfelel az arányosság elvének, azaz nem okoz olyan hátrányt, ami nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával. Amennyiben az arányosság követelménye nem érvényesül, úgy a megfelelő jogalap fennállása esetén sem értékelhető jogszerűnek az intézkedés. Az arányosság megítélésekor az vizsgálandó, hogy volt-e az előállításnak olyan célja, amely csak a személyi szabadság korlátozásával volt elérhető. Álláspontom szerint, mivel a helyszínen hiteles légalkoholmérő készülék nem állt az intézkedő rendőrök rendelkezésére, az előállításon kívül nem volt más, kisebb jogkorlátozással járó eszköz, amely az intézkedés eredményességét biztosíthatta volna. Megállapítható tehát, hogy az előállítás arányban állt az intézkedés törvényes – a szabályszegés hiteles bizonyításának – céljával.

Az előállítás 22 óra 03 perctől 22 óra 35 percig tartott, mely időtartam alatt megtörtént a hiteles légalkohol mintavétel. A szabadságkorlátozó intézkedés mindig célhoz kötött, ezért csak addig tarthat, amíg a célja megvalósul. A panaszos szabadságának előállítással való korlátozása nem tartott szükségtelenül és aránytalanul hosszú ideig, az előállítása időtartama arányban állt az elérni kívánt céllal, a hiteles mintavétellel.

Minderre tekintettel *megállapítható, hogy a panaszos előállítása megalapozott volt, megfelelő jogalap birtokában történt, valamint érvényesült az arányosság követelménye is.*

**b)** 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) ki 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 kényszerítő eszközök alkalmazásával kapcsolatban tehát alapjogi szempontból vizsgálandó kérdések a jogszerűség, az arányosság és a fokozatosság alapelveinek betartása.<sup>4</sup>

A rendőri jelentés szerint a panaszos az intézkedés során „végig topogott, illetve többször hangoztatta, hogy neki dolga van és menni akar”. Ezért szökésének megakadályozása érdekében megbilincseltek.

Álláspontom szerint a panaszos által tanúsított magatartás nem volt szökés kísérletének tekinthető, nem szolgálhatott volna a bilincs használat jogalapjául. A panaszos a szondát a helyszínen kényszer nélkül megfújta és elismerte ittasságát, együttműködött igazoltatása során is. Az eset körülményei – együttműködése és a szabálysértés elismerése – tükrében nem életszerű, hogy a későbbiekben ki akarta volna vonni magát a rendőri intézkedés alól. A rendőrök ismerték a panaszos személyét, ő a felelősségét elismerte, ésszerűtlen lett volna felelősségét további szabályszegéssel, vagy ellenszegüléssel súlyosbítani, és a rendelkezésekre álló adatok nem is utalnak erre.

A Szolgálati Szabályzat így definiálja az ellenszegülés fogalmát: „az intézkedés alá vont személy magatartása szempontjából a rendőr az alábbiak szerint tesz különbséget:

- a) *passzív ellenszegülést tanúsító személy, aki a rendőri intézkedés során a számára jogszerűen adott rendőri utasításokat nem hajtja végre, de tevéleges ellenszegülést nem mutat,*
- b) *aktív ellenszegülést tanúsító személy, aki nem veti magát alá a jogszerű rendőri intézkedésnek, magatartásával fizikai erő kifejtés útján is igyekszik azt megakadályozni,*
- c) *támadó magatartást tanúsító személy, aki az intézkedő rendőrrre, valamint a támogatására vagy védelmére kelt személyre rátámad.*”<sup>5</sup>

Összességében: a panaszos a rendőri utasításokat végrehajtotta, igazolta magát és megfújta az alkoholszondát; nem tanúsított sem passzív, sem aktív ellenszegülést. Mivel nem volt ellenállás, nem is volt mit megtörni a bilincs alkalmazásával.

<sup>4</sup> Lásd az AJB-2158/2014 jelentés

<sup>5</sup> Szolgálati Szabályzat 39. § (2) bekezdés

A panaszos topogása – még annak ismételtetése mellett is, hogy menni szeretne –, nem értelmezhető ellenszegülésnek, szökési szándéknak, inkább nyugtalanságra, a rendőri intézkedés következményeitől való félelemre utalhat. A szökés távoli, nem konkretizálódó veszélye, esetleges bekövetkezése – véleményem szerint – önmagában nem adhat kellő jogalapot a bilincs használatára.

A rendőri jelentés szerint a panaszos imbolyogva közlekedett, beszéde akadozott, azaz állapota is valószínűtlenné tette, hogy szökésétől alappal tartani lehetett volna. A bilincs alkalmazását az erőviszonyok (két rendőr - egy intézkedés alá vont) sem indokolták.

Amennyiben fenn is állt volna a szökés 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. Ilyen körülményről ugyanakkor a rendőri jelentés nem tesz említést.

Az adott helyzetben a rendőröknek először – az előállítás okáról tájékoztatva – utasítaniuk kellett volna az együttműködő panaszost, hogy üljön be a rendőrautóba. Ha a panaszos ennek nem tett volna eleget, passzív ellenszegülést tanúsított volna, a rendőrök – a fokozatosság elvét figyelembe véve – testi kényszert alkalmazhattak volna.

Az eset összes körülményéből tehát arra lehet következtetni, hogy a bilincset, alapjogot korlátozó automatizmusként, mintegy az előállítás természetes velejárójaként alkalmazták.

*A törvényi feltételek megléte hiányában végzett bilincseléssel az eljáró rendőrök megsértették a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és a panaszos személyes szabadsághoz, valamint az emberi méltósághoz fűződő jogát.*

c) Az Rtv. előírja, hogy az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani.<sup>6</sup> A rendőrségi előállítás időtartamáról kiállított igazoláson a következő szerepel: „Az előállítás 2015. év 03. hó 07. nap 22 óra 03 perctől 2015. év 03. hó 07. nap 22 óra 35 percig tartott, ekkor nevezett sérülés és panaszmentesen szülőnek átadva.”

A rendőrség szerint a nyomtatvány kitöltése megfelelően történt, hiszen „a nevezett sérülés és panaszmentesen szülőnek átadva” részt nem húzták alá, így az nem vonatkozott a panaszosra. Ugyanakkor a logika és a magyar nyelv szabályai szerint az önmagában álló „ekkor nevezett szülőnek átadva” nem értelmezhető – a dokumentumon *nem* szereplő – „szabadon bocsátás”-ként.

Ellentmond a szóban forgó „kitöltési módnak” a dokumentum első része is: a hozzátartozó értesítése, vagy az élelmezés kérése esetén is csak az egyik lehetőség szerepelt a papíron, mégpedig gépelten aláhúzva. (hozzátartozó kiértesítését kérte; élelmezést nem kért.) Ezt a részt tehát nem egyszerű aláhúzással „töltötték ki”, hanem a valótlant részét kitörölték, a valós részt pedig aláhúzták a gépelés során. E logika szerint is indokolatlan, és félrevezető a nem valós rész – „ekkor nevezett szülőnek átadva” – szövegben tartása, és a valós szövegrész – „szabadon bocsátva” – kihagyása. A dokumentum első felének „kitöltési” módja is arra utal tehát, hogy a sérelmezett mondatrész tévedésből, figyelmetlenségéből maradt a valós eljárás megnevezése helyett a dokumentumban.

*Ez a hiba azonban nem hatott ki az ügy érdemére, elírásnak tekinthető, amely így is az előállítás végét jelölte, nem eredményezett tehát alapjogi sérelmet. Mindazonáltal az ilyen elírás alkalmas lehet az állampolgárok – a rendőrség tisztességes eljárásába vetett – bizalmának a gyengítésére, ezért indokolt fokozottan figyelni a hasonló esetek elkerülésére.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – *kérem a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság vezetőjét, hogy*

---

<sup>6</sup> Rtv. 33. § (4) bekezdése

- jelentésem tartalmának ismertetésével hívja fel az alárendeltségében működő személyi állomány figyelmét arra, hogy a jövőben az arányosság követelményének, valamint a fokozatosság elvének érvényesítésével, alapjogsérelem okozása nélkül járjanak el a kényszerintézkedések – kiemelten a bilincs – alkalmazása során;
- rendelje el a kapcsolódó előírások visszatérő oktatását, illetve a kényszerítő eszközök alkalmazásával összefüggő törvényi követelmények érvényesülésének rendszeres parancsnoki ellenőrzését.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2212/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Borza Beáta  
dr. Csikós Tímea

**Az eljárás megindulása**

2015 tavaszán Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam, amelynek keretében a szociális és egészségügyi intézmények, ellátó-helyek működését is vizsgáltam.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1.§ (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, mely irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Az egészségügyi intézményrendszer helyi működésének vizsgálata Hivatalom kapacitáskorlátaira is tekintettel nem terjedt ki a megye valamennyi egészségügyi szolgáltatójának monitoringjára, különösen nem valamennyi intézményének személyes meglátogatására, csupán a legjelentősebb és már korábbi ombudsmani vizsgálat során is megkeresett központi intézményt, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Hetényi Géza Kórház és Rendelőintézetet (a továbbiakban: Kórház) érintette.

Általában az egészségügy egyes szolgáltatóinak működési gyakorlatát, azok pozitívumainak és esetleges hibáinak, hiányosságainak az alapjogok érvényesülésének szempontjából történő időnkénti felülvizsgálata aktuális panaszbejelentések hiányában is szükségyszerű, hiszen a problémák feltárása és orvoslása valamennyi érintett fél érdeke. Figyelemmel arra, hogy az egészségügyi ellátást nyújtó intézmények működését nehezítő, azt befolyásoló tényezők, ezekkel kapcsolatos általános kérdések is vizsgálatom releváns részét képezik, mindezt helyszíni vizsgálatot is lefolytatva kívántam megismerni.

**A megállapított tényállás**

Munkatársaim 2015. április 28-án keresték fel Szolnokon a Hetényi Géza Kórházat (a továbbiakban: Kórház), ahol a *főigazgatóval és a jogi osztály vezetőjével* folytattak munkamegbeszélést. A beszélgetés során a megkereső levélben előzetesen jelzett kérdések, megjelölt témakörök szerint tekintették át a Kórház működési gyakorlatát.

Az intézménylátogatás idején uniós pályázati beruházás utolsó szakasza folyt a kórház területén, mely több intézményegységet és osztályt közvetlenül is érint. Az átalakítással járó költöztetések miatt jelenleg – 2015. április 1-jétől várhatóan jövő év júniusáig –, csökkentett kapacitással működik a Kórház (pl. az aktív ágyszám 1243 helyett 1032 ágy). Legnagyobb mértékben a belgyógyászat működését érinti az átalakítás miatti költözés, az általános ellátástól a speciális esetek ideirányításával igyekeznek csökkenteni a működésre nehezedő nyomást, de pl. a pszichiátriai feladat-ellátást (110 ágyon) továbbra is vállalják, működtetik.

*Az átalakítás utáni szervezeti és működési rendszerre vonatkozó ellátási tervet június 30-áig kellett benyújtania* a Kórháznak. Az már bizonyos, hogy 12 ágyas bőrgyógyászati osztályt fognak működtetni, valamint az óriási ellátási igény miatt az ideiglenesen 80 ágyasra csökkentett krónikus osztályt vissza kell állítani legalább 100 ágyasra. *A jogszabályban előírt személyi és tárgyi feltételekkel*, orvosi, szakdolgozói létszámmal összefüggésben a főigazgató álláspontja szerint az ellátás akadálytalanul biztosítható, a szakdolgozói létszám is alapvetően megfelelő. A nagyszámú külföldre távozás ellenére a helyben elérhető munkaerő utánpótlásnak, a környékbeli szakiskolákban végző álláskeresőknél (is) köszönhetően.

Ehhez kapcsolódva megjegyezte, hogy pályázati forrásokból ők maguk is biztosítanak továbbképzési lehetőségeket dolgozóiknak, illetve a képzés egyre súlyosabb problémájaként jelezte, hogy bizonyos szakmákban, szakterületen (pl. EEG-s nővér, hematológiai asszisztens) az utóbbi néhány évben nem indult képzés, ami a közeljövőben, de hosszú távon *egyedül a szakmunkák terén szakdolgozói hiány lesz.*

A *betegjogok érvényesülésével*, betegjogi képviselővel, a *Kórház panaszkezelési gyakorlatával* kapcsolatos kérdésekre a jogi osztály vezetője elmondta, hogy *a betegjogi képviselőn keresztül érkező panaszok száma nő*, ami nem a sérelmes helyzetek, kifogások számának növekedésére, hanem álláspontja szerint a betegjogi képviselő folyamatos elérhetőségére, aktivitására, és az érintettek jogtudatosabbá válására vezethető vissza. Hozzáfűzte, hogy tapasztalatuk szerint az érintettek egyidejűleg fordulnak panaszukkal a kórház vezetőségéhez és a betegjogi képviselőhöz, ebből következően párhuzamos panaszkezelés zajlik, így a betegjogi képviselői intézmény érdemben nem mentesíti a jogi osztályt. Ugyanakkor a náluk dolgozó betegjogi képviselő személyét érintően pozitív a kórház és a betegek tapasztalata, jó a kapcsolatuk vele, támogatás, együttműködés jellemző a munkájára, az OBDK felé a kommunikáció is eredményes. A kérdést érintően elmondták továbbá, hogy a Kórházban nagy gondot fordítanak a panaszok kezelésére, a megfelelő információ-áramoltatásra, betegtájékoztatásra; minden félévben tartanak ún. „nagy értekezletet”, az itt elhangzó visszajelzéseket, véleményeket pedig igyekeznek beépíteni a gyakorlatba. A beérkező panaszjelzések jellemzően nem klasszikus betegjogi panaszok (pl. nem a tájékozott beleegyezéshez való jog gyakorlásával kapcsolatos kifogások), hanem infrastrukturális, kommunikációs problémákat, illetve időszakosan előforduló standard panasz-témákat (pl. vizitdíj, parkolási nehézségek) vetnek fel. Ugyanakkor az ápoláskor tapasztalt hangnem elleni kifogás szintén előfordul a panaszok között.

A *Kórház területén álló kápolna* jelenleg építési terület, az átalakítást követően ennek épületét is felújítanák, főként *a lelki gondozói szolgálat népszerűsége*, a folyamatos működés iránti nagy igény miatt. A Kórházban néhány lelki gondozó önkéntes munkában teljesít szolgálatot, jelenlétük, tevékenységük érzékelhetően fontos. A környéken *csak Mezőtúron működik egy 10 ágyas Hospice osztály*, ami nem kielégítő, nehezen megközelíthető, ezért, illetve az onkológiai osztály felől egyre növekvő igényre reagálva, *az átalakítás részeként itt is szeretnék hospice osztályt kialakítani. Az épületkomplexum akadálymentesítése megoldott*, a pavilonszerű, tömbösített intézmény-együttes egyes részei között, és részein belül mindenütt biztosított az akadálymentes közlekedés lehetősége: liftek, feljárók, rámpák és emelők vannak minden szükséges helyen. A sürgősségi osztály és az új építésű épületrészek más fogyatékosági csoportok tagjai számára is akadálymentesek (pl. indukciós hurok és taktilis jelzések használhatók), az igazgatóság épületében segítséggel (emelővel), a többiben önállóan is lehet kerekesszékekkel közlekedni. A *betegszállítással kapcsolatos* tapasztalatokról a kórház vezetői elmondták, hogy valamennyi, a mentők, betegszállítók tevékenységét kifogásoló panasz hozzájuk érkezik, igyekeznek minden esetben megfelelő tájékoztatást nyújtani. Kiemelték, hogy *új területi elosztás készül, éjszakai szállítás nincs*, pedig sürgősségi esetekben számos esetben lenne indokolt. Ezzel összefüggésben *a szállítási (menet)idő, indulási és érkezési időpontok teljes bizonytalansága, kiszámíthatatlansága, a több órás étlen-szomjan, huzatban való várakozás okozzák a legnagyobb problémát a betegeknek.* Azt is figyelembe véve, hogy főigazgató asszony beszámolója szerint a betegek mozgatása, szállítása már intézményen belül (pl. épület-részek között) is nagyon nagy figyelmet igényel; a zárójelentés kiadása után 72 órája van a betegszállítónak, hogy a beteget átvegyék, visszajelzési kötelezettségük azonban nincs. Vagyis a sok esetben magatehetetlen, ápolásra szoruló, zárójelentéssel elbocsátott beteg, bizonytalan ideig várakozni kényszerül a Kórház folyosóján. 24 órás helikopter-fogadó állomásuk jól működik, helikopter érkezésekor a belső betegszállítóik veszik át a hozott beteget.

A 14 éven aluli gyermekek szülői kapcsolattartását érintően elmondták, a gyerekosztályt is érinti az átépítés, így ez jelenleg problémás, de a beruházások befejezésével megoldott lesz a szülői jelenlét biztosítása. Egyébként, *ha van hely, természetesen adott a lehetőség*, bennfekvésre, akár 1 kórteremben tartózkodásra is a gyermekük mellett maradni kívánó szülőknek, de *sok esetben nehézkes, főként helyhiány és a tisztálkodási lehetőségek szűkössége (1 db wc) miatt. A Kórházban gyermek-neurológiai és gyermek-pszichiátriai ambuláns ellátás működik,* azonban gyermek pszichiátriai fekvőbeteg-ellátás Szolnokon nincs, az Osztályos Működési Rendszerben előírtak szerint, az ellátásra szoruló betegeket a gyulai Pándy Kálmán Kórházba, a debreceni Kenézy Kórházba, vagy a budapesti Vadaskerti Klinikára utalják tovább.

A hazai rendszert terhelő vérhiányt jelenleg a kórház kiküszöböli, donációs terve van, transzplantációt nem végez.

A főigazgató álláspontja szerint a *legégetőbb szakember hiány* a szemészet, a pszichiátria, a pulmonológia, a belgyógyászat és a sürgősségi betegellátás területén mutatkozik; utóbbiban vizsgálatom idején is bedolgozók, vállalkozók biztosítják az ellátás folyamatosságát. Álláspontja szerint ezen a problémán az *előre tervezhetőség segíthetne*: állásbörzék, hirdetések, a képzési struktúra igényekhez igazítása a kiút. Ehhez kapcsolódva a főigazgató kifejtette, hogy egy új szakterület intézményen belüli elindításához, működtetésének megkezdéséhez minimum egy szakorvosra van szükség, *de nehezem megoldható a szakorvos utánpótlás*, nem megfelelő a szakorvos képzés a rezidensek számára, szakorvosok hiányában pedig nem nyílnak új osztályok, ahol dolgozhatnak.

Az egészségügyi képzési rendszer említett, gyűrűző problémáit, a ráépülő képzések égető hiányát, és a szakvizsgázási kötelezettség munkavállalással összefüggő anomáliáit már többször jelezték, folyamatosan jelezték a (korábbi) Gyemszi<sup>1</sup> és az EMMI felé, ám tartanak attól, hogy a válaszok, megoldások, érdemi intézkedések késlekedése beláthatatlan rendszerszintű problémát okozhat már a közeljövőben az egészségügyi rendszer teljes személyi állományát érintően.

A Kórház csaknem ezeröttszáz dolgozója valamennyi szakma területét reprezentálja, azonban mindezzel együtt meglehetősen szórványos a fogyatékossgal élő betegeket érintő ellátási igény, vagy esetleg újonnan felmerült terápiás módszer, vagy bármilyen egyéb a fogyatékossgal élő személyeket érintő speciális kérés.

### **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.”);
- *Fogyatékossgal élők védelme* (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- *Testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”).

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)

---

<sup>1</sup> A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) jogutódja 2015 januárjától az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (ÁEEK) - <http://www.gyemszi.hu/aEEK/impreszum/>



- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- 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
- Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Kormányrendelet és 3. számú melléklete
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X.20.) ESzCsM rendelet és mellékletei
- A pszichiátriai betegek intézeti felvételének és az ellátásuk során alkalmazható korlátozó intézkedések szabályairól szóló 60/2004. (VII. 6.) ESzCsM rendelet (ESzCsM r.)

## **Megállapításaim**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 1.§ (2) bekezdése *d*) pontja szerint az ombudsman tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére, ennek során hivatalbóli vizsgálat indítására is jogosult, mely irányulhat egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára (is). Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Fentiek alapján eljárásom során először azt vizsgáltam meg, hogy az érintett intézmény tekintetében fennáll-e a hatásköröm. A törvény a hatóság fogalmával szemben a *közszolgáltatást végző szerv fogalmát* nem határozza meg, azt az ombudsmani gyakorlat formálta és alakította ki. Az ombudsmani gyakorlat közszolgáltatóknak tekinti a hatóságnak nem minősülő, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezetet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe. A közszolgáltatás a lakosság nagy részét érinti, vagyis a közszolgáltatás tömeges jellegű és általában valamely alapszükségletet elégít ki.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek értelmében az ombudsmani gyakorlat *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozónak tekinti az egészségügyi intézményeket*, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

## II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Ugyanakkor a testület a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolása során azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

A fenti elvi jelentőségű tétellel összhangban vizsgálati megállapításaim érvrendszerének megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy *a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

A *jogbiztonság követelménye* vonatkozásában az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>2</sup> Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

<sup>2</sup> 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. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően továbbra is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróóság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam életvédelmi kötelezettségéből adódóan az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükéből nem tudják megteremteni.

3. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló Egyezmény<sup>3</sup> 1. cikke egy sajátos definíciót ad a fogyatékossgal élő személyekre vonatkozóan, nem határozva meg konkrétan, hogy kik a fogyatékossgal élő emberek. Már a preambulum is hangsúlyozza, hogy „a fogyatékossgal egy változó fogalom, továbbá, hogy a fogyatékossgal a fogyatékossgal élő személyek és az attitűdbeli, illetve a környezeti akadályok kölcsönhatásának következménye, amely gátolja őket a társadalomban való teljes és hatékony, másokkal azonos alapon történő részvételben”. Az Egyezmény 1. cikke erre építve határozza meg, hogy „Fogyatékossgal élő személy minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, *értelmi, szellemi* vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását”. Az Egyezmény magyar nyelvű szövege „hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodást” említ, azonban az angol nyelvű szöveg tisztábban fogalmaz: „long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments”. Itt a „mental” szó nem a magyar fordításban szereplő „szellemi” kifejezéssel adandó vissza, hanem a „pszicho-szociális” terminológiával. A „*mentális fogyatékossgal élő személyeken*” tehát a korábban „*pszichiátriai betegként*” meghatározott embereket értjük, mai szóhasználattal: *pszicho-szociális fogyatékossgal élő személyeket*.

Az Egyezmény 12. cikkének 5. pontja értelmében e cikk rendelkezéseire figyelemmel a részes államok minden megfelelő és hatékony intézkedést megtesznek a fogyatékossgal élő személyek egyenlő jogának biztosítására a tulajdonhoz való joghoz és az örökléshez való joghoz, saját pénzügyeik ellenőrzéséhez, továbbá bankkölcshöz, jelzáloghoz és más

<sup>3</sup> Az Egyezményt a Magyar Köztársaság Országgyűlése a 2007. évi XCII. törvénnyel hirdette ki.

pénzügyi hitelhez való egyenlő hozzáféréshez, illetve biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket önkényesen ne foszthassák meg vagyonuktól.

A 18. cikk szerint a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek másokkal egyenlő jogát a mozgás szabadságához, a lakóhely megválasztásának szabadságához, míg a 20. cikk értelmében a részes államok a fogyatékossgal élő személyek függetlenségének a lehető legnagyobb mértékű biztosítása mellett hatékony intézkedéseket hoznak a személyes mobilitás biztosítására. A magánélet tiszteletben tartásáról szóló 22. cikk szerint a fogyatékossgal élő személy magánéletének önkényes vagy jogellenes zavarása - tekintet nélkül a személy lakóhelyére és lakáskörülményeire – tilos.

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelynek érvényesülését Magyarország – mások mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével segíti elő. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás olyan intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét, alkotmányi szintű, kikényszeríthető alanyi jogok jellemzően nem vezethetők le. Az Alkotmánybíróság a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatában kifejtett értelmezésekor abból indult ki, hogy az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése az egészséghez való jognak az alanyi oldalát, a XX. cikk (2) bekezdése pedig annak objektív, intézményvédelmi oldalát határozza meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a korábbi Alkotmányban elismert testi és lelki egészséghez való jog szoros összefüggésben állt a korábbi az élet és emberi méltóság jogával: az alapjog alanyi oldalát a személyiség testi-lelki integritásához való jogként határozta meg, amely az emberi méltósághoz való jogból következik. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eszerint “az emberi méltóság lényeges tartalma” töltötte meg az egészséghez való jognak az alanyi oldalát tartalommal. Az Alkotmánybíróság ennek alapján továbbra is fenntarthatónak tartotta az egészséghez való jog korábbi alkotmánybíróági értelmezését. (Az AB egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatát összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, emellett lásd különösen 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, 37/2000. (X. 31.) AB határozat indokolását]

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 egészségés 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 igénybevételi lehetőségét: vagyis a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

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

Az egészséghez való jog tehát önmagában az Alkotmány rendelkezései és az azt értelmező 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.

### III. Az ügy érdemében

A helyszíni vizsgálat tapasztalatait összegezve, illetve a rendelkezésekre bocsátott iratok, kórházi dokumentáció,<sup>4</sup> valamint a vonatkozó jogszabályi rendelkezések áttekintését követően *a Szolnoki Hetényi Géza Kórház működési gyakorlatában alapvető jogokkal összefüggő visszás helyzetet nem tártunk fel.*

A fentiekkel együtt mind az írásbeli tájékoztatásból, mind a helyszíni vizsgálat tapasztalataiból megállapítható, hogy elengedhetetlen a fenntartói és a finanszírozási háttér egyedi és rendszerszintű bizonytalanságainak és hiányosságainak a kiküszöbölése, mely a központosítás és a szakdolgozói létszámhiányból származó nehézségek hatékony és gyors felszámolásával lehetséges, hogy az gyógyító-megelőző ellátás, vagyis az egészségügyi szolgáltatás megfelelő színvonalon, folyamatosan biztosított legyen.

Az elmúlt évtizedek általános tapasztalata volt az egészségügyben a paternalista szemléletmód, a partnerként való kezelés hiánya az egészségügyi ellátások, különösen pedig a fekvőbeteg szolgáltatók működése során, vélhetően azért, mert a jogok tekintetében erősebbé vált a megjelenés. Valójában nem feltétlenül a gyakorlat változott, hanem a jogtudatos, tájékozott páciens lett több. Ezért is egyre jelentősebb a betegjogokról való jogállami gondolkodás, a szakágazatban dolgozók megbecsülése, az egészségügy minden szereplőjének (beteg-orvos-ellátórendszer) az összhangja. Nem lehet biztonságos, korszerű, mindenki számára hozzáférhető ellátást nyújtani évtizedes problémákkal küzdő, tekintélyelvű intézményi struktúrával, innováció-képtelen szakképzési rendszerben.

Az általunk vizsgált Kórház működése során az évtizedes szakember (orvosok, szakdolgozók) hiány mellett olyan korszerű, a betegjogok szempontjából támogató közeget épített fel, melyben valóban érvényesül az egészségügyi törvény betegjogi kódexe, amely következtében az ellátás erre is tekintettel működőképes.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Hetényi Géza Kórház-Rendelőintézet a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működik, működésével kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észleltem, ebből következően ombudsmani intézkedés kezdeményezése nem indokolt.* Jelentésemet elsődlegesen figyelemfelhívásnak szánom, különösen annak fényében, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére szoruló beteg emberek és hozzátartozóik, valamint az egészségügyi intézményrendszer dolgozói körének helyzetére olyan sajátos kiszolgáltatottság, egymásra utaltság jellemző, melynek helyes értelmezéséhez objektív helyzetértékelés, és ezzel összefüggésben az irányadó alapjogi szempontok következetes hangsúlyozása elengedhetetlenül szükséges.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

---

<sup>4</sup> Az intézménylátogatás során másolatban bekért iratok, dokumentumok: a Kórház házirendje, és működési engedélye, mellékleteivel együtt; a Pszichiátriai Osztály és a Gyermekpszichiátriai Szakrendelés Osztályos Működési Rendje, a korlátozó intézkedések alkalmazására vonatkozó belső intézményi protokoll; a Pszichiátriai Osztályra történt legutóbbi 5 sürgősségi beszállítás teljes dokumentációja, valamint az intézménylátogatást megelőző napon a „zárt részlegen” elhelyezett betegek listája, és betegdokumentációja.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2456/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Az elektronikus sajtóból<sup>1</sup> értesültem arról, hogy Kislétán eleinte éjszakánként, majd délutánonként is szülei bezárva tartották 11 éves gyermeküket. A gyermekjóléti szolgálatot egy helybeli lakos értesítette, a szolgálat az ügyben bejelentést tett a rendőrségen. A szülők ellen büntetőeljárás indult, a kislányt a híradás idején kórházban ápolták, négy testvérét pedig ideiglenesen lakásotthonba helyezték. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Tekintettel arra, hogy a sajtóhírek alapján felmerült az érintett gyermek alapvető jogaival összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem a területileg illetékes védőnőt, a Dr. Jósa István Általános Iskola (a továbbiakban: iskola) igazgatóját, a kislétai Egyesített Szociális Intézmény Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat) vezetőjét, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Nyírbátori Járási Hivatal Járási Gyámhivatalának (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjét. Valamennyi megkeresett személyt és intézményt arra kértem, hogy az ügyben rendelkezésére álló dokumentumok másolatát bocsássa rendelkezésemre.

### **Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés);
- a gyermekek 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 Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.);
- az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény;
- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006.(XII.23.) Korm. r. (Gyszr.)
- a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet.

### **A megállapított tényállás**

1) *A területileg illetékes védőnőtől* arról kértem tájékoztatást, hogy a családban élő gyermekeket védőnőként gondozta-e, amennyiben igen, akkor pedig észlelte-e a gyermekek bármiféle veszélyeztetettségét, amennyiben észlelte, akkor ennek megszüntetése érdekében milyen intézkedéseket, lépéseket tett.

<sup>1</sup>Lásd [http://index.hu/belfold/2015/04/29/harom\\_even\\_at\\_egy\\_spajzba\\_zartak\\_11\\_eves\\_lanyukat/](http://index.hu/belfold/2015/04/29/harom_even_at_egy_spajzba_zartak_11_eves_lanyukat/)

A kapott tájékoztatás szerint a család 2005 augusztusában költözött Budapestről Kislétára, ahol a szülők egy kertes családi házat vásároltak. A ház régi építésű volt, de lehetőségeikhez mérten renoválták, kifestették, berendezték. A közműszolgáltatások adottak, fürdőszoba van, a ház és az udvar tiszta, rendezett. Az édesanya munkalehetőség hiányában a gyermekekkel volt otthon, az apa a család jövedelmét alkalmi munkavállalással egészítette ki. A gyermekek ápoltak, ruházatuk rendezett, mozgásuk, beszédük, illetve értelmi fejlettségük életkoruknak megfelelő volt. Az életkorhoz kötött kötelező védőoltásokon és szűrővizsgálatokon a tanácsadóban megjelentek, de az ügyben érintett kislányt a kétéves kori szűrővizsgálatra az édesanya időhiányra hivatkozva nem vitte el. A kislány vékony, nyúlánk testalkatú volt. A védőnő kérdésére az édesanya elmondta, hogy a gyermek jó étvágyú, de válogatós. Családlátogatásai során a védőnő azt tapasztalta, hogy az anya a domináns, aki kézben tartja a gyermekek nevelését és irányítja a család életét, az apa csendes, háttérbe vonuló típus. Az anya nagyon szigorú, szinte már katonás volt, de következetes. Ezzel párhuzamosan a védőnő észlelte az anya részéről a segítő, tanító, támogató magatartást, aki gyermekeit megvédi, kiáll mellettük. A család gyermeknevelési módszereiben észrevette, hogy túlzottan teljesítményorientáltak, a szobatisztaságra nevelésben, a helyes ceruzafogásban úgy, mint a gyermekek viselkedésében. Az ügyben érintett kislány nagyobb testvére egyszer az óvodában elmondta, hogy a kanapé párnáiból barikádot képeznek, és aki nem fogad szót vagy rosszkodik, oda kell ülnie és a többiek nem játszhatnak vele. Egy családlátogatás alkalmával az édesanya elmondta, hogy a később bezárt kislány metsző tejfoga gyökerestől kitört, de ő nem látta, hogy történt. A kislány a védőnő kérdésére élményszerűen elmesélte, hogyan esett ki a foga. A védőnő kipróbálta a szakorvos által korábban javasolt módszert, mi szerint, ha egy bántalmazott gyermek arca felé nyúl, a gyermek szeme rebben, fejét elfordítja. Ebben az esetben a kislány az érintésre kedvesen mosolygott és tovább beszélt. A család legkisebb gyermeke már Kislétán született, megszületése után még szorosabbá vált a védőnő kapcsolattartása a családdal. Testi fenyítés, fizikai bántalmazás, elhanyagolás jeleit soha nem észlelte. A gyermekek nevelési, oktatási intézménybe kerülése után a védőnő havi rendszerességgel ellenőrizte személyi higiéniájukat, ápoltságukat, fejtevésségüket. A család gyermekeit ápoltak, jó magaviseletűnek tartotta. Tanköteles korú, oktatási intézménybe beíratott gyermekek esetében családlátogatást már nem végzett, az iskolai osztályhoz kötött kötelező szűrővizsgálatokon az érintett kislány részt vett. A 2012/2013-as tanévben a gyermek iskolai magatartási és viselkedés problémáiról az édesanyával beszélt a védőnő, javasolta pszichológus felkeresését, akár a Pedagógiai Szakszolgáltatón keresztül, akár a Megyei Kórház Gyermekpszichológia szakrendelés útján. Az édesanya a gyermek magántanulói státuszának elérésében a védőnő segítségét kérte, aki arról tájékoztatta, hogy ennek eldöntése, javaslata nem tartozik a kompetenciájába. A szülőkkel kapcsolatban a védőnőnek nem volt rossz tapasztalata, konfliktusa, a védőnői gondozás során mindvégig együttműködők voltak.

2) *Az iskola igazgatójától* arra a kérdésekre vártam választ, hogy a szülők mivel indokolták azon kérésüket, hogy gyermekük tankötelezettségét magántanulóként teljesítse, szükségesnek találta-e a szülők kérelméről a gyermek lakóhelye szerint illetékes kormányhivatal értesítését. Rákérdeztem továbbá, hogy hogyan alakult a gyermek iskolai előmenetele tankötelezettsége iskolába járással történt teljesítése idején, illetve magántanulóként, észlelték-e a gyermek veszélyeztetettségét, ha igen, akkor ennek megszüntetése érdekében mit tettek.

*Az igazgató tájékoztatása szerint* az ügyben érintett gyermek a 2014/2015. tanévben az iskola 5. osztályos magántanulója volt. A szülők 2014. március 17-én kérték, hogy a gyermek magántanulói státuszba kerülhessen. A gyermekkel előtte voltak kisebb problémák, a szülők a kérelmükben a magántanulói jogviszony indoklásaként a gyermek magatartási és egyéb problémáit írták.

Elmondta, hogy szerinte jogtalanul vádolták meg a tanárok lopással a gyermeket, egyébként pedig az iskolában rossz társaságba keveredett, és mivel nagyon befolyásolható, a többiek miatt vannak vele problémák. A szülőket sértette, hogy a gyermekük a faluban lejárhatja a családot, úgy érzik, hogy ők tudják tanítani a gyermeküket.

Az iskola gyakorlata szerint a magántanulói jogviszony kérésekor minden esetben kikérik a gyermekjóléti szolgálat véleményét. Ebben az esetben is elkészítette a családgondozó a környezettanulmányt, javaslatát pedig megküldte az iskolának. A javaslat ismeretében a nevelőtestület határozatot hozott a magántanulói jogviszony engedélyezéséről a 2013/2014. tanév hátralévő részére, és felhívta a szülő figyelmét a tanév végi osztályozó vizsgára. A gyermek a 2013/2014. tanév végén sikeres osztályozó vizsgát tett (testnevelésből jó, a többi tárgyból elégséges, vagy közepes osztályzatot kapott).

A szülők a 2014/2015. tanév elején ismételten kérték gyermekük részére a magántanulói jogviszony engedélyezését. Mivel a gyermek a tanév végén sikeres osztályozó vizsgát tett, az iskolának nem volt oka kételkedni abban, hogy ebben a tanévben is teljesíteni fogja a követelményeket, ennek ellenére véleményt kértek a gyermekjóléti szolgálattól. A vélemény ismét megerősítette, hogy nem hátrányos a gyermeknek a magántanulói jogviszony.

A gyermek a 2014/2015. tanévben, félévkor szervezett osztályozó vizsgán jól teljesített (testnevelésből ismét jó érdemjegyet kapott, magyar irodalomból, matematikából és természetismertből jeles osztályzata volt, a többi tantárgyból közepesre teljesített). Az osztályozó vizsgán mindkét alkalommal jókedvűen, tisztán, ápoltan jelent meg, nem mutatta semmi jelét annak, hogy probléma lenne vele.

Segítséget a szülők soha nem kértek a gyermek felkészítéséhez, problémát nem jeleztek az iskola felé. Mindezeket figyelembe véve az iskola nem észlelte a gyermek veszélyeztetettségét, erre vonatkozó jelzést a gyermekjóléti szolgálattól sem kapott.

3) *A gyermekjóléti szolgálat vezetőjétől* az iránt érdeklődtem, hogy a családban élő gyermekek veszélyeztetettségéről volt-e tudomása a szolgálatnak a családból való kiemelésüket megalapozó állampolgári bejelentést megelőzően. Ha pedig volt tudomásuk a veszélyeztetettségről, akkor pontosan mikor, hogyan és kitől értesültek erről. Végül azt kérdeztem, hogy a családból való kiemelésüket megelőzően a gyermekeket gondozta-e a szolgálat a gyermekjóléti alapellátás, vagy védelemben vétel keretében.

A vezető tájékoztatása alapján az állampolgári jelzést megelőzően a családot nem gondozta a gyermekjóléti szolgálat. Kapcsolatban a családdal csak a gyermek magántanulóvá nyilvánítása ügyében voltak. Az első környezettanulmány készítésekor a gyermek az udvaron tartózkodott, és elmondta, hogy szeretne magántanuló lenni. Az édesanya úgy nyilatkozott, hogy azért szeretné, ha gyermeke magántanuló lenne, mert többször vádolták meg jogtalanul lopással, a kislány befolyásolható és rossz társaságba keveredett. Az édesanya véleménye szerint ezeket a problémákat a magántanulóvá nyilvánítással ki lehet küszöbölni.

A második környezettanulmány idején a gyermek ismét kint tartózkodott. A kamra ajtaja elé, ahová a kislányt zárták egy szekrényt húztak. A kislány a családból való kiemelését követően mondta el, hogy mielőtt a családgondozó kiment hozzájuk megfürdették és tiszta ruhát adtak rá, valamint megmondták neki, hogy ne mondjon semmi rosszat a szülőkről.

A lakossági jelzés 2015. április 13-án érkezett a gyermekjóléti szolgálathoz. A családgondozó azonnal kiment a helyszínre és megkérdezte a gyermeket, hogy be tudja-e engedni őt a házba. A kislány nemleges választ adott és elmondta milyen körülmények között van, azt is említette, hogy éhes. A családgondozó ételt vitt neki, majd megnyugtatta és közölte vele, hogy mit fog tenni.

A családgondozó értesítette a szakmai vezetőjét, a körzeti megbízottat és a gyámhivatalt. A helyszínre már a szakmai vezetővel és a gyámügyi ügyintézővel együtt ment vissza. A gyermek ekkor már a mentőautóban ült, és a rendőrök is megkezdték a helyszínelést, a szülőket értesítették.



A gyermeket a mentőautóban a gyámügyi ügyintéző és a rendőr meghallgatta, majd a gyámhivatali ügyintéző kíséretében a Dr. Jósa András Oktató Kórház Gyermekosztályára vitték. A család másik négy gyermekét ideiglenes hatállyal kiemelte a gyámhivatal a családból.

A szülők azzal próbálták a történeteket magyarázni, hogy a kislánnyal magatartási problémák voltak, amit igazából nem tudták kezelni. Elmondásuk alapján a szoba, amibe gyermeküket bezárták be volt rendezve, a lakossági bejelentést megelőzően égették el belőle a bútorokat, mivel azokat lányuk fekáliával bekente. A kislány ezt tagadta, sőt azt is elmondta, hogy ha kint tartózkodhatott és a mosdóba kellett mennie mindig figyelte valaki, aki arra ügyelt, hogy ne hagyja a kézmosóból vizet igyon. A szülők elmondták, hogy jelezték a problémát az iskolának, a védőnőnek, a házi orvos asszisztensnőjének. Ezen szervektől jelzés a gyermekjóléti szolgálatához nem érkezett, és a szülők a szolgálatától nem kértek segítséget.

A családgondozó az állampolgári jelzést követően „Gyermekeink védelmében” adatlapon – egyebek mellett – a következőket rögzítette. Annak a kamrának az ajtaja, ahol a kislány élt egy fekete lepellel volt letakarva, az ajtó aljához egy fehér rongyszőnyeg volt leterítve. Az ajtó kívülről tolózárral zárható, belülről nem nyitható ki. A kamrában a földön egy – gyakorlatilag az egész teret betöltő – vizeletnyomos, nagyon piszkos matrac volt. A padlón egy vizelettel teli bili volt, de a földön is láthatóak voltak vizeletnyomok. A betonjellel, kőborítású aljzat ugyancsak mocskos volt. A matrac tetejénél a falhoz berakva két piszkos tányér, egy kanál, egy kör alakú tálca volt található. A matracon ötödik osztályosok részére készült könyvek, valamint angol szavakat tartalmazó fecnik és a kislány feljegyzései (18 napig ettem, 18 napig nem) voltak. A kamrában sem világítás, sem fűtés nem volt. A kislány elmondása szerint 5 éve tartják ebben a „szobában”, folyamatosan megalázták és elkülönítették a testvéreitől. Elmondta azt is, hogy egy másik, nem házban lévő raktárhelyiségbe is gyakran bezárták. A gyermek 2014-ben nem volt orvosnál, így orvosi dokumentáció nem készült róla.

Az édesapa általános iskolát végzett, az édesanya szakközépiskolában érettségizett, szakmája fodrász és parókakészítő. A család kifelé összetartó, példás nevelési értékekkel rendelkező képet mutatott magáról. A gyermekek nem csavarogtak, az iskolából igazolatlanul nem hiányoztak. A szülők nem számoltak be jelentősebb társadalmi kapcsolatokról, közeli barátaik sincsenek. A gyermekjóléti szolgálat által rendezett eseményeken, ha nem is teljes létszámban, de megjelentek. Mindig megindokolták, hogy miért az édesanya ment el két gyermekkel, vagy miért csak a legkisebb, vagy a legidősebbek mentek.

A feljegyzés szerint az édesanya 12 évesen szülői bántalmazás miatt gyermekvédelmi gondoskodásba került. Előző párkapcsolata azért nem sikerül, mert párja verte őt. Az ebből a kapcsolatból származó lányát és párja korábbi házasságából született fiát három közös gyermekükkel együtt nevelik. A családgondozó azon kérdésére, hogy miért bántak ilyen embertelenül kislányukkal azt válaszolták, hogy a gyerek hajlamos önmagában és a családban is kárt tenni, továbbá tartósan magatartási problémákkal küzd.

A kislány korábbi osztályfőnöke 2015 májusában kelt jellemzése szerint a kislány első osztályban mindig szorgalmasan készült az órákra. Matematikából, valamint magyar nyelv és irodalomból a jobb képességű diákok közé tartozott. A felnőttekkel általában tisztelettudóan viselkedett. *A második, illetve a harmadik osztályban azonban elkezdett szájalni, felelgetni és beszólogatni. Ezeket főleg a társaival szemben tette, de előfordult, hogy a felnőttekkel is szemtelen volt. A második osztálytól kezdve a kislány egyre többször lopta meg társait. Az eseteket az osztályfőnök a gyermekkel megbeszélte, a szülőnek jelezte. Emiatt az osztályfőnök korábbi jó kapcsolata a szülővel megromlott. A szülő ugyanis a pedagógus tájékoztatását személyes sértésnek tekintette.*

**4) A gyámhivatal vezetője** nemmel válaszolt arra a kérdésemre, hogy a családban élő gyermekek veszélyeztetettségéről a családból való kiemelésüket megalapozó állampolgári bejelentést megelőzően volt-e tudomása a hatóságnak.

A gyámhivatal az esetről csak 2015. április 13-án a gyermekjóléti szolgálat családgondozójától értesült. Ezt megelőzően a gyermekek ügyében semmilyen jelzés a jelzőrendszer tagjaitól nem érkezett, így hatósági intézkedésre nem volt szükség. 2015. április 17-én a kislány négy testvérét ideiglenes gondozási helyükre vitték a Kislétai Önkormányzat mikrobuszával. A kislányt a kórház 2015. április 20-án bocsátotta el, még azon a napon ő is a gondozási helyére került. A gyermekekkel a gyermekvédelmi intézmény pszichológusa foglalkozik. Az ügyben a szülők ellen a gyámhivatal 2015. május 4-én feljelentés tett kiskorú veszélyeztetése miatt. A szülők ellen hivatalból a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányságon, a Btk. 194. § (3) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés c) pontja szerint minősülő, a sértett sanyargatásával tizennyolcadik életévet be nem töltött személy sérelmére elkövetett személyi szabadság megsértése büntett elkövetésének megalapozott gyanúja miatt folytat eljárást. Az ideiglenes hatályú elhelyezést követően a gyámhivatal megindította annak felülvizsgálatát, amely jelentésem írásba foglalásakor folyamatban volt.

A gyámhivatal vezetőjének tájékoztatása szerint a nyomozó hatóság a gyermeket a gyámhivatali ügyintéző jelenlétében hallgatta meg. A gyermek jegyzőkönyvi nyilatkozata – többek között – a következőket tartalmazza. A gyermeket kb. 5 éve tartják rendszeresen bezárva a szülei, mert akkor még gyakran előfordult, hogy éjszaka bevizelt álmában. Ezt megunták a szülei és az anyukája azt mondta, hogy tovább nem akarja szagolni a bűdösét és külön rakták a spájzba. Elmondása szerint akkor még rendszeresen járt iskolába és csak este kellett ott aludnia, akkor az ajtót kívülről rázárták. Azt nem tudta megmondani, hogy az ajtó kívülről történő bezárására miért volt szükség. Elmondása szerint, amikor 3. osztályos volt akkor a néhány gyerek ráfogta, hogy ellopott tőlük néhány dolgot. Kérdésre azt válaszolta, hogy pl. zsemlet, szendvicset, innivalót, csokit. 2014 márciusától magántanuló, mert az anyukája kivette az iskolából. Azóta nappal is be van zárva, hetente két alkalommal engedik ki, olyankor kiüríti az éjjeli edényt, amibe a szükségleteit végzi, de csak a hátsó kertbe boríthatja, mert az anyukája nem engedi, hogy a wc-be borítsa. [...] A majdnem szembe szomszéd néni, amikor kint volt a ház előtti padon akkor neki kiabált ki. Ő adott neki párszor, vizet, kenyeret és kristálycukrot. [...]. Elmondása szerint januárban fürdött utoljára mielőtt a féléves vizsgára vitték volna, azóta csak mosakodás van reggelente. A gyermek elmesélte, hogy a félévi vizsgán a tanár megjegyezte, hogy „de kis vékony lettél”. *A kérdésre hogy kért-e valamikor segítséget valakitől azért, hogy ebből a helyzetből szabaduljon nemleges volt a válasz. A miéltre azt válaszolta, hogy azért nem mert nem hittek volna neki, meg aztán az anyukája úgyis megtudta volna, és még jobban megbünteti.*

A gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről döntő határozat indoklása szerint *az utcában élők rendszeresen adtak be ételt és italt a gyermeknek.* A tanúként meghallgatott asszony elmondta, hogy a kislány többször kért tőle enni és innivalót az ablakon keresztül. Kérésének ő kétszer eleget tett, emellett egy másik szomszéd is adott a gyermeknek enni. A tanúként meghallgatott asszony nem sejtette, hogy a gyermek ilyen körülmények között él, amikor beszélt vele az ablakon át soha nem mondta, hogy be van zárva, igaz ezt ő sem kérdezte. Arra gondolt azért beszél onnan, mert az ablakból rá lehetett látni arra a helyre, ahol dolgozott. Az ő fia szólt a családgondozónak, hogy valami nincs rendben.

Egy másik tanúként meghallgatott férfi elmondta, hogy tapasztalata szerint a kislányt mindig „eldugták”, kilógott a családból. Egyszer látta, hogy a gyermek 30-35 fokos melegben órák óta kint állt a melegben, mert feltehetőleg büntetésben volt. *Húsvét után az önkormányzatnál volt dolga, akart beszélni is a családgondozóval, de mire végzett a családgondozó már elment. Később már nem ment vissza, hogy a problémát jelezze.*

Az eljárás során a gyámhivatal meghallgatta az édesanyját is. Az asszony – egyebek mellett – elmondta, hogy a kislánnyal a probléma 2014 márciusában kezdődött az iskolában.

A tanároktól és a szülőktől is érkeztek a jelzések. *A gyermek osztályfőnöke szerint a kislány kakaós csigát, innivalót, édességet, ceruzát, radír és olykor pénz is lopott. Elég sokszor kapott intőt, vagy magatartásból egyest.*

Az édesanya eleinte nem akart hinni a vádaknak. Amikor a hitoktató tanár azt mondta, hogy a kislány az ő táskájában turkált és elvette a bankkártyáját az édesanya számon kérte a gyermeket, aki mindent tagadott, de az édesanya megtalálta a kislány táskájában a bankkártyát. Elmondta a gyermeknek, hogy mennyire helytelen, amit tett és megbeszélte, hogy visszaadja a bankkártyát a hitoktatónak. Ez azonban nem történt meg, a gyermek a bankkártyát az utcán eldobta. Az osztályfőnök próbált segíteni, ez azonban nem vezetett eredményre, a gyermek továbbra is lopott. *Szinte minden nap szembesült azzal, hogy a gyermek nem jó úton jár, a probléma napi szinten jelen volt az életükben, amit jelzett az igazgatónak, az osztályfőnöknek, illetve a védőnő és a szomszédasszony, aki a házi orvos mellett asszisztens is tudott róla.*

Ezt követően kérte a gyermek magántanulóvá nyilvánítását. Ezután sokáig úgy kezelte őt, mint a többi gyermeket, sőt ha testvérei nem látták még kivételezett is vele. Ennek ellenére a kislány továbbra is elvette testvérei dolgait, ha annak okáról faggatták csak megvonta a vállát és mosolygott. 2014 szeptembere, októbere körül került a spájzból kialakított szobába, igaz előtte is ott lakott, de szabadon járhatott a lakásban. 2014 novemberétől éjszakaóra bezárták, mert testvérei többször arra ébredtek, hogy jár-kei a lakásban és a szekrényükben turkál, vagy a konyhában élelmiszer után kutat. 2015. április 13-án volt az egyetlen nap, amikor napközben is bezárták, mert egyik szülő sem volt otthon. Az anya szerint erre azért volt szükség, hogy nehogi kárt tegyen magában. A gyermekkel általában ő tanult, angolból a két lánytestvére segített neki. Ha valami nem sikerült, akkor dührohamot kapott. Az édesanya úgy véli, hogy az iskolától nem kapott kellő segítséget, nem jártak utána, hogy a lopások betegesek voltak-e. Tologatták, halasztgatták az ügyet, valami mindig közbe jött. Őt gyermekük mellett, autó hiányában nehezen tudnak bármit is megoldani. Pszichológusnál, vagy más szakembernél nem jártak. Szereti gyermekét és sajnálja, hogy nem volt erélyesebb és határozottabb, amikor segítséget kért és nem kapta meg. Belátja, hogy párjával együtt rossz döntést hoztak, a gyerekükkel kapcsolatos problémát másképp kellett volna kezelniük.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A Gyvt. 94. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata. A Gyszt. 1. § (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a járási (fővárosi kerületi) gyámhivatal, valamint a szociális és gyámhivatal gyakorolja. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint pedig egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervek hatóságnak minősülnek az Ajbt. értelmében, így rájuk kiterjed vizsgálati hatásköröm.

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

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi éllel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó 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.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása.

Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybíróági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*. Mindebből az is 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.

**2. A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.** A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot.

E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam 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 az 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. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. Az Egyezmény 3. cikke nyomán meghatározó alapelv a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás. A részes államok kötelezettsége annak elismertetése, hogy a felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre hárul. Ezt alapul véve segítséget kell nyújtaniuk a gyermek szüleinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodniuk kell a gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

### **III. Az ügy érdemében**

1. Kiindulópontként rögzíteni szükséges, hogy az Nkt. hatályos 45. § (5) bekezdése szerint a tankötelezettség iskolába járással, vagy ha az a tanuló fejlődése, tanulmányainak eredményes folytatása és befejezése szempontjából nem hátrányos, a szülő kérelmére magántanulóként teljesíthető. A szülők 2014. márciusi – gyermekük magántanulóvá nyilvánítására vonatkozó – kérelmének benyújtásakor az Nkt. 45. § (6) bekezdése akként rendelkezett, hogy *„Ha az iskola igazgatójának megítélése szerint a tanulónak hátrányos, hogy tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget, vagy az így elkezdett tanulmányok eredményes folytatására vagy befejezésére nem lehet számítani, köteles erről értesíteni a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes kormányhivatalt, amely a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló milyen módon teljesítse tankötelezettségét. Hátrányos helyzetű tanuló esetén az iskola igazgatójának döntéséhez be kell szereznie a gyermekjóléti szolgálat véleményét.”*

Az Nkt. 45. § (6) bekezdése 2015. január 1-jétől akként módosult, hogy az iskola igazgatója a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló a tankötelezettségének magántanulóként tehet eleget. Az igazgató megítélése szerint a gyermek számára nem volt hátrányos tankötelezettsége magántanulóként való teljesítése, így a kormányhivatalt nem értesítette, de a gyermekjóléti szolgálat véleményét kikérte. A rendelkezésemre álló iratok, illetve információk alapján azonban az iskola pedagógusainak, a gyermekjóléti szolgálat családgondozójának és a védőnőnek is *tudomása volt a gyermekkel kapcsolatos problémákról* (lopások, hazudozások, magatartási problémák).

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése a törvényben szabályozott *gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatellátók* között az *egészségügyi szolgáltatást nyújtókat*, valamint a *köznevelési intézményeket* is nevesíti. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény ezen feladatellátók számára *jelzési és együttműködési kötelezettséget* ír elő. A Gyvt. 5. § n) pontjának meghatározása szerint 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.

Egy *módszertani ajánlás* a gyermek fejlődését veszélyeztető helyzet megjelenési formái közé sorolja a gyermek verbális, vagy fizikai agresszióját, továbbá ha a gyermek magatartása otthon, az iskolában, vagy egyéb helyen a közösség számára tartósan elfogadhatatlan. Az ajánlás szerint veszélyeztető helyzet a gyermek esetében bármely törvénybe ütköző cselekedet fennállásának gyanúja, vagy törvénybe ütköző cselekedet elkövetése.<sup>2</sup> *Mindebből következően álláspontom szerint a gyermek veszélyeztetett volt.*

A hivatkozott 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.”*<sup>3</sup>

A Gyvt. 39. § (1) bekezdése és (4) bekezdés a) pontja alapján 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.

<sup>2</sup> Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 24-25. o. <http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/veszelyez.pdf>

<sup>3</sup> Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozása - módszertani ajánlás 3. o. <http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/veszelyez.pdf>

A kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermekjóléti szolgálat feladata a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával elősegíteni a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását.

Az NM rendelet 18. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha a veszélyeztetettség valamely más gyermekjóléti, szociális, egészségügyi vagy egyéb ellátás biztosításával előreláthatólag megszüntethető, illetőleg mérsékelhető, a szolgálat kezdeményezi az ellátás biztosítását. Az NM rendelet 18. § (3) bekezdése szerint akkor, ha a gyermekjóléti szolgálat valamely ellátás biztosítását kezdeményezi, előzőleg kísérletet kell tennie arra, hogy megnyerje a gyermek, illetve szülője együttműködését. Egy másik módszertani útmutató<sup>4</sup> szerint a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzést követően a jelzőrendszeri tagok és a gyermekjóléti szolgáltató folyamatosan konzultálnak arról, hogy ki, milyen segítséget tud nyújtani a gyermek, család, számára a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A hatékony beavatkozás érdekében a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélést hívhat össze.<sup>5</sup>

*Megállapítható, hogy a gyermek veszélyeztetettségét a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok és a családgondozó sem észlelte, így annak megszüntetése érdekében intézkedéseket (esetmegbeszélés összehívása, a szülőknek és a gyermeknek a gyermekjóléti alapellátás keretében segítségnyújtás felajánlása, annak elfogadása hiányában védelembe vétel kezdeményezése) sem tettek. Mindebből következően az észlelés hiányából következő mulasztás állandósította és súlyosbította a gyermek veszélyeztetett helyzetét, ezáltal pedig visszásságot okozott a védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.*

2. A Gyvt. 39. § (2) bekezdése alapján a gyermeki jogokról való tájékoztatás a gyermekjóléti szolgáltatás feladata. Az ombudsmani vizsgálat feltárta, hogy a huzamosabb ideig bezárva tartott, sanyargatott gyermek és testvérei nem kértek segítséget felnőttől. Feltehetőleg sem a kislány, sem a testvérei nem voltak tisztában azzal, hogy szüleik cselekedete jogsértő, méltóságsértő és az érintett kislány attól is félt, hogy ha szólna, akkor jobban megbüntetnék. Az *AJB-2227/2010. számú jelentés* részletesen foglalkozott a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival. A jelentésben az ombudsman hangsúlyozta, hogy 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.

*A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége* azért is fontos rossz bánásmód esetén, mivel a bántalmazás és elhanyagolás látenciája igen magas. E látencia okai közül a jelentés csak azokat emelte ki, amelyek összefüggésbe hozhatók a gyermekvédelmi jelzőrendszerrel. Ezek közé tartozik, hogy a sértett gyermek egyáltalán nem tudja, hová fordulhat segítségért, illetve, hogy a bántalmazott gyermek és családja nem kerül a gyermekvédelmi rendszer látókörébe, nem kerül kapcsolatba olyan szakemberekkel, akik a bántalmazás gyanújára felfigyelhetnének. További indok lehet, hogy a családok belügyeibe való beavatkozástól sokan – szakemberek és nem szakemberek egyaránt – idegenkednek, nem kívánnak rendőrségi eljárásban részt venni, vagy egyszerűen nincsenek tisztában azzal, hogy hol kellene bejelentést tenni.<sup>6</sup> Az Egyezmény 29. cikke a részes államok kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogtudatosságának növelését, és a gyermek oktatásának egyik céljaként, hogy a tudatukba vésődjenek az emberi jogok és alapvető szabadságok, valamint az ENSZ Alapokmányában elfogadott elvek tiszteletben tartása.

<sup>4</sup> A Gyermekvédelmi észlelő-és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan 12. o

<http://www.csgyk02.hu/dok/Gyban%20egyseges%20elvek%20es%20modszertan.pdf>

<sup>5</sup> A Gyermekvédelmi észlelő-és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan 26-27. o

<http://www.csgyk02.hu/dok/Gyban%20egyseges%20elvek%20es%20modszertan.pdf>

<sup>6</sup> Babity Mária: A gyermekbántalmazás felismerése, megelőzése, kezelése. Eötvös József Főiskola, Baja 2005. 7. o. [http://www.ejf.hu/hefop/jegyzetek/gyermekbantalmazas\\_megelozes\\_kezeles.pdf](http://www.ejf.hu/hefop/jegyzetek/gyermekbantalmazas_megelozes_kezeles.pdf) (2009. 12. 18.)

Magyarország által 2003-ban benyújtott, 2-3. időszakos országjelentés 2006-os értékelésekor az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) javasolta hazánk számára, hogy a tananyagba kötelező elemként kerüljön bele az emberi jogok oktatása, továbbá a gyermekek jogairól tájékoztató kampányok szervezése. Az ombudsman még 2008-ban, az OBH-2096/2008. számú jelentésében összefoglalóan azt állapította meg, hogy Magyarországon a gyermekek alapvető jogainak átfogó oktatását is magában foglaló képzések sem számukban, sem elérhetőségükben (főváros orientált) nem képesek eleget tenni azon kötelezettségnek, amelyet az Egyezmény előír. Az Bizottság 67. ülészakán (2014. IX. 1–19.) elfogadott, Magyarországról szóló harmadik, negyedik és ötödik összevont időszakos jelentésre vonatkozó záró észrevételeiben üdvözölte Magyarország figyelemfelkeltésre irányuló programjait, ezeken belül a gyermekek jogait érintő kampányait.

A Bizottság ugyanakkor aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy ezek a programok nem terjednek ki a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozó szakemberek mindegyikére, magukra a gyermekekre, a szülőkre és a szélesebb nyilvánosságra, illetve, hogy nem elég hatékonyak. A Bizottság javasolta, hogy a részes állam folytassa és fokozza a gyermekekkel és gyermekek érdekében dolgozó szakemberek, maguk a gyermekek, a szülők és a szélesebb nyilvánosság körében az Egyezményben és fakultatív jegyzőkönyveiben foglalt rendelkezésekkel kapcsolatos figyelemfelkeltő tevékenységét abból a célból, hogy ezek az erőfeszítések az érintettek szemléletében pozitív változást eredményezzenek.

Az AJB-2227/2010. számú vizsgálat eredményeinek utánkövetése céljából 2014-ben az AJB-2601/2014. számon hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam a gyermekek, ezen belül pedig a fogyatékossgal élő és a nemzetiségekhez tartozó gyermekek általános és speciális jogainak megismertetését biztosító jogtudatosító tevékenység helyzetének monitorozására. A vizsgálat célja az volt, hogy az eltelt időszakban a gyermeki jogok, illetve az emberi jogok hazai oktatásában bekövetkezett változásokat feltárja és elemezze. Kiindulópontként megállapítottam, hogy a jogi keretek biztosítják az emberi jogok, illetve a gyermekek jogainak oktatását, a Nemzeti Alaptanterv és a kerettantervek széleskörű lehetőséget kínálnak a jogtudatosító tevékenység iskolai oktatásban és nevelésben való folytatására. A vizsgálat így a felsőoktatási intézmények képzési és kimeneti követelményeiben, és az oktatási intézmények gyakorlatában megjelenő a jogtudatosságra nevelésre fókuszált.

A jelentésben megállapítottam, hogy a gyermekek jogtudatosításának fejlesztését szolgáló intézkedések egyre nagyobb számban fellelhetők a felsőoktatási intézmények képzéseiben. Ennek ellenére azonban az átlagos köznevelési intézmények mindennapi gyakorlatában, érdemben e jogok valódi tartalma és értelme is csak eshetőleges formában kerül megismertetésre. Továbbra is a szerencsés élethelyzetten, vagy egy-egy elkötelezett pedagógus, igazgató vagy más, e terület iránt érzékeny személy aktív szerepvállalásán múlik, hogy a gyermekek felismerik-e egyáltalán jogaik megsértését, például azt, hogy hátrányos megkülönböztetés éri őket, és azt is tudják, hogy kikhez fordulhatnak segítségért. *Jelentésemben akkor megállapítottam, hogy a gyermekeket megillető általános és speciális jogaikkal kapcsolatos kérdésekben való jogtudatosításának, valamint az információkhoz és a jogérvényesítési eszközökhöz való hozzáférhetőségének jelenlegi helyzete a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz mivel hosszú távon, hatásában alkalmas az alapjogsérelem közvetlen veszélyének előidézésére.* A jelentésben feltárt visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az emberi erőforrások miniszteréhez fordultam és – egyebek mellett – arra kértem, hogy fontolja meg olyan intézkedésekből álló, egységes jogtudatosságot növelő *stratégia* kialakítását, amely alkalmas arra, hogy a gyermekek legkisebb kortól történő, napi oktatásában ténylegesen megjelenjen a gyermekjogok, a fogyatékossgal élő és az egyes nemzetiségekhez tartozó személyek jogainak megismertetése és ez alapján kialakuljon a tanulóknak a jogtudatos magatartás.



*A jelenlegi, konkrét ügyben folytatott vizsgálat a korábban a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusait, valamint a gyermekek jogismeretét, jogtudatosságát átfogó jelleggel vizsgáló jelentések megállapításait igazolta. Minderre tekintettel az AJB-2601/2014. számú jelentésemben tett ajánlásomat továbbra is fenntartom. A jogismeret, a jogérvényesítési utak ismerete ugyanis gyermekek esetében is előfeltétele annak, hogy hasonló helyzetben a kiszolgáltatott helyzetben lévő, veszélyeztetett gyermek bizalommal fordulhasson állami intézmények vagy akár számára hiteles személyek (tanár, orvos, védőnő) felé.*

A Gyvt. 17. § (2) bekezdése a törvényben nevesített jelzőrendszeri tagok jelzési és együttműködési kötelezettségén túl rögzíti, hogy a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó jelzéssel, kezdeményezéssel bármely állampolgár, a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. A Gyvt. 39. § (3) bekezdés a) pontja szerint a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben a gyermekjóléti szolgáltatás feladata.

Tény, hogy az érintett gyermek védelme érdekében hatósági beavatkozásra az állampolgári bejelentést követően haladéktalanul sor került. A lakókörnyezet azonban már korábban is észlelte a gyermek veszélyeztetett helyzetét (órákon át állt a napon, enivalót kért, „kilógott” a családból), az egyik szomszéd jelzést is akart tenni, amikor ez elsőre nem sikerült, akkor viszont már nem tartotta fontosnak a gyermekjóléti szolgálat felkeresését.

Ombudsmanként magánszemélyek eljárásának, mulasztásának alapjogi szempontú vizsgálatára, ezzel összefüggésben pedig visszásság megállapítására nem hatalmaz fel a törvény. A gyermek bántalmazását, egyéb módon történő veszélyeztetettsége észlelését követően haladéktalanul megtett jelzés azonban a gyermekek védelmére hivatott szolgáltatók és hatóságok munkáját – a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedések megtételében, a gyermek veszélyeztetett helyzetének megszüntetésében – nagyban segítik. Mindebből következően jelen esettel összefüggésben a lakókörnyezet felelősségét, a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszerben betöltött szerepét is hangsúlyozni kívánom.

Jelentésemet, annak valamennyi súlyos tanulságával együtt mindezek nyomán – az alább intézkedések megfogalmazásával együtt – egyúttal *figyelemfelhívásnak is szánom*. Álláspontom szerint ugyanis kiemelt szerepe lehet a veszélyeztetettséget megelőző rendszer működtetésében, ideértve a szülők felvilágosítását a helytelen nevelési módszerekről – akár társadalmi célú hirdetések útján – az írott és elektronikus *médiának* is.

### **Intézkedéseim**

Az alapjogokkal kapcsolatos visszásság bekövetkezése lehetőségének hatékony megelőzése érdekében az Ajb-t. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy küldje meg jelentésemet valamennyi megyei és fővárosi kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztálya számára, továbbá azok útján

- 1) hívja fel a gyermekjóléti szolgáltatók, valamint a gyermekvédelmi észlelő és jelzőrendszeri tagok figyelmét – a gyermek veszélyeztetettségnek mielőbbi felismerése és a gyermek legjobb érdekét szolgáló intézkedések megtétele érdekében – az e tárgy körben készült módszertani útmutatók használatának jelentőségére,
- 2) hívja fel a gyermekjóléti szolgálatok figyelmét a gyermeki jogokról való tájékoztatási kötelezettségük, valamint a magánszemélyek részvételének elősegítésére vonatkozó feladatuk fokozott figyelemmel való teljesítésére.

Budapest, 2015. június

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2487/2015. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

A 2015 tavaszán kihirdetett szakmaszerkezeti döntés késedelmes meghozatalával és annak a szakképzésre jelentkező tanulók számára hátrányos következményeivel több sajtóforrás beszámolt. A döntés ugyanis jelentősen átalakította a folyamatban lévő középiskolai felvételi eljárásban a következő, azaz a 2015/2016. tanévre már meghirdetett szakiskolai képzéseket.

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.

Tekintettel arra, hogy a döntéshozatallal és annak következményeivel kapcsolatban felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint az oktatáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a köznevelésért felelős államtitkártól, a nemzetgazdasági minisztertől és az Oktatási Hivatal elnökétől kértem részletes tájékoztatást.

**Az érintett alapvető jogok és elvek**

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- az oktatáshoz 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 gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga és a tankötelezettség: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magában foglalja gyermekük taníttatását.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) – (3) bekezdés]

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Szt.);
- a 2015/2016-os tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2015/2016-os tanévben induló képzésekben szakiskolai tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló 13/2015. (II. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI rendelet);
- a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet (a továbbiakban: EMMI mód.).

## A megkeresett szervek válaszai

1. A köznevelésért felelős államtitkár válaszában összefoglalta a középiskolai felvételi eljárás legfontosabb szabályait. Az eljárás egyik legjelentősebb időpontja, amikor a középfokú iskoláknak a köznevelés információs rendszerében közzé kell tenniük a felvételi tájékoztatójukat, ez az időpont a 2015/2016. tanév esetében 2014. október 31-e volt, a másik fontos határidő pedig a tényleges jelentkezés megküldése, amely az általános iskolákra vonatkozik, hiszen ők küldik meg a 8. évfolyamos tanulók jelentkezési lapját a Felvételi Központba, melyre 2015. február 13-áig volt lehetőségük.

A szakképzés esetében a Kormány hatáskörébe tartozik azon szakképesítések meghatározása, amelyekkel kapcsolatban a szakképző iskola (szakközépiskola, szakiskola) fenntartója *költségvetési hozzájárulásra* jogosult. A Kormány e döntésében megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azokat a szakképesítéseket és szakközépiskolai ágazatok körét, amelyekre a szakképző iskola fenntartója *korlátozás nélkül beiskolázhathat, illetve azokat, amelyek esetén a fenntartó költségvetési hozzájárulásra nem jogosult, továbbá azokat a szakképesítéseket, amelyek után a fenntartó költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet.* Továbbá a Kormány állapítja meg a megyékben és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok *keretszámait.*

Az államtitkár válaszában utalt arra, hogy a szakmaszerkezeti döntés meghozatalával kapcsolatos *határidőket jogszabály rögzíti.* Az Szt. 84. § (5d) bekezdése értelmében a Kormány a keretszámok fenntartónkénti elosztására vonatkozóan megyénként és a fővárosra tekintettel hozott döntését az iskolai rendszerű szakképzés tekintetében javaslatok alapján hozza meg *az érintett tanévet megelőző év július utolsó munkanapjáig.*

A Kormány e jogalkotási hatáskörében eljárva fogadta el a Kr.-t, *amelyre a 2015/2016-os tanévre vonatkozó felvételi tájékoztató közzétételét követően jelentős késéssel 2015. február 10-én került sor, és amely hatályba lépett február 11-én.* Mindennek következtében nagy számban előfordult, hogy a tanulók olyan iskolába és olyan szakképzésre adták le jelentkezési lapjukat a 2015. február 13-ai határidőig, amelyeket az időközben hatályba lépett Kr. alapján a fenntartók ténylegesen nem indítottak el a 2015/2016. tanévben. Továbbá előfordultak olyan esetek is, hogy a Kr. ismeretében a fenntartók olyan szakképzés indításáról döntöttek, amelyek nem szerepeltek a felvételi tájékoztatóban, így a tanulók és szüleik – a jelentkezés leadására rendelkezésre álló határidőig – a szakképzésre történő jelentkezés lehetőségéről nem tudtak.

A szaktárca a szakképzésért és felnőttképzésért felelős tárca, a Nemzetgazdasági Minisztérium (a továbbiakban: NGM) felé, miniszteri és államtitkári szinten is jelezte a késedelmet és a késedelemmel járó problémákat. A Közigazgatási Államtitkári Értekezleten a szaktárcát képviselő államtitkár az NGM részére átadott tárcalevélben is felhívta a figyelmet a kormányrendelet késedelmének következményeire és felajánlotta a szakértői egyeztetést. Rávilágítottak, hogy a tanév rendjében az iskolák számára előírt kötelezettségek hosszú évek óta feszített, pontosan megtervezett időpontokhoz igazodnak.

A kialakult helyzet feloldása érdekében döntött az EMMI rendelet azonnali módosításáról, intézkedési terv kidolgozásáról, a Középfokú Felvételi Információs Rendszer adatainak korrigálásáról valamint a felvételi tájékoztatók újbóli megjelentetéséről, a tanulók és szülők tájékoztatásának megszervezéséről. Az EMMI rendelet módosítása eredményeként a felvételi eljáráshoz kapcsolódó egyes határidők meghosszabbodtak, így lehetővé vált a tanulók számára, hogy megismerjék az iskolákban meghirdetésre került új szakképesítéseket, és ennek eredményeként jelentkezésüket módosítására, valamint lehetővé vált, hogy az új szakképzési tanulmányi területre jelentkező tanulók új középiskolát is választhassanak.

A szakmaszerkezeti döntés 2015. február 10-i megjelenése után a szakképzést (is) folytató középfokú intézmények február 17-e és 24-e között küldhették be az új tanulmányi terület felvételére, vagy meglévő tanulmányi terület törlésére vonatkozó kérelmüket.

A kérelmeket az Oktatási Hivatal még március 3-án is fogadta, csak ezt követően szüntette meg a bejelentésre szolgáló e-mail címet. A szakközépiskolai vagy szakiskolai tanulmányi területet meghirdető 676 intézmény 11,4%-a (77 intézmény) küldött be módosítást, 264 tanulmányi terület törlését és 79 új tanulmányi terület rögzítését kérték az intézmények, továbbá 61 intézmény felvételi tájékoztatóját adták ki. Az Oktatási Hivatal honlapján pedig aktuális tájékoztatások jelentek meg. Az államtitkár szerint az EMMI rendelet módosítása és az időközben megtett intézkedéseik segítették a tanulók esetleges pályaválasztási korrekcióját és tájékozódását. Lehetővé tették a megváltozott tanulmányi területek kiválasztásához szükséges időt, illetve az iskolaváltás lehetőségét is megteremtették.<sup>1</sup> Az államtitkár megjegyezte azt is, hogy a szakmaszerkezeti döntésről szóló kormányrendelet megjelenését egy igen hosszú egyeztetési folyamat előzi meg, amelyben a szakképesítésért felelős minisztériumok, a gazdasági és agrárkamara, az állami és nem állami fenntartók egyaránt részt vesznek. A 2015/2016-os tanévre szóló kormányrendelet volt a harmadik, amely a szakképesítések és ágazatok tekintetében keretszámokat határozott meg. Az ezt támogató informatikai rendszer felállítása és hibáinak korrigálása az elmúlt években zajlott, ez is oka volt a késedelmes jogszabályi közzétételnek.

Az államtitkár tudomásomra hozta azt is, hogy a 2016/2017-es tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés előkészítése a Szt.-ben meghatározott határidők teljesítésével elindult. Jelezte továbbá, hogy a 2015. évi LXVI. törvény 71. § (1) bekezdés k) pontja módosította Szt.-ben rögzített korábbi jogalkotási határidőt, amely értelmében 2015. szeptember utolsó munkanapjáig kell megjelentetni a 2016/2017-es tanévre vonatkozó szakképesítési és ágazati keretszámokat. Az államtitkár véleménye szerint amennyiben, a szakmaszerkezeti döntés az idei évben határidőben megvalósul, a tanév rendje, a középfokú felvételi eljárás és beiskolázás folyamata zavartalan lesz.

2. A *nemzetgazdasági miniszter* válaszában előadta, hogy a *szakmaszerkezeti döntés évente meghatározó kormányrendelet a 2015/2016-os tanév tekintetében 2014. július 31. helyett 2015. február 10-én jelent meg a Magyar Közlöny 2015. évi 13. számában.* A rendelet a középfokú intézményi jelentkezéseket megelőző napokban történő megjelenésének oka, hogy a rendelet tervezetere a közigazgatási, társadalmi egyeztetés során *több mint ezer képzésre vonatkozó, a tárca részéről mérlegelésre érdemes észrevétel érkezett, közülük számos a társadalmi egyeztetésre nyitva álló határidő, 2014. szeptember 18-a után.* Az észrevételek kezelését és a velük kapcsolatos egyeztetések lezárását jelentősen nehezítette, hogy az érintettek észrevételei sok esetben egymásnak ellentmondóak voltak. A szaktárca célja minden esetben az észrevételek lehetőség szerinti elfogadása volt, a módosítások minden esetben a tervezett szakmaszerkezeti struktúra újbóli, teljes körű áttekintését igényelték, így *a társadalmi egyeztetés csak 2014 decemberében zárult le.* Ezt követően kezdődhettek meg a végső egyeztetések a szaktárcákkal, melyek a kormányrendelet megjelenéséig tartottak.

A miniszter megjegyezte, hogy bár a szakmaszerkezeti döntés 2015 februárjában jelent meg, azonban a 2015/16. tanévre vonatkozó tervezett képzési irányok, keretszámok a társadalmi egyeztetés keretében *az érintettek számára már 2014. szeptemberben ismertté váltak.* A Kormány a vonatkozó szabályok és határidők ideiglenes módosításával megteremtette a lehetőséget a felvételi eljárásba történő bekapcsolódásra azon szakképző intézmények számára, amelyek az előzetes egyeztetésekhez képest kedvezőbb helyzetbe kerültek, mert új szakmák indítására kaptak lehetőséget.

<sup>1</sup> A 2015/2016-os tanévre történő beiskolázás adatai:

tanulmányi terület	felvételt meghirdető középfokú iskolák száma	felvételt meghirdető feladatellátási helyek	meghirdetett tanulmányi területek száma
gimnáziumi	523	539	1.977
szakközépiskolai	528	620	1.912
szakiskolai	448	541	2.576
összesen:	1.051	1.230	6.465

Ehhez kapcsolódóan az érintett szakokra jelentkező tanulóknak is lehetőségük volt az eredeti továbbtanulási szándékuk és jelentkezésük megváltoztatására. A megváltozott felvételi lehetőségekről, valamint az iskolák és a szülők ezzel összefüggő teendőiről 2015. február elején közzétett tájékoztató segítette az iskolákat, amelyet elektronikus úton közvetlenül is megkaptak. A fentiek kapcsán az Oktatási Hivatallal és az EMMI-vel közösen kidolgozták az érintetteket tájékoztató és segítő eljárásrendet az esetleges felvételi, jelentkezési problémák kezelése érdekében, amely megoldás a határidők kitolásával orvosolható volt. A miniszter ezt követően kitért az Oktatási Hivatal által megtett intézkedésekre, amelyeket részletesen (lásd később) az Oktatási Hivatal is ismertetett. *A miniszter véleménye szerint összességében a fentiek ellenére azonban a szakképző iskolák túlnyomó többsége esetében a kihirdetett képzési irányok és a keretszámok változása nem okozott problémát. Azok ugyanis csak kis mértékben módosultak, megyei összesítésben pedig a korábbiaknál kedvezőbb irányba változtak. A tanulókat nem érthette alapvető hátrány, mert képzésük más, a jelentkezési lapjukon másodikként, harmadikként megjelölt szakképző intézményben megvalósulhat.*

A 2016/2017-es tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés előkészítésével kapcsolatosan a miniszter jelezte, hogy válaszában időpontjában, 2015. július 31-én közigazgatási és társadalmi egyeztetésre történő előkészítés fázisában van, mivel a szakmaszerkezeti döntés kiadásának határideje későbbre tolódott, azt szeptember utolsó munka napjáig kell kihirdetni. Egyben megfogalmazta, hogy a szaktárca tervezi *az éves szintű rendelet kiadása helyett három évre vonatkozó időtartam meghatározását*, annak érdekében, hogy szakmai szereplők számára kiszámíthatóbbá váljon a szabályozási környezet.

**3. Az Oktatási Hivatal elnökének tájékoztatása szerint a szakmaszerkezeti döntés azon intézményeket érintette, amelyek meghirdettek szakképzési (szakközépiskolai, szakiskolai) tanulmányi területet. Szakképzési tanulmányi területet meghirdető intézmények száma 676 db, a meghirdetett szakképzési tanulmányi területek száma 4.390, amely intézményekbe a jelentkezési határidőig a szakképzési tanulmányi területekre 22.3490 jelentkezés érkezett be. *A szakmaszerkezeti döntés miatt 55 intézmény kérte 264 szakképzési tanulmányi területének törlését, amelyekre 3.546 fő tanuló nyújtott be 4.418 jelentkezés, továbbá 37 intézményben vettek fel 84 új szakképzési területet, ahová 239 fő 264 db jelentkezést nyújtott be. Összesen 55 fő olyan tanuló volt, aki csak olyan tanulmányi területre nyújtott bejelentkezést, amely a szakmaszerkezeti döntés miatt törlésre került. A szakmaszerkezeti döntés kihirdetését megelőző fél évben az Oktatási Hivatal rendszeresen tájékoztatást kért az EMMI Köznevelésért Felelős Államtitkárságától azzal kapcsolatban, hogy mikorra várható a szakmaszerkezeti döntés kihirdetése. Jelezték azt is, hogy milyen jelentős kockázatokat rejt magában a döntés késése, illetve a középfokú felvételi eljárás határidejének egymáshoz közelítése. A döntés kihirdetését követően az Oktatási Hivatal és az EMMI munkatársai közötti az egyeztetések sora zajlott arról, hogy a korábban már előzetesen átgondolt elvi forgatókönyvek alapján milyen megoldás irányában történjenek lépések mind jogalkotási, mind szervezési szinten. Azonnal megkezdődött a felvételi eljárást meghatározó EMMI rendelet és az EMMI mód. módosításának előkészítése annak érdekében, hogy a kialakult helyzet kezelésének módja a tanulóknak, a szülőknek és az iskolák számára jogilag is megfelelően megalapozott legyen. A módosításokat tartalmazó 13/2015. (III. 6.) EMMI rendeletet 2015. március 6-án hirdették ki, és egyben a módosításra vonatkozó információkat elérhetővé tették a Hivatal honlapján. A szakképző iskolákat a teendőikről és lehetőségeikről elsőként 2015. február 17-én elektronikus levélben tájékoztatták, illetve a tájékoztatást a Hivatal honlapján is elérhetővé tették. Az intézmények 2015. február 17-24. között kérhették az érintett tanulmányi területek törlését és új tanulmányi területek felvételét, a beérkező kérelmek, kérdések kezelésére külön kommunikációs csatornát hoztak létre. Az intézményektől beérkező törlési és új tanulmányi terület felvételi kérelmek feldolgozása folyamatosan, feszített tempóban folyt a Hivatalban, hogy a Középfokú Iskolák Felvételi Információs Rendszerben (a továbbiakban: KIFIR) szükséges tanulmányi terület változásokat minél előbb meg tudják jeleníteni.***

A szakmaszerkezeti döntés kihirdetését követően megkezdődött a következmények kezeléséhez szükséges KIFIR informatikai rendszer átalakításának egyeztetése a rendszert üzemeltető és fejlesztő Educatio Nonprofit Kft-vel. A KIFIR informatikai rendszer működésének módosítása elengedhetetlen volt ahhoz, hogy az érintett iskolákat megfelelően támogatni tudják, és így a következményeket kezelni lehessen. A szükséges változtatások specifikálása, fejlesztése, tesztelése, a szükséges programfelhasználói útmutatók készítése feszített tempóban folyt a Hivatalban az Educatio Nonprofit Kft együttműködésével.

Az általános iskoláknak és szakképző iskoláknak tájékoztató levelet 2015. március 9-én küldtek, ebben részletezték az intézmények feladatait, külön felhívták a figyelmet azon tanulókra, akiknek a szakmaszerkezeti döntés miatt nem maradt egyetlen érvényes jelentkezésük sem. A KIFIR informatikai rendszerben külön tájékoztató felület készült az intézmények számára, amelyen a szakmaszerkezeti döntés miatt törölt tanulmányi területre jelentkező tanulóra személy szerint, külön is felhívták az adott általános iskola figyelmét.

Tekintettel arra, hogy az általános iskolával tanulói jogviszonyban álló tanulók jelentkezési dokumentációját az általános iskola kezeli, ezért az általános iskola feladata volt az, hogy az érintett tanulókat és szülőket tájékoztassa a változásról, a lehetőségekről, az adminisztrációs feladatokról. Az iskolák 2015. március 9-13. között tájékoztathatták a tanulókat és szülőket, végezheték el a szükséges egyeztetéseket, majd 2015. március 16-19. között, a rendelet módosításával 2-ről 4 munkanapra meghosszabbított módosító időszakban volt lehetőségük az adminisztrációs feladatok elvégzésére. Az iskolák tájékoztatásával párhuzamosan a szakképző intézmények is tájékoztatást kaptak további feladataikról.

Az Oktatási Hivatal elnökének véleménye szerint a szakmaszerkezeti döntés kétségtelenül nehéz helyzet elé állította mind a tanulmányi területeket meghirdető szakképző iskolákat, mind az általános iskolákat, mind pedig az Oktatási Hivatalt. A kialakult helyzet megfelelő kezelése jelentős tájékoztatási, és adminisztrációs többletterhet jelentett az érintett intézmények számára a rendelkezésre álló időszak néhány iskola esetében kevésnek bizonyult, ezen intézmények jelzéseit követően az Oktatási Hivatal – a jogszabályi keretek között – igyekezett a problémákra rugalmas megoldást találni.

Hangsúlyozta, hogy a *felvételi eljárás zavartalanságát* a szakképző iskolák esetében elsősorban az biztosítaná, hogy *a szakmaszerkezeti döntés az Szt. 84. § (5d) bekezdésében meghatározott határidőig minden évben megjelenne*, mert így a szakképző intézmények – e döntés ismeretében – felelősen hirdethetnék meg a szakképzési tanulmányi területeiket. A szakmaszerkezeti döntés álláspontja szerint következményeinek kezelése gördülékenyebb és gyorsabb lehetett volna abban az esetben, ha a döntés tervezett megjelenéséről az annak előkészítéséért felelős Nemzetgazdasági Minisztériumtól a köznevelésért felelős szaktárca és az Oktatási Hivatal időben tájékoztatást kap. Ez lehetővé tette volna azt, hogy a döntés megjelenését megelőzően az Oktatási Hivatal és az összes alap- és középfokú nevelési-oktatási intézmény időben felkészüljön a felvételi eljárást meghatározó jogszabályok módosítására, a KIFIR informatikai rendszer átalakítására, az érintettek tájékoztatására.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja leszögezi továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdése értelmében a köznevelés közszolgálat, amely a felnövekvő nemzedékek érdekében a magyar társadalom hosszú távú fejlődésének feltételeit teremti meg, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az Nkt. 2. § (1) bekezdése kimondja továbbá azt is, hogy az Alaptörvényben foglalt ingyenes és kötelező alapfokú, ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú nevelés-oktatáshoz való jog biztosítása a magyar állam közszolgálati feladata. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében központi államigazgatási szervek a – közneveléssel és a szakképzéssel kapcsolatos döntések meghozatalára, illetve azok előkészítésére hatáskörrel rendelkező emberi erőforrások és a nemzetgazdasági – minisztérium, valamint a hivatkozott törvény 1. § (2) f) pontja alapján az Oktatási Hivatal, így azok tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az ombudsman vizsgálati jogosultsága emellett a középfokú iskolai felvételi eljárással összefüggő egyedi döntéseken túlmutatóan kiterjed a felvételi rendszerre vonatkozó szabályozásra is: annak meghatározása pedig állami feladat, amely 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 vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozást, feltérképezi és jelzi a jogalkotásért felelős szervek irányába a felmerülő egyes 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. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja.*

*A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*” Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdéseiben, az Alaptörvény XVI. cikk (1)-(3) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, az Alkotmány 67. § (1)-(3) bekezdésének, illetve az Alkotmány 70/F. § (1)-(2) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, valamint az oktatáshoz való jog tekintetében nem hoz olyan változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok és az alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülésével összefüggésben ugyanakkor annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

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. 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 egyértelműségre, a követhetőségre és az érthetőségre. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A jogalkotás egyik legalapvetőbb követelménye, 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.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.



Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként *valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez*. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel: az állam az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban – bárki számára ingyenesen hozzáférhető *alapfokú* oktatással biztosítja.

Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában kiemelte, hogy az oktatáshoz való jog, valamint az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség tartalmával már több határozatában foglalkozott, az ezekben kifejtett álláspontját pedig az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdésével összefüggésben is fenntartja. Hangsúlyozza, 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.

**3.** Az oktatáshoz való jog szoros kapcsolatban áll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, így a nemzetközi aspektusok kapcsán érdemes kiemelni a Gyermek jogairól szóló Egyezmény 4. cikkét, amely szerint a részes államok meghoznak minden olyan törvényhozási, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amelyek az Egyezményben elismert jogok érvényesüléséhez szükségesek. Az Egyezmény 28. cikk 1. a) pontjában foglaltak szerint a részes államok elismerik a gyermeknek az oktatáshoz való jogát, és különösen e jog gyakorlásának fokozatos, az esélyegyenlőség alapján való gyakorlása céljából az alapfokú oktatást mindenki számára kötelezővé és ingyenessé teszik.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. E joghoz kapcsolódik a (3) bekezdésben rögzített kötelezettség, amely szerint a szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. Ez a szülői kötelezettség magában foglalja gyermek taníttatását is. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Az Alaptörvény a szülő sajátos állampolgári kötelezettségei között külön is nevesíti a tankötelezettség teljesítését. Az Alkotmánybíróság szerint a kötelező általános iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik. A tankötelezettség előírása az állam a közneveléshez való megkülönböztetés-mentes hozzáférés biztosítására vonatkozó objektív intézményvédelmi kötelezettségének része. A cél tehát lehet egyrészt a tankötelezettséghez kapcsolódó objektív intézményvédelmi kötelezettség teljesítése vagy a közrend védelme. Az Alkotmánybíróság a 3046/2013. (II. 28.) AB határozatában rámutatott, hogy nem értelmezhető a szülő nevelés megválasztásához való joga elvonatkoztatva az őt terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól. A Gyermekjogi Egyezmény 18. cikkének (1)–(3) bekezdése is a gyermek nevelésében elsődlegesen a szülői felelősséget (kötelezettséget) emeli ki, amelyet a gyermek legfőbb érdeke motivál, és ehhez az államnak kell segítséget nyújtania a megfelelő intézményi háttér biztosításával.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### **1. A szakképző iskolák finanszírozása és az azzal kapcsolatos 2015/2016. tanévre vonatkozó döntés meghozatala**

A tankötelezettség az alkotmányjogi tartalmát tekintve egyszerre jelent jogosultságot és kötelezettséget a gyermek, illetve a szülő oldalán. Magyarországon minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni iskolába járással, illetve magántanulóként.

Az Nkt. 72. § (1) bekezdése alapján a szülő gyermeke adottságainak, képességeinek, érdeklődésének megfelelően, saját világnézeti meggyőződésére, nemzetiségi hovatartozására tekintettel szabadon választhat óvodát, iskolát. Az Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez, amelyet Magyarország a középfokú oktatással ingyenesen és mindenki számára hozzáférhetőként biztosítja. Az Szt. 1. § (1) bekezdésében alapelveként rögzíti, hogy Magyarországon az első és második, az állam által elismert szakképesítés megszerzését az állam az iskolai rendszerű szakképzés keretein belül ingyenesen biztosítja a szakképző iskolai tanulók számára.

Mindezek biztosítása érdekében az Szt. 84. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szakképző iskolában a szakmai elméleti és a szakképző iskolában szervezett gyakorlati képzés költségeit – a nemzeti köznevelésről szóló törvény és a mindenkori költségvetési törvény alapján – az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja. Az Szt. 84. § (5) bekezdése pedig a Kormányt hatalmazta rendelet megalkotására, melynek keretében dönt azon szakképesítésekről, amelyekkel kapcsolatban *a szakképző iskola fenntartója költségvetési hozzájárulásra* jogosult. A Kormány a döntésében megyénként és a fővárosra tekintettel meghatározza azon *szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok körét*, amelyekre a szakképző iskola fenntartója a) pont szerint korlátozás nélkül beiskolázhat, b) pont szerint költségvetési hozzájárulásra nem jogosult. Továbbá az Szt. 84. § (5) bekezdés c) pontja alapján azt is, hogy a szakképző iskola fenntartója *költségvetési hozzájárulást korlátozott keretszámok alapján igényelhet, ezen belül meghatározza a Kormány az adott megyében és a fővárosban iskolai rendszerű szakképzést folytató intézmények fenntartói tekintetében, fenntartónként a szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok keretszámait*.

A finanszírozási kérdések között kimondja azt is az Szt. 84. § (6) bekezdése, hogy Kormány fenti döntése kiterjed minden olyan szakképző iskolai fenntartóra, amelynek a fővárosban vagy a megyében e törvény vagy a nemzeti köznevelésről szóló törvény alapján szakképzési feladatellátási kötelezettsége van, továbbá amely szakképzési megállapodást kötött a szakképzési feladatok ellátására. A szakképző iskolai fenntartó a Kormány döntése alapján a döntéssel érintett tanévtől kezdődő képzés tekintetében az adott képzés kifutásáig jogosult költségvetési hozzájárulásra.

Az Szt. a döntés meghozatalának végső határnapját is rögzítette, az Sz. 84. § (5d) bekezdése alapján *„A Kormány (5) bekezdés c) pontja szerinti, a keretszámok fenntartónkénti elosztására vonatkozóan megyénként és a fővárosra tekintettel hozott döntését az iskolai rendszerű szakképzés tekintetében az (5a)-(5c) bekezdés<sup>2</sup> alapján tett javaslatok alapján hozza meg az érintett tanévet megelőző év július utolsó munkanapjáig.”*

Álláspontom szerint – amelyet más számos jelentésemben is kifejtettem – az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a jogbiztonság szavatolásának, a kiszámíthatóság biztosításának egyik fő követelménye, hogy a döntéshozót kötelező *világos határidők* kötik az eljárás egyes elemei vonatkozásában. Komolyan kell venni a jogalkotásra, az előkészítésre, a hatályba léptetésre vonatkozó garanciális szabályokat és ezek akkor sem írhatóak felül, ha a szabályozással kapcsolatos párbeszéd, vita eredményeként szükséges a változtatás, vagy időközben maga a szakpolitikai cél változna.

---

<sup>2</sup> Az Szt. 84. § (5a) bekezdése alapján azon szakképesítésre és szakközépiskolai ágazatra, amelyre a bizottság javaslattételi jogköre a 81. § (3) bekezdése szerint nem terjed ki, az érintett szakképesítésért felelős miniszter – a honvédelemért felelős miniszter kivételével – megyénként és a fővárosra tekintettel tesz a 81. § (3)-(5) bekezdése szerinti tartalmú javaslatot az érintett tanévet megelőző év március utolsó munkanapjáig. Az Szt. 84. § (5b) bekezdése rögzíti, hogy az állami intézményfenntartó központ a bizottságnak a megyénként és a fővárosra tett, 81. § (3)-(5) bekezdése szerinti javaslatában és a szakképesítésért felelős miniszter javaslatában foglalt keretszámoknak a megyén, a fővároson belüli, fenntartók közötti elosztására tesz javaslatot az érintett tanévet megelőző év április utolsó munkanapjáig. Az Szt. 84. § (5c) bekezdése szerint a keretszámok fenntartók közötti elosztásáról az 5. § (14) bekezdése szerinti, továbbá a rendészeti szakképesítések és szakközépiskolai ágazatok tekintetében a szakképesítésért felelős miniszter – az (5b) bekezdés szerinti tartalommal – tesz javaslatot megyénként és a fővárosra tekintettel az érintett tanévet megelőző év április utolsó munkanapjáig.

Rá kell mutatnom arra is, hogy míg az Szt. a kormányrendelet kiadását 2014. július 31-ig határozta meg, addig a kormányrendelet előkészítéséért felelős nemzetgazdasági minisztérium a feltárt tényállás szerint 2014. szeptember 18-át jelölte meg a társadalmi egyeztetésre nyitva álló határidő végének.

Nem hagyható figyelmen kívül a vizsgálat során a nemzetgazdasági miniszter azon állítása sem, miszerint a szakmaszerkezeti döntés 2015 februárjában jelent meg, azonban a tervezett képzési irányok, keretszámok a társadalmi egyeztetés keretében az érintettek számára már 2014 szeptemberében ismertté váltak. Mindezzel kapcsolatosan szeretném leszögezni, hogy a jogszabály *kihirdetése a jogalkotási folyamat záró eleme* és egyben a jogi normák egyik meghatározó érvényességi feltétele, *a jogszabály ezzel válik formálisan érvényessé*, az érintettekre nézve ettől az időponttól létezik, ugyanis a kihirdetéssel válik az érintettek számára annak tartalma megismerhetővé. Ugyanakkor *a jogszabály alkalmazásához* szükséges az is, hogy *az hatályossá* váljon, vagyis a jogi norma alkalmazható vagy végrehajtható lehessen, hiszen a hatályos jogszabály alapján keletkezhetnek, módosulhatnak vagy szűnhetnek meg jogviszonyok. A jogszabály tervezetének társadalmi egyeztetése ezzel szemben a jogszabály előkészítés egyik részeleme, amelyről a Jat. 19. § (2) bekezdése alapján a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy *a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen*. Ebből egyértelműen következik, hogy a jogszabály tervezetének megismerése joghatás kiváltására az azt megismerő személyek számára nem alkalmas, a miniszter erre való hivatkozása mindezekre tekintettel elfogadhatatlan.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a Kormány az iskolarendszerű szakképzés tekintetében a 2015/2016. tanévre vonatkozó rendeletét az Szt. 84. § (5d) bekezdésében meghatározott határidő jelentős túllépésével, 2014. július 31-a helyett 2015. február 10-én hirdette ki és 2015. február 11-én lépett hatályba, ez a jelentős késedelem pedig önmagában a jogbiztonság követelményébe ütköző visszásságot okozott.*

A 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmai szerkezeti döntés elfogadását érintően vizsgálatom során figyelemmel voltam arra is, hogy a szakmaszerkezeti döntést tartalmazó kormányrendelet megalkotására vonatkozó időpontot a jogalkotó időközben módosította. Az új határidőt az érintett tanévet megelőző év szeptember utolsó munkanapjában állapította meg a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény, a felnőttképzésről szóló 2013. évi LXXVII. törvény és az azokkal összefüggő tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi LXVI. törvény 71. § (1) bekezdés k) pontja.

A kormányrendelet előkészítéséért felelős nemzetgazdasági miniszter 2015. július 31-én kelt válaszában arról tájékoztatót, hogy a 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntés a közigazgatási és társadalmi egyeztetésre történő előkészítés fázisában volt. Majd 2016/2017. tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntését – a jogszabályban meghatározott 2015. szeptember 31-ei jogalkotási határidő leteltét követően – a 297/2015. (X. 13.) kormányrendelettel hirdette ki.

*Az előzők alapján azt is megállapítom, hogy a Kormány a 2016/2017-es tanév tekintetében, a rendelet megalkotására vonatkozó, módosított határidő leteltét követően tett csak eleget döntéshozatali kötelezettségének, ez az ismételt késedelembe esés szintén sérti a jogbiztonság követelményét.*

## **2. A középiskolai felvételi eljárás**

Lényeges kiemelni azt, hogy *a szakmaszerkezeti döntés alapozza meg a rákövetkező tanévben a szakképző iskolákban indítható tanulmányi területeket*. Tekintettel arra, hogy a szakmaszerkezeti döntés kihirdetésére jelentős késedelemmel került sor, továbbá számos változtatást igényelt a jogszabály kihirdetésekor már megkezdett középfokú felvételi eljárás folyamatában, amelynek szerves részét képezi a szakképző iskolákba való bejutás.

Jelentésem e részében a szakmaszerkezeti döntés középiskolai felvételi eljárásra gyakorolt hatásait vizsgáltam figyelemmel az Szt. és az Nkt. szakképzéssel összefüggő rendelkezéseire.

A szakmaszerkezeti döntés meghozatalának időpontjában az iskolai rendszerű szakképzés az Szt. 4. § (1) bekezdése<sup>3</sup> alapján a szakképzés intézményeiben volt folytatható, így szakközépiskolában, szakiskolában, ez utóbbiba beleértve a speciális szakiskolát és a készségfejlesztő speciális szakiskolát is, amelyek együttesen alkották *a szakképző iskola fogalmát*. A köznevelés intézményrendszerén belül az Nkt. 5. §-a alapján a középfokú oktatás magában foglalja a gimnáziumokat, a szakközépiskolákat és a szakiskolákat, amelyek a gimnáziumok kivételével egyben *szakképző iskolák* is. *A középfokú nevelés-oktatás szakasza* – a hat és nyolc évfolyammal működő gimnázium kivételével – kilencedik évfolyamon kezdődik, és szakiskolában a tizenegyedik, középiskolában a tizenkettedik évfolyam végén fejeződik be, míg az iskolai nevelés-oktatás *szakképesítés megszerzésére felkészítő szakasza* – ha a törvény másképp nem rendelkezik – az alapfokú nevelés-oktatás szakasza után kezdődik, és a szakképző iskolában az Országos Képzési Jegyzékben meghatározott szakképzési évfolyamon fejeződik be. A szakképző iskolában az Szt. 25. § (1) bekezdésében foglaltak szerint az iskolai rendszerű szakképzésben folyó szakmai elméleti és gyakorlati képzést a nemzeti köznevelésről szóló törvény alapján és e törvénynek a szakmai elméleti és gyakorlati képzésre vonatkozó rendelkezései szerint kell megszervezni. Ezzel összefüggésben az Nkt. 5. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a szakképző iskolában a középfokú nevelés-oktatás és az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére felkészítő szakasza párhuzamosan folyik.

Az iskolai rendszerű szakképzés az Szt. 5. § (2) bekezdése alapján az felvétellel, átvétellel vagy a szakképzési évfolyamra történő továbbhaladással kezdődik. Mindehhez az Szt. 27. § (4) bekezdése hozzáteszi, hogy iskolai rendszerű szakképzésbe csak olyan tanulót lehet felvenni, aki az adott szakképesítésre *a szakmai és vizsgakövetelményben előírt egészségügyi alkalmassági, továbbá a pályaalkalmassági követelményeknek megfelel, és ez alapján előreláthatóan nincs akadálya a komplex szakmai vizsgára bocsátásnak*. Ezzel azonos tartalmú rendelkezést tartalmaz az Nkt. 50. § (1) bekezdése a középiskolai tanulói jogviszony létrejöttével kapcsolatosan, mikor kimondja, hogy az jelentkezéssel történik, majd a tanuló felvételével vagy az átvételével jön létre, amelyről az iskola igazgatója dönt. Mindehhez az állam feladata meghatározni a szükséges feltételrendszert, az iskolarendszert, ennek érdekében az Nkt. 94. § (1) bekezdés h) pontja felhatalmazta az oktatásért felelős minisztert az iskolai felvételi eljárás rendjének meghatározására. A miniszter e hatáskörében eljárva megalkotta az EMMI rendeletet, amelynek 13. fejezete rögzíti a középfokú iskolákba történő jelentkezés rendjét és a felvételi eljárás szabályait. Az EMMI rendelet 26. §-ában kimondja, hogy az általános iskolai tanuló a középfokú iskolába az általános vagy a rendkívüli felvételi eljárás keretében vehető fel, amellyel kapcsolatos határidőket az oktatásért felelős miniszter évente, a tanév rendjéről szóló miniszteri rendeletben határozza meg.

A felvételt megelőzően a gyermekek és a szülők számára a gyermek életére kiható megfontolt döntés meghozatala különös körülményt igényel, amelyhez szükség van a megfelelő időben rendelkezésre álló információkra. Így például arra, hogy melyik településen, milyen iskolában, milyen képzés indul, az mennyiben egyeztethető össze a gyermek érdeklődésével és képességeivel, lehetőség van-e a középiskola személyes megismerése, milyen egyéb feltételek szükségesek a sikeres felvételihez (például: alkalmassági vizsga, szükséges-e a központi írásbeli vizsga megírása, követelmény-e a szóbeli vizsga). Emellett arra, hogy a gyermek számára szükséges-e és biztosított-e a kollégium, a választani kívánt képzés milyen szakmát nyújt, a képzést követően adott-e a lehetőség szakirányú felsőoktatásban való továbbtanulásra.

---

<sup>3</sup> 2015. június 12-től hatályos Szt. 4. § (1) bekezdése a nemzeti köznevelésről szóló törvény szerinti szakképzés szakképző iskolában vagy szakképző iskolai feladatot ellátó többcélú intézményben volt folytatható.

A középiskolai képzésekkel kapcsolatos egyértelmű tájékoztatásnyújtása érdekében az Oktatási Hivatal az EMMI rendelet 32. §-a szerint szeptember 30-áig honlapján nyilvánosságra hozza az adott tanévre a középfokú iskolák tanulmányi területeinek meghatározási formáját, amely alapján a középfokú iskola megállapítja a tanulmányi területek fő jellemzőit és belső kódjait, amit október 15-éig a KIFIR rendszerben is rögzíti. Továbbá október 31-éig középfokú iskolák elkészítik a felvételi tájékoztatójukat, amely többek között tartalmazza a középfokú iskola telephelyein meghirdetett tanulmányi területek leírását, az azokat jelölő belső kódokat, a középfokú iskola felvételi eljárásának rendjét. Továbbá a felvételi kérelmek elbírálásának, rangsorolásának módját, szabályait, ezen belül különösen a felvételi követelmények (korábbi tanulmányi eredmények, központi írásbeli vizsga, szóbeli vizsga) értékelésének módját és figyelembevételének arányait.

A középfokú felvételi eljárást az EMMI rendelet 30. § (1) bekezdése értelmében a KIFIR rendszerben kell lebonyolítani, amelyet a felvételi eljárás meghatározott szakaszaiban a felvételt hirdető középfokú iskoláknak, a központi írásbeli vizsgát szervező középfokú iskoláknak, vagy az általános iskoláknak kell használniuk. A rendszerben rögzített adatok hitelességéért annak az intézménynek az igazgatója felel, amelyik az adat rögzítésére jogosult.

A tanulók szempontjából a felvételi eljárás két rész bontható, az első szakaszban kell a központi írásbeli vizsgára jelentkezni, amennyiben az általa választott tanulmányi területre a középiskola előírja e vizsga eredményének figyelembe vételét. A vizsgára a jelentkezési lapokat 2014. december 9-ig lehetett feladni, a vizsgákra pedig 2014 januárjában került sor. A felvételi eljárás második szakaszában kell a tényleges felvételi kérelmet benyújtani.

Az EMMI rendelet 37. § (1) bekezdése alapján a felvételi lapok kitöltését az általános iskola szervezi meg, amelyeket az általános iskola a kitöltéséhez szükséges adatok ellenőrzése és rögzítése után a KIFIR rendszerben előállítja, és megküldi a felvételt hirdető középfokú iskolába, valamint a Felvételi Központba, erre a 2015/2016. tanév tekintetében 2015. február 13-ig volt lehetőség. A tanulók és szüleik, valamint az általános iskolák a meghirdetett tanulmányi tájékoztató adatai alapján elkészítették és benyújtották a középiskolai felvételi kérelmeket. A jelentkezési határidő előtt két nappal ugyanakkor a korábban kihirdetett szakmaszerkezeti döntés alapján 55 intézmény törölte a tanulmányi tájékoztatóban meghirdetett 264 szakképzési tanulmányi terület, ahová a felvételi határidőkre tekintettel 3546 tanuló összesen 4.418 jelentkezést nyújtott be.

Az EMMI a helyzet felmérését követően intézkedett, az Oktatási Hivatalnál lehetővé vált 2015. február 17-24-e között a törölt és újonnan meghirdetett tanulmányi területek regisztrációja. A feltárt tényállás szerint 37 intézmény kérte 84 szakképzési tanulmányi terület felvételét. Ugyanakkor az új tanulmányi területekre a hatályos szabályok nem biztosították a jelentkezést, hiszen a felvételi eljárás során az általános iskola az EMMI rendelet 38. § (6) bekezdése alapján eredetileg 2015. március 16-17 között egy alkalmat köteles biztosítani ahhoz, hogy a tanuló és a szülő közösen módosíthassa a tanulói adatlapot.

*A módosítás során új középfokú iskola nem volt megjelölhető, a beírt tanulmányi területek nem voltak törölhetőek, az eredetileg benyújtott tanulói adatlapon az eredetileg beírt rangsor megváltoztatható volt, valamint az azon feltüntetett középfokú iskolához újabb tanulmányi területet csak az eredeti tanulói adatlapon szereplő, érintett középfokú iskolával történt előzetes egyeztetés alapján lehetett megjelölni.* Szükségessé vált emiatt az EMMI rendelet egyes szabályainak a kiegészítése és a határidőket meghatározó miniszteri rendelet módosítása és kiegészítése, amely a Kormány szakmaszerkezeti döntésének meghozatalát követő közel egy hónappal később 2015. március 6-án történt meg.

*Elvi élel rögzíteni kívánom a fenti ténymegállapítások nyomán, hogy álláspontom szerint a szakmaszerkezeti döntésnek a középiskolai felvételire gyakorolt és előrelátható következményei miatt a szabályozásért felelős saktárcáktól hatékonyabb és konstruktívabb együttműködés és párbeszéd szükséges, különös figyelemmel arra, hogy a szabályozással leginkább érintettek körét kiszolgáltató helyzetben lévő 18 év alatti gyermekek alkotják.*

A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet és a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet módosításáról szóló 13/2015. (III. 6.) EMMI rendelet módosította a középfokú eljárás felvételi határnapjait, lehetőséget biztosított az újonnan meghirdetett tanulmányi területekre való jelentkezésre az EMMI rendelet 193. § (19)–(20) bekezdése<sup>4</sup> kiegészítésével. Eszerint „ha a szakképző iskola – a 2015/2016-os tanévre vonatkozó szakmaszerkezeti döntésről és a 2015/2016-os tanévben induló képzésekben szakiskolai tanulmányi ösztöndíjra jogosító szakképesítésekről szóló kormányrendelet 2015. február 11-ei hatálybalépését követően – a 2015/2016. tanévre a 32. § (3) bekezdése alapján közzétett felvételi tájékoztatójában nem szereplő új szakképzési tanulmányi területen hirdetett felvételt, akkor erre a szakképzési tanulmányi területre a 2015/2016. tanévre vonatkozó középfokú felvételi eljárás során – a 38. § (6) bekezdésében foglalt rendelkezésektől eltérően – a tanulói adatlap módosítása során új szakképzési tanulmányi területre történő jelentkezéskor a tanuló eredeti tanulói adatlapján nem szereplő szakképző iskola is megjelölhető.”

Az EMMI mód a tanulói adatlapok módosításának határnapjait két nappal meghosszabbította és lehetővé vált március 20-áig új jelentkezési lap benyújtása, valamint pár napos határidő módosításra került sor az ideiglenes felvételi rangsor, az egyeztetett felvételi jegyzék és a felvételről vagy annak elutasításáról szóló döntés megküldése tekintetében.

Ezzel párhuzamosan az Oktatási Hivatal 2015. március 9-én mind az általános, mind a középfokú iskolák felé tájékoztatással fordult a megváltozott határidők és felvételi lehetőségek ismertetésével, levelében hangsúlyozta, hogy „külön figyelmet kell szentelni azon tanulóknak, akiknek így nem maradt egyetlen érvényes tanulmányi területük sem.” A tényállásban rögzítettek szerint ez utóbbi probléma 55 gyermeket érintett.

Mindezek alapján az általános iskolák 2015. március 9-13 között tájékoztathatták a tanulókat és szülőket a megváltozott képzési lehetőségekről, majd az egyeztetések alapján 2015. március 16-19 között volt lehetőség a szakmaszerkezeti döntés következtében törölt tanulmányi területek helyett újabb tanulmányi területeket választani és az ezzel kapcsolatos jelentkezéseket lebonyolítani. *A gyermekeknek és szüleiknek tehát mintegy 10 napjuk volt, hogy a korábbi törölt tanulmányi területre benyújtott felvételi kérelmüket átgondolják és helyette új tanulmányi területet válasszanak.* A tanulmányi terület választása különös körülmények között igényel akkor, ha sajátos nevelési igényű, illetve a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló az alanya a középfokú felvételi eljárásban. A sajátos nevelési igényű, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő (a továbbiakban: SNI) jelentkezőre ugyanis speciális eljárási szabályok vonatkoznak.

Ahogy arra az Oktatási Hivatal felhívja a figyelmet a 2016/2017 tanévre vonatkozó tájékoztatójában<sup>5</sup> az SNI tanulóknak és szüleiknek még jóval a felvételi eljárás megkezdése előtt tájékozódniuk kell, hogy az az iskola, ahová a tanuló februárban majd be kívánja adni a jelentkezését (választott iskola), milyen – az SNI tanulókra vonatkozó – speciális felvételi szabályokat határoz meg. Ezen ismeretek birtokában tudják eredményesen megtervezni a tanuló „felvételi stratégiáját”. Különösen fontos ez abban az esetben, ha a választott iskola felvételi eljárása során kéri a központi írásbeli vizsga eredményeit.

*Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a szakmaszerkezeti döntés késedelmes meghozatala súlyos bizonytalansághoz vezetett a középiskolai felvételi eljárásban, mind a döntés ismertté válását megelőzően a tanulmányi területeik meghirdetésére köteles szakközépiskolák, mind a már meghirdetett, majd később törölt tanulmányi területekre jelentkezést benyújtó tanulók, szüleik és családjaik esetében. Mindezt a rendszerszintű, komoly bizonytalanságot nem menti az sem, hogy a jogalkotó menet közben korrigálta a középfokú felvételi eljárás egyes szabályait és annak határnapjait meghatározó rendelkezéseket.*

<sup>4</sup> Beiktatta: 13/2015. (III. 6.) EMMI rendelet 1. §. Hatályos: 2015. III. 7-től.

<sup>5</sup> [http://www.oktatas.hu/pub\\_bin/download/kozoktatas/beiskolazas/2016/KIFIR\\_kiadvany\\_2015\\_2016\\_honlapra.pdf](http://www.oktatas.hu/pub_bin/download/kozoktatas/beiskolazas/2016/KIFIR_kiadvany_2015_2016_honlapra.pdf)

A feltárt tényállás és a hivatkozott jogszabályok, illetve azok módosításai alapján nyomatékosan szükségesnek rámutatni arra, hogy a jogi szabályozás *kiszámíthatósága, egyértelműsége és követhetősége*, illetve változás esetén a felkészüléshez szükséges időtartam biztosítása mind a jogállamiság elvéből, valamint a jogbiztonság követelményéből eredő általános alkotmányossági elvárások, amelyeknek különös jelentősége van.

Ilyen kiemelt területnek tekinthetőek a gyermekek középiskolába való bekerülése és ezzel összhangban a középfokú iskolai felvételre vonatkozó anyagi jogi és eljárási szabályok időben való megalkotása, mert ezek alapvetően befolyásolják az érintett gyermekek, illetve a szülők döntését. A középiskolai felvételi, az egyes intézmények, tanulmányi területek közötti választás alapvető jelentőségű döntést jelent, amely komoly anyagi következményekkel, felelősséggel jár, egyben meghatározza a gyermek jövőjét is. A felvételre vonatkozó szempontok, feltételek (milyen képzés indul, arra milyen felvételi követelmények és alkalmassági feltételeket ír elő a középiskola), valamint magára az eljárásra vonatkozó szabályok esetében tehát a tervezhetőség, a kiszámíthatóság különösen lényeges. Abban az esetben pedig, ha egy jogszabály alapja egy másik jogszabályban foglalt jog vagy kötelezettség gyakorlása, akkor álláspontom szerint hangsúlyozottan irányadónak kell tekintetni a kellő felkészülési idő biztosításával kapcsolatos jogállami előírásokat.

A felvételi eljárásra vonatkozó szabályok módosítása kapcsán álláspontom szerint eleve jelentősebb felkészülési idő szükséges. Rá kell mutatnom arra is ehelyütt, hogy az emberi erőforrások minisztere 2015. március 6-én kihirdetett és másnap hatályba léptett rendelkezése *is felvethet alkotmányos aggályokat*. Ez esetben ugyanis nemcsak a kihirdetés és a hatályba lépés közötti minimális időtartam, hanem maga *a rendeletben meghatározott teljesítési határidők miatt merülnek fel alkotmányos aggályok*. A szakmaszerkezeti döntés jelentős kétséggel való kiadásának egyik következménye volt, hogy tényszerűen soron kívüli intézkedések megtételét tette szükségessé a középfokú felvételi eljárás folyamatában.

Álláspontom szerint a rendeletmódosítás azontúl, hogy fokozott figyelmet és rendkívüli munkaterhet jelentett a felvételi eljárásban közreműködőkre: az általános és középiskolákra, az Oktatási Hivatalra, a családok számára *sem biztosította a kellő felkészülési időt*. A felvételi előtt álló gyerekeknek és családjaiknak – különösen annak az 55 gyermeknek, aki az egyébként időben benyújtott felvételi kérelmében csak olyan tanulmányi területre kérte felvételét, amelyet később a szakmaszerkezeti döntés miatt törölni kellett – a kihirdetéstől számított csupán bő 10 napot biztosított a továbbtanulás újragondolására, új tanulmányi terület megválasztására, amelyre egyébként normál eljárás keretében október 31-től február 13-áig, vagyis három és fél hónapja van a felvételizőknek.

A nemzetgazdasági miniszter véleménye szerint a szakképző iskolák túlnyomó többségénél a kihirdetett képzési irányok és keretszámok változása nem okozott problémát, mivel azok kismértékben módosultak, megyei összesítésben pedig a korábbiaknál kedvezőbb irányba változtak. *Az adatokból ugyanakkor mindez tényszerűen cáfolható, hiszen az látható, újonnan csak 55 helyett 37 intézmény, 264 tanulmányi területével szemben pedig csupán a korábbiaknak a harmadát kissé meghaladó 84 szakképzési tanulmányi területet hirdetett meg, ahová a kezdeti 3.546 tanuló 4.418 törölt jelentkezésével szemben már csupán 239 fő 264 jelentkezést nyújtott be. Mindezek alapján nem lehet osztani a nemzetgazdasági miniszter fenti véleményét, hiszen az adatok éppen azt mutatják, hogy csökkent a tanulmányi területek száma, amelyekre való jelentkezést a rendelkezésre álló rövid időtartam a tanulók megfontolt választási lehetőségét és hajlandóságát hátrányosan befolyásolta.*

Az ingyenes, illetve mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás biztosítása megköveteli az államtól, hogy az ezzel kapcsolatos szabályok megváltoztatásakor a gyermekek és családok számára biztosítsa a változásokra való felkészüléshez szükséges időt. *Ennek hiányában ugyanis a jogállamiság követelményének sérelmén túl a gyermekek oktatáshoz való jogával összefüggésben is visszásság keletkezik*. Rá kell mutatnom ugyanis arra, hogy az iskolai oktatásban való részvétel nem csupán jogosultság, hanem a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettségeként is megfogalmazódik.

Ahhoz, hogy a szülők ezen alkotmányos kötelezettségüknek felelősségteljesen, megalapozottan tudjanak eleget tenni szükséges, hogy kellő idő és információ álljon a rendelkezésükre.

*Mindezek alapján a szakmaszerkezeti döntés és annak a felvételi eljárással összefüggő következményei – az oktatáshoz való jogok és a tankötelezettségen keresztül – a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben is visszásságot okozott.*

### **Intézkedésem**

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a szakmaszerkezeti döntés kihirdetésének előkészítéséért felelős nemzetgazdasági minisztert, hogy a jogbiztonság követelménye és a hozzáférhető középfokú oktatáshoz való jog érvényesülése érdekében a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a szakmaszerkezeti döntés kiadására vonatkozó jogszabályi határidők betartására. .

Budapest, 2015. december

Székely László sk.



**A 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet**

**2. melléklet a 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelethez**

***A középfokú iskolai, a kollégiumi és a Köznevelési Hídprogramba történő felvételi eljárás lebonyolításának ütemezése a 2014/2015. tanévben***

	A	B
1.	Határidők	Feladatok
3.	2014. 09. 30.	A Hivatal honlapján közlemény formájában nyilvánosságra hozza a középfokú iskolák tanulmányi területeinek meghatározási formáját.
4.	2014. 10. 15.	A középfokú iskolák a Hivatal által közzétett közleményben foglaltak szerint meghatározzák tanulmányi területeik belső kódjait és a Hivatal által meghatározott formában megküldik a Felvételi Központnak.
5.	2014. 10. 31.	A középfokú iskoláknak - amennyiben szervez, a kollégiumoknak - felvételi tájékoztatóban kell nyilvánosságra hozniuk a felvételi eljárásuk rendjét, és a felvételi tájékoztatót közzé kell tenniük a köznevelés információs rendszerben. Az általános iskola szóban tájékoztatja a nyolcadikos tanulókat a felvételi eljárás rendjéről.
6.	2014. 11. 14.	A Hivatal közzéteszi a 6 és 8 évfolyamos gimnáziumi központi írásbeli felvételi vizsgát szervező gimnáziumok, továbbá a nyolcadik évfolyamosok számára központi írásbeli felvételi vizsgát szervező középiskolák jegyzékét.
7.	2014. 12. 09.	A tanulók jelentkezése a központi írásbeli felvételi vizsgára közvetlenül a központi írásbeli felvételi vizsgát szervező - az Arany János Tehetséggondozó Programjára történő pályázat benyújtása esetén a pályázatban megjelölt - intézménybe.
13.	2015. 01. 17., 10.00	Központi írásbeli felvételi vizsgák a kilencedik évfolyamra és az Arany János Tehetséggondozó Programjába jelentkezők számára az érintett középiskolákban.
18.	2015. 02. 13.	Az általános iskola továbbítja a tanulói jelentkezési lapokat a középfokú iskoláknak, a tanulói adatlapok első példányát pedig a Felvételi Központnak. (A 6 és 8 évfolyamos gimnáziumba történő jelentkezésről a tanuló közvetlenül is megküldheti a jelentkezési lapot a gimnáziumnak, a tanulói adatlapot a Felvételi Központnak.)
20.	2015. 02. 17- 03. 06.	A szóbeli meghallgatások az általános felvételi eljárás keretében.
21.	2015. 03. 11.	A középfokú iskola eddig az időpontig nyilvánosságra hozza a jelentkezők felvételi jegyzékét.
22.	2015. 03. 16- 17.	<i>A tanulói adatlapok módosításának lehetősége az általános iskolában.</i>
23.	2015. 03. 18.	<i>Az általános iskola eddig az időpontig elzárva őrzi az eredeti, korábban beküldött tanulói adatlap második példányát. A módosító tanulói adatlapot ekkor kell megküldeni a Felvételi Központnak.</i>
26.	2015. 04. 02.	<i>A Felvételi Központ a módosító tanulói adatlapok alapján kiegészíti a jelentkezettek listáját.</i>
27.	2015. 04. 08.	<i>A középfokú iskola igazgatója az ideiglenes felvételi rangsort megküldi a Felvételi Központnak.</i>
28.	2015. 04. 17.	<i>A Felvételi Központ kialakítja a végeredményt az igazgatói döntések és tanulói adatlapok egyeztetése alapján, és elküldi azt a középfokú iskoláknak (egyeztetett felvételi jegyzék).</i>
29.	2015. 04. 24.	<i>A felvételt hirdető középfokú iskolák megküldik a felvételtől vagy az elutasításról szóló értesítést a jelentkezőknek és az általános iskoláknak.</i>

***A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet és a 2014/2015. tanév rendjéről és az egyes oktatást szabályozó miniszteri rendeletek módosításáról szóló 35/2014. (IV. 30.) EMMI rendelet módosításáról szóló 13/2015. (III. 6.) EMMI rendelet mellékletének 1-2. pontja értelmében a fenti rendelet 2. mellékletében foglalt táblázat A:22 és A:23; továbbá A:26-A:29 mezője helyébe a következő dátumok lépnek:***

(22.)	2015. 03. 16-19.
(23.)	2015. 03. 20.
(26.)	2015. 04. 07.
(27.)	2015. 04. 13.
(28.)	2015. 04. 22.
(29.)	2015. 04. 29.”

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2648/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Győrffy Zsuzsanna

### **A vizsgálat megindítása**

Hivatalomhoz állampolgári bejelentés érkezett a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ Speciális Gyermekotthona (a továbbiakban: gyermekotthon) működésével kapcsolatban. A beadvány szerint a szigetvári intézményben a gyermekfelügyelők képzettség és gyakorlat nélkül dolgoznak. A beadványozó emellett arról számolt be, hogy több alkalommal is előfordult, hogy a férfi gyermekfelügyelők fizikailag is bántalmazták a gondozott gyerekeket. Tekintettel arra, hogy a névtelen beadványban szereplő jelzés alapján felmerült az intézményben élő, gondozott gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében vizsgálatra kértem fel az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a Baranya Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály Szociális és Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: szociális és gyámügyi osztály) vezetőjét a gyermekotthon működése, különös tekintettel a panaszban jelzett kifogások kapcsán. Megkeresésemben az osztályvezetőt – az ügyben keletkezett dokumentumok másolatának egyidejű megküldésével – a vizsgálat eredményéről, továbbá az ügyben megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről való tájékoztatásra is kértem.

### **Az érintett alapvető jogok**

- az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” (Alaptörvény II. cikk);
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés);

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Egyezmény);
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.);
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet);
- 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról;
- 369/2013.(X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről (a továbbiakban: Kr.).

### **A megállapított tényállás**

A szociális és gyámügyi osztály által lefolytatott vizsgálat és a rendelkezésemre álló információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A szociális és gyámügyi osztály – megkeresésemet megelőzően – a gyermekotthonban 2015. március 19-én hatósági helyszíni ellenőrzést tartott.

Az ellenőrzés célja – a Kr. 36. § (1) bekezdés a) pontjában kapott felhatalmazás alapján – annak megállapítása volt, hogy a speciális gyermekotthon a jogszabályokban és a szolgáltatói nyilvántartásban foglaltaknak megfelelően működik-e. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által kiadott országos hatósági ellenőrzési tervben foglaltak értelmében 2015-ben kiemelt szempontként ellenőrizték a gondozott gyermekek teljes körű ellátását, valamint a játékhoz, szabadidőhöz és pihenéshez való joguk érvényesülését. Az ellenőrzés a következő hiányosságokat és jogsértést tárta fel:

- a szakmai munkakörökben alkalmazottak létszáma *egy fő fejlesztő pedagógussal kevesebb a jogszabályi előírások szerinti létszámminimumnál,*
- az otthonban dolgozó munkatársak szakmai személyiségének fejlesztését, védelmét szolgáló rendszeres *szupervízió lehetősége nem biztosított,*
- a biztonsági elkülönítő kialakítása nem felel meg a jogszabályi előírásoknak,
- a tankötelezettség teljesítése magántanulói jogviszonyban nem eredményezi a tanulmányok elvégzését.
- a szabadidő hasznos eltöltéséhez kevés szabadtéri sporteszköz áll rendelkezésre.

A szociális és gyámügyi osztály a gyermekotthont fenntartó Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségét – határidő tűzésével – az ellenőrzés során tapasztalt hiányosságok és jogsértés megszüntetésére szólította fel.

A vizsgálat során a szociális és gyámügyi osztály megállapította, hogy a 16 férőhelyes, két gyermekcsoportot magába foglaló speciális gyermekotthon a gyámhatósági határozatok szerint *kizárólag súlyos pszichés tüneteket mutató gyermekeket lát el.* A nevelők megítélése szerint azonban a gondozott gyermekeknek disszociális jellegű tüneteik (magatartási, beilleszkedési zavar) is vannak. Egy gyermek kettős szükségletű, mivel fogyatékosággal él.

A koedukációt a közelmúltban fenntartói engedéllyel megszüntették, az otthonban jelenleg csak lányokat nevelnek. Az osztályvezető véleménye szerint a „profiltisztítás” nehéz folyamat volt, emellett a gondozási hely meghatározását megalapozó szakértői vélemények elkészítésében részt vevő szakemberek felelőssége is jelentős abban, hogy mit határoznak meg a speciális szükségletű gyerekek „vezető tüneteként”, azoknak a gyerekeknek lesz-e az otthon a gondozási helye, akiknek ellátására létrehozták.

Az intézmény működésének 2008-as kezdete óta szakemberhiánnyal küzd. A 2015. márciusi hatósági ellenőrzés időpontjában *öt munkatárs képzése nem felelt meg a jogszabályi előírásoknak, a fejlesztő pedagógus munkakör betöltetlen volt, a munkatársak közül négyen – köztük a gyermekotthon vezetője is – kevesebb, mint egy éve dolgoznak az intézményben.* A munkatársak a munkakörük betöltéséhez szükséges képzés megszerzését vállalták.

Olyan „speciális” képzési lehetőség azonban nincs, amely felkészíthetné a leendő munkatársakat a gyermekvédelmi szakellátó rendszerben is egyedi, sajátos helyet elfoglaló otthonban élő gyerekek állapotának megfelelő ismeretek elsajátítására. Szakmai gyakorlat megléte nem alkalmazási feltétel, de a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ – legutóbb 2014-ben – lehetőséget adott arra, hogy a munkatársak több napos tapasztalatcserén ismerkedhessenek más speciális otthonok munkamódszereivel. (A munkatársak az esztergomi központi irányítású speciális gyermekotthonban szereztek gyakorlati ismereteket.)

Jelen pillanatban a gyermekotthonnal szomszédos kórház gyermekpszichiátere látja el a gyerekeket a gyermekpszichiátriai járó beteg szakrendelésen, gyermekpszichiátriai fekvőbeteg ellátásra a közeljövőben nyílik lehetőség a megyében.

2015-ben az otthonban élő gyermekek nem fordultak panasszal gyermeki jogaik sérelme, vagy az intézmény dolgozóinak kötelezettségszegése miatt az otthon vezetőjéhez, az érdekképviselői fórumhoz, a fenntartóhoz, vagy a gyermekjogi képviselőhöz. 2015. március 27-én azonban az egyik, 17 éves gondozott gyermek gyermekvédelmi gyámja az otthon vezetőjének súlyos bántalmazást jelzett és vizsgálatot kért.

Az intézmény vezetője vizsgálat során meghallgatta az érintett nevelőket és gyermekfelügyelőket.

*Az iratok alapján a szociális és gyámügyi osztály vezetője megállapította, hogy lényeges ponton, a gyermek szándékos fizikai (és esetleg lelki) bántalmazása kérdésében nem egyeznek az eset leírásai. A gyám álláspontja szerint a gyermeket lefogták, hátranyomták a fejét, többször oldalba rúgták.*

A nevelők és a gyermekfelügyelők meghallgatásáról készült jegyzőkönyvben foglaltak szerint a gyermek ön- és közveszélyes állapotban volt, székeket, követ dobált, üvegcséréppel fenyegetőzött, három mentőápoló tudta csak lefogni. A klinikai zárójelentés ugyanakkor jelzi, hogy *a gyermek bal felkarján szorítás nyomnak megfelelő bevérzés volt, vagyis erőteljes fizikai ráhatás történt, mely fájdalmat okozhatott a gyermeknek.*

Az eset 2015. március 24-én történt, de *a gyermekotthon vezetője csak 2015. május 7-én – a gyermekvédelmi gyám jelzését követően – hallgatta meg munkatársait a történetekről.* A körülmények tisztázása érdekében ekkor intézkedett csak, és a gyermekvédelmi gyámot is csak ekkor tájékoztatta a gyermek helyzetével kapcsolatban kialakított álláspontjáról. Az osztályvezető megítélése szerint eljárása betudható gyakorlatlanságának (2014 novemberétől dolgozik az intézményben), de tükrözheti az otthonban dolgozók munkakapcsolatának, szakmai együttműködésének hiányosságait is.

A vizsgálat során jutott az osztályvezető tudomására, hogy 2015. május 28-án egy újabb bántalmazás miatti jelzés érkezett a gyermekotthon vezetőjéhez. *Az intézmény pszichológusa jelezte, hogy az otthonban élő ugyancsak 17 éves nagylány kapott két pofont az otthon egyik gyermekfelügyelőtől.* Maga a gyermekfelügyelő jelentette ezt ki a pszichológus, az egyik nevelő és egy gyermekfelügyelő munkatársa jelenlétében. A jelzést követően a gyermekotthon vezetője intézkedést kezdeményezett a munkáltatói jogkört gyakorló gyermekvédelmi központ vezetőjénél, de a történeteket nem próbálta meg tisztázni közvetlen munkatársaival. Vizsgálatomhoz kapcsolódóan a szociális és gyámügyi osztály munkatársa – az intézmény fenntartója és a gyermekvédelmi központ képviselője részvételével – a történetek kivizsgálása céljából meghallgatta az érintett szakdolgozókat.

A munkatársak nyilatkozatai alapján az osztályvezető megállapította, hogy azok *ellentmondásosak*: ugyanazt a kijelentést nem hallotta minden jelenlévő, a bántalmazás gyanújába került gyermekfelügyelő azt állította, hogy nem tett a gyermek bántalmazására utaló kijelentést, nem ütötte meg őt. Az otthon *eseménynaplójából* megállapíthatóan a történeteket nagyon szűkszavúan írták le, a nevelők és a gyermek közti dulakodást, a gyermek zaklatott lelkiállapotát egyáltalán nem említve. A gyermek viselkedése (sírt, arcát fájlalta) és a gyermekfelügyelő kijelentése alapján, (amelyet egy munkatársa hallott, ketten viszont nem, illetve arra nem emlékeztek) arra következtetett az osztályvezető, nem zárható ki, hogy a gyermeket bántalmazás érte a gyermekfelügyelője részéről.

A bántalmazással érintett lányok mindkét alkalommal olyan állapotban voltak, hogy fizikai kényszer alkalmazásával – egyikük esetében rendőri közreműködés igénybe vételével – tudták csak őket az állapotuk által indokolt kórházi ellátáshoz juttatni. Egy ilyen eljárás még szakszerű lebonyolítás esetén is komoly lelki megrázkódtatást jelenthet a gyerekeknek. Mindkét gyermeket súlyos pszichés tüneteik miatt helyezte el a gyámhivatal a speciális gyermekotthonban, ahol pszichés megsegítés mellett pszichiátriai gondozás alatt is állnak, gyógyszeres terápiában is részesülnek, az átélt trauma feldolgozásához szakszerű segítséget kapnak a pszichológus és a pszichiáter szakembertől.

A vizsgálat által feltártak okán az osztályvezető az alábbi intézkedéseket jelezte:

- 1) Felhívja a munkáltatói jogok gyakorlóját – a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ igazgatóját – annak mérlegelésére, hogy a gyermekfelügyelővel szemben nem állnak-e fenn munkaköri kötelezettségének megszegése miatt közalkalmazotti jogviszonya megszüntetésének feltételei.

- 2) A munkavállaló közalkalmazotti jogviszonyának fenntartása esetén kötelezi a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Baranya Megyei Kirendeltségét, mint fenntartót és a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központot, mint területi gyermekvédelmi szakszolgáltatást nyújtó szolgáltatót, hogy a gyermekfelügyelőt küldje az Országos Szociális és Gyermekvédelmi Továbbképzési és Szakvizsga Bizottság által minősített továbbképzésre a speciális szükségletű gyermekek állapotának megfelelő korszerű ismeretek, szakszerű eljárások elsajátítása céljából.
- 3) Felhívja a fenntartó figyelmét arra, hogy a speciális gyermekotthon valamennyi munkatársának ismernie és alkalmaznia kell az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság által készített, a gyermekbántalmazás felismerésére, megszüntetésére vonatkozó módszertani útmutatójában foglaltakat, biztosítva ezzel a gyerekeknek a Gyvt. 6 § (5a) bekezdésében garantált jogát ahhoz, hogy a védelmük érdekében eljáró szakemberek egységes elvek és módszertan alkalmazásával járnak el.
- 4) Felhívja a Speciális Gyermekotthon szakmai vezetőjének és a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központ vezetőjének a figyelmét arra, hogy ki kell alakítani a gyermekotthonban a munkatársak szakmai együttműködésének kereteit, meg kell határozni annak szabályait.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (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) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. A Gyvt. 95. §-a alapján az otthont nyújtó ellátás biztosítása állami feladat. Ebből következően a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

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

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az alapjogi biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi 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 II. cikkében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 54. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

**1.** Az Alaptörvény 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 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.

**2.** *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket.

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam 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.

Utóbbi alaptételt megtaláljuk a *Gyermekjogi 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. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésére, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja pedig a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. Az Egyezmény 19. cikk 1. pontja alapján a részes államok megtesznek minden arra alkalmas törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás, az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás bármely formájától addig, amíg szüleinek, törvényes képviselőjének, vagy más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

### ***III. Az ügy érdemében***

1. Az Alaptörvény és az Egyezmény garanciális rendelkezéseivel összhangban a Gyvt. 45. § (1) bekezdése és 53. § (1) bekezdéseinek együttes értelmezése alapján a szakellátást nyújtó intézményeknek a teljes körű ellátás keretében gondoskodniuk kell a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról. A Gyvt. 9. § (1) bekezdése – egyebek mellett – a nevelésbe vett gyermek jogai között nevesíti az *állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátást, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő oktatást.* A Gyvt. 9. § (3) bekezdése szerint a speciális gyermekotthonban vagy gyermekotthon speciális csoportjában elhelyezett gyermeket – helyzetére való tekintettel – fokozott védelemben kell részesíteni. A gyermekvédelmi szakellátás intézményeire nézve a képesítési előírásokat, valamint a szakmai létszám irányszámaikat és létszámminimum normáit az NM rendelet 1. és 2. melléklete tartalmazza.

A *szigetvári speciális gyermekotthon működését* az ombudsman korábban már két alkalommal vizsgálta, 2010-ben az AJB-1604/2010. számon kiadott, 2013-ban pedig az AJB-545/2013. számon kiadott jelentéseiben fogalmazta meg megállapításait és intézkedéseit.

Az AJB-1604/2010. számú jelentésben a biztos javasolta a miniszternek, hogy *fontolja meg az NM rendelet kiegészítését azzal, hogy a speciális csoportokban csak gyermekvédelmi gyakorlatot szerzett, a speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett szakdolgozót lehessen alkalmazni.* A miniszter az ajánlást szakmailag támogatta, de a *fluktuáció* miatt azt kivitelezhetetlennek tartotta, mert a feladatok ellátására jelentkezők alacsony számát a javasolt gyermekvédelmi gyakorlat előírása tovább szűkítené. A biztos 2013-ban az AJB-545/2013. számon kiadott, a speciális ellátást nyújtó gyermekvédelmi intézmények működését átfogó jellegű, hivatalbóli vizsgálatot lezáró jelentésében ismét az NM rendelet kiegészítését kérte. A biztos kezdeményezte továbbá a minisztert, hogy gondoskodjon speciális ellátási igényű gyermekekkel foglalkozó szakemberek képzésének szervezéséről, finanszírozásáról. A miniszter az ajánlással egyetértett, de ismét arra hívta fel a figyelmet, hogy a gyakorlatban a képzések szervezése tekintetében is nehézséget okoz a szakemberek gyors cserélődése.

A miniszter tájékoztatása szerint még 2013 júliusában felkérte a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézetet (a továbbiakban: NCSSZI), hogy a gyermekvédelmi szakemberek továbbképzési rendszerében biztosítson a speciális ellátásban jelentkező eltérő nevelési, gondozási szükségletűek kielégítését segítő képzési lehetőséget.

Tényszerűen megállapítható, hogy az NCSSZI hivatalos honlapján<sup>1</sup> jelenleg is vannak olyan továbbképzési lehetőségek, amelyek célcsoportjában a speciális gyermekotthon is szerepel. Az előrelépés ellenére ezek a továbbképzések azonban továbbra sem kötelezőek és több közülük térítésköteles. A speciális ellátást igénylő gyermekeket ellátó intézményekben *továbbra sem alkalmazási feltétel a szakmai tapasztalat, illetve a feladat ellátása előtt felkészítésen való részvétel*, vagy a már alkalmazott munkatársak ilyen irányú továbbképzés elvégzésére kötelezése. A gyermekek jogainak védelméért kiemelten felelős ombudsmanként – az állam teherbíró képességének figyelembe vétele, a kisebb előrelépések elismerése, illetve a szaktárcával való szakmai konszenzus mellett is – arra kell felhívnom a figyelmet, hogy ebben a helyzetben *a gyerekek alapvető jogainak és a legfőbb érdekeinek van elsőbbsége*. Az államnak meg kell teremtenie azt a stabil pénzügyi, működési-intézményi és szakmai hátteret, amely az érintett, speciális ellátási igényű gyerekek jogainak érvényesítését szavatolja.

A jelen vizsgálat újra az intézmény munkatársainak nagyarányú fluktuációját, a betöltetlen munkakörök miatti hiányosságokat, a képesítések, a speciális ellátási igényű gyermekkel való foglalkozásra való felkészítés hiányát tárta fel, de ezek egyben rendszerszintű problémáknak tekinthetők. *Mindezek alapján pedig – minden ellenkező szándék dacára – a speciális szükségletű, fokozott védelmet igénylő gyermekek részére nem biztosított az állandóságot, érzelmi biztonságot nyújtó teljes körű ellátás, amely visszásságot okoz a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.*

**2.** A rendelkezéseimre álló információk alapján külön is hangsúlyoznom kell azt, hogy a gyermekotthonban dolgozó munkatársaknak a szakmai személyiségük fejlesztését, védelmét szolgáló szupervízió való részvételre nincs lehetőségük. Több korábbi ombudsmani jelentés<sup>2</sup> megállapította, hogy a *szupervízió hiánya több irányból is komoly aggályokat vet fel*, így különösen a szakdolgozók egészséghez fűződő, valamint a gondozott gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét idézi elő. *Az AJB-1963/2014. számú jelentésben – egyebek mellett – a vizsgált intézmény fenntartóját kértem a gyermekotthon dolgozói számára a szupervízió való részvétel biztosítására.*

A szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkár az ajánlás kapcsán tájékoztatót, hogy a szaktárca kiemelt figyelmet fordít a szupervízió való részvételi lehetőség megteremtésére. A tervezés alatt álló, uniós forrásból megvalósuló Emberi Erőforrás Operatív Program keretében tervezik biztosítani a szociális szférában személyes gondozást nyújtó munkakörökben foglalkoztatottak, így a gyermekvédelmi szakemberek szupervízióját, mentálhigiénés támogatását. *Vizsgálatom alapján megállapítható, hogy a szupervízió hiányából visszavezethető visszásság közvetlen veszélye továbbra is fennáll.*

**3.** A speciális szükségletű gyermekek oktatásával, a speciális ellátást nyújtó intézményekben a tankötelezettség teljesítését érintő problémákkal több ombudsmani vizsgálat foglalkozott.<sup>3</sup> Az AJB-545/2013. számú jelentés szerint a tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos feladatokat az intézmények – gyermekek iskolai lemaradásához, személyiségi és egészségi állapotához igazodóan – más-más megoldással biztosítják. Az intézményvezetők és a gyámok ezeket az oktatási feladatokat szakmai tapasztalataik alapján, az iskolák fogadókészségéhez is igazodva próbálják megoldani. A jelentés rögzíti, hogy a speciális ellátást igénylő gyermekek esetében a személyre szabott oktatásnak különös fontossága van, ennek biztosítása érdekében pedig egy minden intézmény által használandó módszertani anyag kidolgozása megoldás lehetne.

A biztos felkérte a minisztert, hogy a speciális gyermekotthonok vezetői és az NCSSZI bevonásával dolgozzon ki módszertani útmutatót a speciális igényű gyermek oktatása, képzése, a gyermek egészségi- és személyiségállapotának megfelelő oktatási intézmény kijelölése tárgyában.

<sup>1</sup> Lásd: <http://www.ncsszi.hu/kepzes/orszagos-szocialis-szakmai-tovabbkepzesek/tovabbkepzesi-jegyzek>

<sup>2</sup> Lásd az OBH 4226/2006., az OBH 5158/2007., az AJB-797/2011. és az AJB-1963/2014. számú jelentéseket.

<sup>3</sup> Lásd az AJB-172/2010., AJB 3012/2012. és AJB 545/2013. számú jelentéseket.



A miniszter ezért felkérte a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságot a speciális gyermekotthonokban nevelkedő gyermekek oktatását képzését, valamint a gyermekek felkészítését végző fejlesztő pedagógusok munkáját segítő szakmai szabályozó anyag kidolgozására. Lényeges kiemelni, hogy *a módszertani anyag 2014-ben a Főigazgatóság Módszertani Főosztálynak vezetőjének tájékoztatása szerint elkészült.*

4. Az Alaptörvényben, valamint az Egyezményben nevesített gyermeki jogok és a gyermek legfőbb érdekének védelméből kiindulva a Gyvt. 6. § (5) bekezdése törvényi szinten is tartalmazza a gyermek emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással, fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez fűződő jogát. A gyermek ennek megfelelően nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

*A szociális és gyámügyi osztály által lefolytatott vizsgálat nem zárta ki azt, hogy a gyermekotthonban élő gyermekeket bántalmazhatták. Mindezek alapján az intézményben az érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek emberi méltóságához, gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő jogsérelem közvetlen veszélye megállapítható.*

A kapott válasz alapján a konkrét ügyben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszas helyzetet teremtő gyakorlat és hiányosságok kiküszöböléséhez *szükséges intézkedéseket a Baranya Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya Szociális és Gyámügyi Osztályának vezetője vizsgálatát követően megtette.* Azokkal egészében *egyetértve* a vizsgált gyermekotthon tekintetében további ajánlás megfogalmazását nem láttam indokoltnak. Egyúttal *felhívom a gyermekotthon vezetőjének a figyelmét*, hogy a biztos a felügyeleti szerv intézkedéseinek végrehajtásáról *utóvizsgálat* keretében is meggyőződhet.

Mivel a korábbi, speciális ellátást igénylő gyermekek ügyében folytatott egyedi vizsgálatok, a speciális ellátást nyújtó intézmények működését átfogó jelleggel vizsgáló, a fentiekben hivatkozott ombudsmani jelentések által feltárt, a fokozott védelemre jogosult, speciális szükségletű gyermekek alapvető jogait sértő, vagy azok közvetlen veszélyét okozó visszásságok a megtett intézkedések ellenére sem voltak kiküszöbölhetők, így az alábbi, általános jellegű intézkedések megfogalmazását szükségesnek és indokoltnak tartottam.

### **Intézkedéseim**

A hosszú ideje fennálló, alapvető joggal összefüggő visszas helyzet jövőbeni megelőzése érdekében *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján az NM rendelet megfelelő tartalmú kiegészítésével biztosítsa azt, hogy a speciális csoportokban kizárólag speciális ellátási feladatokra felkészítő képzésen részt vett, illetve – a már foglalkoztatott munkatársak esetében – ilyen irányú továbbképzésre kötelezett szakdolgozót lehessen alkalmazni;
- 2) az Ajbt. 31. §-a alapján tájékoztatasson gyermekvédelmi szakemberek szupervízióját, mentálhigiénés támogatását szolgáló program megvalósulásáról, valamint arról, hogy a speciális ellátási szükségletű gyermekek oktatásával, fejlesztésével kapcsolatos módszertani anyag mikor és milyen módon vált elérhetővé a speciális ellátást nyújtó intézmények számára, illetve annak gyakorlati használhatóságáról saktárca kért-e, illetve kapott-e visszajelzést.

Budapest, 2015. szeptember

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2741/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Sipos Beáta

### **Az eljárás megindítása**

A Hivatalomhoz beadvánnyal forduló panaszos azt sérelmezte, hogy felesége elhunyt szüleinek piliscsabai sírhelyére – tudta és hozzájárulása nélkül – rátemetést végeztek, annak ellenére, hogy az adott temetkezési helyet 2030-ig megváltották, amiről igazolással is rendelkezik. Kifogásolta továbbá, hogy a piliscsabai önkormányzathoz előterjesztett beadványaira nem kapott választ és érdemi intézkedések sem történtek a helyzet orvoslása érdekében.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány kapcsán felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, ezen belül a tisztességes eljáráshoz való joggal, és az emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti joggal kapcsolatos visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az ügyben tájékoztatást kértem a Piliscsaba Város Önkormányzatának jegyzőjétől, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatalának vezetőjétől (a továbbiakban: járási hivatalvezető).

### **Az érintett alapvető jogok és kötelezettségek**

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- *Az emberi méltósághoz való jog és a belőle levezethető kegyeleti jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);
- *A hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”).

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.);
- A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet;
- Piliscsaba Város Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2014. (V.19.) rendelete a temetőkről és a temetkezési tevékenységről (a továbbiakban: Ör.).

## A megállapított tényállás

A panaszos a beadványában előadta, hogy súlyos mozgáskorlátozott, jelenleg nyugellátásban részesül. A panaszát az egészségi állapotára és nehéz anyagi körülményeire figyelemmel írásban fogalmazta meg és juttatta el a hivatalomhoz. Sértelmezte, hogy a piliscsabai önkormányzattól a leveleire nem kapott érdemi választ.

A szülőket a piliscsabai temetőben temették el, egy kettős sírhelyre. Az adott sírhelyet 2005. október 30-án a család újraváltotta. A panaszos csatolta a sírhely újraváltásról szóló készpénzfizetési számla másolatát, melyen szerepel a konkrét temetési hely megjelölése, és az eltemetett személyek neve, valamint a befizetett összeg, 11.500 forint.

A beadványhoz mellékelte, az esetről szóló újságcikkből<sup>1</sup> az derül ki, hogy a sírhely újraváltása 25 évre szólt. A megváltás összegét a piliscsabai polgármesteri hivatalban fizették be. Később a család Újszilváásra költözött, és gépjármű hiányában már ritkábban tudták látogatni a sírt, ettől az időponttól kezdve a temetési hely gondozását a lányuk végezte. 2014 novemberében halottak napján azzal szembesültek, hogy a sírkő eltűnt, és mást temettek a sírhelyre. Panaszukkal a temető üzemeltetőjéhez fordultak írásban. Az üzemeltető arra hivatkozott, hogy a temetői nyilvántartásban nem szerepelt az a tény, hogy a sírt megváltották, ezért megszüntették a temetési helyet. A sajtóhír szerint a temető üzemeltetésében 2011-ben történt változás. A jelenlegi üzemeltető a nyilvántartás alapján – mely szerint a sírhely megváltási ideje lejárt és a rokonokról nem volt adat – engedélyezte az adott sírhelyre történő újabb temetést egy másik temető család számára.

A panaszos 2014. december 3-án kelt levelében fordult segítségért a piliscsabai jegyzőhöz, melyben leírta, hogy 2005. október 30-án újraváltotta a hozzátartozói sírhelyét, tudomására jutott azonban, hogy arra rátemetést végeztek. A panaszos ebben a levelében az eredeti állapot helyreállítását kérte a jegyzőtől.

2015. január 27-én kelt újabb levelében újfent az önkormányzathoz fordult, kérve a korábbi beadványára történő válaszadást és segítséget a helyzet rendezésére.

2015. június 24-én a polgármester írásban arról értesítette, hogy a probléma megoldása érdekében a rátemetett elhunyt hozzátartozóinak és az önkormányzat jogi képviselőjének bevonásával egyezség létrehozását kísérik meg a felek között, melynek időpontját 2015. július 7-én 10 órára, helyét a piliscsabai polgármesteri hivatalba tűzik ki. A polgármester ebben a levélben kérte a panaszost, hogy az egyeztető tárgyaláson személyesen vagy meghatalmazott képviselője útján vegyen részt.

A panaszos 2015. július 1-jén kelt levelében azt jelezte, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni, annak eredményéről kér csupán tájékoztatást. Amennyiben pedig nem kerül sor a helyzet megnyugtató megoldására, további jogi lépéseket tesz az ügy rendezésére.

A panaszbeadványban foglaltak kapcsán tájékoztatást kértem Piliscsaba Város Önkormányzat jegyzőjétől, és a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatalának vezetőjétől.

A jegyző arról informált, hogy a kegyeleti jog megsértése miatti panasz okán Piliscsaba Város Önkormányzat tulajdonában lévő 1215 és 1289 hrsz.-ú ingatlanokon található piliscsabai köztemetőt üzemeltető SZIGÜ Temetőüzemeltető Kft. és a panaszos között egyeztetések nem vezettek eredményre.

Az önkormányzat a probléma megoldása érdekében a rátemetett elhunyt hozzátartozóinak, és az önkormányzat jogi képviselőjének bevonásával egyezség létrehozását kezdeményezte. A 2015. július 7-ére kitűzött tárgyalásról a panaszost előzetesen írásban értesítették.

A jegyzői tájékoztatás szerint a panaszos a tárgyaláson személyesen nem jelent meg, az álláspontját írásban fejtette ki.

---

<sup>1</sup> A cikk megjelent a Bors című lap 2015. 02. 23-i számában, elérhető: a <http://www.borsonline.hu/cikk.php?id=106683>

A jegyzőkönyv szerint a tárgyaláson részt vett Piliscsaba Város Önkormányzatának polgármestere, Piliscsaba Polgármesteri Hivatalának jegyzője, Piliscsaba Város Önkormányzatának alpolgármestere, Piliscsaba Város Önkormányzatának két jogi képviselője, Piliscsaba Polgármesteri Hivatala Hatósági Osztályának vezetője, a sírhelyre 2013-ban eltemetett elhunyt hozzátartozói, és a SZIGÜ Temetkezési Cégcsoport képviselői.

Az egyeztető tárgyaláson a rátemetett elhunyt személy közeli hozzátartozói úgy nyilatkoztak, hogy nem járulnak hozzá az exhumáláshoz. Az üzemeltető szerv képviselője jelezte, hogy a hozzátartozók hozzájárulása hiányában az exhumálást nem végezheti el. Előadta továbbá, hogy a korábbi üzemeltetőtől átvett nyilvántartás nem tartalmazta, hogy a sírhelyet az eltelt 25 év után újra megváltották. Az újraváltásról kiállított számla a panaszostól került hozzájuk. Mivel a sírhely gondozatlan volt, sírkő nem állt rajta, ezért adták ki egy másik családnak használatra, akik 25 évre meg is váltották.

A panaszos levelében jelezte, hogy az eredeti állapot helyreállítását akarja elérni. A temetető család pedig azt nyilatkozta, hogy mivel a sírhelyet szabályszerűen megváltották, ahhoz ragaszkodnak, megbontani esetlegesen az eltemetett hozzátartozójukat exhumálni nem kívánják. Három lehetőség, illetőleg javaslat született a tárgyaláson résztvevők között, melyeket a jegyzőkönyv a következők szerint tartalmaz:

1. „Nem történik semmi, és az adott meglévő sírhelyen megemlékezhetnek ők is az elhunytakról
2. Ha a mostani tulajdonos hozzájárulna egy olyan exhumáláshoz, melynek keretében kiemelik az alsó koporsót, és a mostanit visszahelyezik, a régit pedig az új sírban temetik újra el
3. Kapnak, egy másik sírhelyet ott elhelyeznek egy fejfát, és azt későbbiekben felhasználhatják temetkezésre.”

A tárgyaláson elhangzott az is, hogy az önkormányzat elszámolási kötelezettség elmulasztása miatt kártérítési és egyéb pert kezdeményezett a korábbi üzemeltetővel szemben. A tárgyalás anyagáról az önkormányzat tájékoztatta a panaszost.

A járási hivatalvezető a panasz kapcsán arról tájékoztattott, hogy a megkeresésünk nyomán a Pilisvörösvári Járási Hivatal is tájékoztatást kért Piliscsaba Város Önkormányzat jegyzőjétől, az ügyben lefolytatott eljárásokról, valamint a megtett intézkedésekről. A járási hivatalvezető a jegyzői tájékoztatással megegyező tartalmú választ nyújtott számomra, mellékletként csatolva az egyeztető tárgyalásról készült jegyzőkönyv másolati példányát. Egyéb intézkedéseiről, a temető, illetve az azt üzemeltető szervet érintő esetleges ellenőrzésről, szakmai álláspontjáról információt nem nyújtott.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzatok hatósági jellegű tevékenységének vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik. A Mötvt., a Ttv. és a Vhr. alapján a települési önkormányzat köztemető fenntartásával, üzemeltetésével kapcsolatos feladatai, egyértelműen olyan hatósági tevékenységek is, melyekre a biztos hatásköre kiterjed. Ugyanezen bekezdés a) pontja szerint a közigazgatási szerv, így a járási hivatal hatósági eljárására szintén kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

## 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 tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi éllal azt mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény II. cikkében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 54. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező alapvető jog és a jogállamiság elve, illetve az emberi méltósághoz való jog 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 határozatai 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*. Amint 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 XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.* A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. *Alláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó 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.

3. 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 gyakorlat kiemeli, hogy *az emberi méltósághoz való jog az általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet az Alkotmánybíró és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az emberi méltósághoz való jogból fakad a hozzátartozók *kegyeleti joga*, és a halálesetet követően eljáró szerveknek és szolgáltatóknak azon kötelessége, hogy eljárásaik során ezt tiszteletben tartás. A kegyeleti jog – bár nem tartozik az élő személyeket védő általános személyiségi jog alá – a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja. Az Alkotmánybíró szerint *a kegyeleti jog szoros összefüggésben van az emberi méltósághoz való joggal, az abból levezethető egyfajta speciális részjogosítványnak minősül.* A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A kegyeleti jog tehát az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, a méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után.

Az elhunyt személy azonban már értelemszerűen nem képes jogai védelmére, így a kegyeleti jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. Így az elhunyt emberi méltósága átszáll és tovább él a hozzátartozók személyében, így a kegyeleti jog alanyai végső soron az elhunyt hozzátartozói lesznek. A kegyeleti jog nem korlátozhatatlan: az Alkotmánybíró kimondta, hogy az emberi méltósághoz való jog csupán az emberi státusz meghatározójaként, az élettel együtt fennálló egységben abszolút és korlátozhatatlan, egyes részjogosítványai azonban – így különösen a kegyeleti jog – más alapjogokhoz hasonlóan értelemszerűen korlátozhatóak.

### III. A vizsgált ügy érdeme tekintetében

A panasz alapján indított vizsgálat arra irányult, hogy a Ttv. és a Vhr. rendelkezései alapján a rátemetéssel kapcsolatban fennáll-e olyan mulasztás, amely a panaszos kegyeleti jogával, valamint a jobbiztonság követelményével, és a tisztességes eljáráshoz való joggal nem egyeztethető össze.

#### 1. A kegyeleti jogot érintő megállapítások

Az AJB-3545/2014. jelentésben rámutattam, hogy *a kegyeleti jog gyakorlását számos tételes jogi előírás biztosítja a magyar jogrendszerben, ezek közül kiemelhetőek a Polgári Törvénykönyv személyiségvédelmi előírásai. A Ptk. 2:50. §-a rendelkezik a kegyeleti jogról: kimondja, hogy meghalt ember emlékének megsértése miatt bírósághoz fordulhat a hozzátartozó vagy az, akit az elhunyt végrendeleti juttatásban részesített. A Ptk. nem a kegyeleti jog alanyainak teljes körét határozza meg, csupán azokat, akik a törvény értelmében bírói úton érvényesíthetik ezeket a jogosultságokat. Tág értelemben a kegyeleti jog általános jogosultjai alatt érthetünk mindenkit, akinek az emlékezetében az elhunyt tovább él, például barátot, ismerőst, munkatársat, tanárt vagy tanítványt. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a polgári jogi szabályozás azon megoldása, amely a kegyeleti jogot a hozzátartozók személyiségi jogaként rendeli védeni, látszólag ellentétben áll azzal, hogy a kegyeleti jog alkotmányjogi értelemben az elhunyt általános személyiségi jogának a megjelenése.*

Az Alkotmánybíróság szerint az elhunyt személy már nem lehet képes jogai védelmére, így a jog a hozzátartozók által a halottról őrzött és védett személyiségkép megsértését, mint a hozzátartozó személyiségi jogát védi. A kegyeleti jog, mint a hozzátartozók személyiségi joga a törvényi szabályozás szintjén – az intézményvédelemből kiindulva – csupán visszatükrözi a személyiségi jog egy speciális, post mortem érvényesülését (997/B/2005. AB határozat). A kegyeleti jog a gyakorlatban a túlélők törvényi személyiségi jogaként biztosítja a holtak emlékének méltó megőrzéséhez, valamint az elhunyt iránti érzéseik tiszteletéhez fűződő jogot.

Az Alkotmányban rögzített emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog érvényesülésének vizsgálatakor azonban hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlatában *az élethez és az emberi méltósághoz való jogot az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élére helyezte. (23/1990. (X. 31.) AB határozat)*

A személyiség szabad kibontakozása, és az általános cselekvési szabadság is alapjai az egyén önrendelkezési jogának, a vallás szabad megválasztásának, és mindezeknek az ember életén túlmutató folyamánya lehet az eltemetetés módjára vonatkozó rendelkezés, aminek a hozzátartozók, vagy azok hiányában az eltemetető kötelesek eleget tenni. „Mindazonáltal a hozzátartozók a temetés külsőségeivel, a sírhely megválasztásával is kifejezésre juttatják a meghalt iránti megbecsülésüket, gyászuk nagyságát.” (BH 1997. 525.) A bírósági gyakorlat által védelt érdekkör másik nagy csoportja azonban *szorosan a halálhoz kapcsolódik és a végtisztesség megadását, a halott földi maradványainak tiszteletben tartását követeli meg. Így e sajátos személyhez fűződő jog megsértését jelenti a közfelfogás szerint méltatlan körülmények között lebonyolított temetés (BH 1997. 525.), az eltemetett sírhantjának megszüntetése, fejfájának eltávolítása és a sírhelyére más személy temetése (BH 1976. 311.), a síremlék eltávolítása még akkor is, ha a sírhely-használati jog jogosultja rendelkezett ekként (BH 1981. 356.). A hazai bírósági gyakorlat a kegyeleti jog sérelmét többek között olyan esetekben állapította meg, mint a sírhelyek szándékos megrongálása, a síremlék jellegének engedély nélküli megváltoztatása, a halott eltemetésével való késlekedés, a temetés méltatlan körülmények között történő lebonyolítása, a holtak méltatlan körülmények közötti tárolása a kórházakban, a sírhely jogosulatlan megszüntetése a temető kezelő szervezet által, olyan fényképek napilapban való közzététele, amely egyedileg azonosítható halottat, boncolás utáni kiszolgáltató helyzetében, megalázó körülmények között, szánalmat keltő testi állapotban mutatja be stb.*

A biztosok eddigi gyakorlata is a fentiekben bemutatott felfogásnak a szellemében alakult. „A kegyeleti jog tágabb értelemben mindenkit megillet, akinek emlékében az elhunyt él. A társadalom, az állam és konkrétan a temető-tulajdonos (üzemeltető) kötelessége a temetők védelmének a biztosítására azonban nem csupán abból fakad, hogy a temető és az egyes sírhely (sírbolt, urnafülke, stb.) a kegyeleti jog gyakorlásának a színtere. A sírkövek megrongálása és a halottak emlékének a meggyalázása az egyik legdurvább kegyeletsértés, amely mindig jogos és nagymértékű felháborodást vált ki nem csupán a polgári jogi értelemben vett kegyeleti jogosultak körében, hanem az egész társadalomban. A temető ugyanis egyetemes emberi érték, évezredek óta kultikus, szent helynek számít. A sírok megrongálása az egész társadalom kegyeleti érzését semmibe vevő magatartás, ezért ebben a tekintetben *az államot is és minden állami szervet is fokozott, intézményes védelmi kötelezettség terheli.*” (OBH-3855/2005.) Maga a Ttv.<sup>2</sup> is rendelkezik erről, amikor a temető tulajdonosának törvényi kötelezettségeként fogalmazza meg a temetői kegyeleti méltóságának megőrzését. A kegyeleti jog magában foglalja egyrészt *a tisztességes és méltó temetéshez való jogot*, másrészt *a tiszteletadás jogát*, mely az elhunytat, valamint minden kegyeleti jogosultat megillet. A méltó és tisztességes temetés joga mellett a tiszteletadás joga megteremti azt a lehetőséget, hogy a kegyeleti jog jogosultjai rendszeres időközönként meglátogathassák az elhunyt földi maradványait. A Ttv. 1. § (1) bekezdése nyomán ez is a kegyeleti jog részjogosultságának tekinthető, ami valamennyi kegyeleti jogosultat megillet; *a tisztességes és méltó temetés, valamint a halottak nyughelye előtt a tiszteletadás joga mindenkit megillet.*

A vizsgált esethez kapcsolódóan fontos kiemelni, hogy a *sírhelyhasználat* szintén kegyeli jogosultság, melynek rendeltetése a holttest eltemetése, az elhalt földi maradványainak megőrzése és emlékének fenntartása.

A temetési hely feletti rendelkezésre jogosultságról, annak tartalmáról, a használati időről stb. a Ttv. és a Vhr. is rendelkezik. Fő szabály szerint a temetési hely felett az rendelkezik, aki megváltotta. Több azonos jogállású örökös esetén – ellenkező megállapodásuk hiányában – a rendelkezési jog kizárólag együttesen gyakorolható. A rendelkezési jog gyakorlása a temetési helyre helyezhető személyek körének meghatározására, síremlék, sírjel állítására és mindezek gondozására terjed ki. A temetési hely újraváltásában elsőbbséget élvez az eltemetető, halála esetén pedig a törvényes öröklés rendje szerint soron következő közeli hozzátartozója.

A temetési hely feletti rendelkezési jog időtartama hamvasztásos temetés esetében nem lehet kevesebb 10 évnél, egyéb esetekben (lásd koporsós temetés) nem lehet kevesebb 25 évnél. A rendelkezési jog a rendelkezési idő lejártá után meghosszabbítható (újraváltható). A temetési hely felett rendelkezni jogosult kérelmére az újraváltás időtartama 25 év használati időnél lehet rövidebb, de koporsós temetés esetén legalább 10 év. Ha az újraváltás időtartama a megváltási időnél rövidebb, akkor az újraváltás díja nem lehet magasabb a megváltási díj időarányosan csökkentett részénél. A meghosszabbítás fő szabály szerint tehát nem tagadható meg. Két kivételt fogalmaz meg a Vhr.; az újraváltás csak akkor tagadható meg,

1. ha a temető tulajdonosa a területet átalakítja, vagy más célra kívánja felhasználni; erről a temetési hely felett rendelkezni jogosult nyilatkozatot kérhet, vagy
2. a temetési hely, sírjel nem felel meg a szabályzat előírásainak.

A vizsgált esetben megállapítható, hogy a panaszos hozzátartozói, mint régebben a sírhelyre betemetett halottak a rátemetés után továbbra is a sírban maradtak, a sírhelyhasználat mindenképpen kiterjed az ő hamvaik megőrzésére is, melyet nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ez alapján ameddig a korábban eltemetett halottak az adott sírban nyugszanak, a hozzátartozóik jogosan tarthatnak igényt az emléküik megőrzésére, megóvására, és emellett kegyeleti jogosultként arra is, hogy az elhaltak földi maradványait rendszeresen látogathassák, és a tiszteletüket leróják.

---

<sup>2</sup> Ttv. 6. § (2) A temető tulajdonosának feladata a temető kegyeleti méltóságának őrzése.



A rendelkezésre álló iratok szerint a panaszos 2005-ben újraváltotta a hozzátartozói sírhelyet, mely felett rendelkezni volt jogosult, erről igazolással rendelkezik. Az üzemeltető által vezetett nyilvántartásban viszont nem szerepelt ez a tény. A panaszos egészségi állapotánál, és elköltözésénél fogva már nem tudta korábbi gyakorisággal látogatni a sírt, ezért annak gondozását a gyermekére bízta. A sírhelygondozás átadása természetesen a rendelkezési jogot nem érintette.

Mindezek alapján kerülhetett sor arra, hogy az új üzemeltető a régi, hiányos nyilvántartás és a sírhely gondozatlanabb állapotára figyelemmel engedélyezte az újabb temetést a már meglévő sírhelyen.

Áttekintve Piliscsaba Város Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2014. (V.19.) rendeletét a temetőkről és a temetkezési tevékenységről, megállapítható, hogy a 17. § (5) bekezdése kitér ugyan arra, hogy *az elhagyott, 25 éve gondozatlan sírok esetében az üzemeltető a sírokat újraértékesítheti, ha azt a hirdetmény közzétételét követően – jogszabályban meghatározottak szerint – nem váltják meg újra.* A kapott információkból viszont nem derült ki, hogy hirdetmény közzétételére sor került-e.

Álláspontom szerint az elhunyt hozzátartozó emlékének megóvását, így az őt megillető kegyeletet sérti, ha rátemetést végeznek az adott sírhelyen, anélkül, hogy az élő hozzátartozót, illetőleg a rendelkezésre jogosultat nyilatkoztatnák, egyáltalán a rendelkezésre jogosultság kérdését tisztáznák. A vizsgált ügyben a rátemetés által a panaszos kegyeleti joga sérült, hiszen az eltemetett hozzátartozói földi maradványainak emlékét nem tartották tiszteletben, amikor a sírhelyet megbontották és egy újabb koporsót helyeztek el a már használt sírhelyre. A sírhelyek kijelölése felett rendelkezni jogosult szerv, jelen esetben a piliscsabai köztemető üzemeltetője azzal, hogy a sírhelyhasználati jogot megváltó személy hozzájárulása nélkül, illetőleg a sírhelyhasználati jog teljes körű tisztázása nélkül a sírhelyre más személynek a temetését lehetővé tette, megsértette a sírhelyhasználati jogot és ezzel összefüggésben a kegyeleti jog jogosultját, mellyel az emberi méltóságból való jogból levezethető kegyeleti joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A nyilvántartás hiányosságára hivatkozás vonatkozásában álláspontom szerint a korábban megváltott sírhelyek tekintetében is terheli a nyilvántartási kötelezettség az üzemeltetőt. Alapvetően az üzemeltető által vezetett nyilvántartások hivatottak ugyanis bizonyítani azt, hogy mely sírhelyek kerültek megváltásra, és melyek a szabad temetkezési helyek. Mindemellett valószínűsíthető, hogy a korábbi üzemeltető nem vezette be a nyilvántartó könyvbe az újraváltás tényét.

Tekintettel arra, hogy jelenleg több személy kegyeleti jogát érinti az adott helyzet, ennek megoldása egyértelműen együttműködést igényel a felek között. Az ombudsman hatásköre viszont nem terjed ki sem bizonyítási eljárás lefolytatására, sem pedig a felelősség megállapítására. Természetesen amennyiben a felek nem tudják megnyugtatóan rendezni a kialakult jogvitát, az érintetteknek nyitva áll a lehetőség a bírósági úton történő igényérvényesítésre.

## **2. A köztemető működésére vonatkozó fenntartói, üzemeltetői, és ellenőrzési kötelezettség**

A panaszbeadvány alapján kérdésként merült fel, hogy mely szerv feladatkörébe tartozik a temetői nyilvántartás vezetése? A nyilvántartási és egyéb hiányosságok esetén, illetőleg a működés kapcsán, melyik hatóság hatásköre az ellenőrzés?

Az Möt. 13. §-a sorolja fel a helyi közügyeket, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokat. *A települési önkormányzatok által ellátandó feladatok között külön pontként szerepel a településüzemeltetés.* Ennek keretében jelöli meg a jogalkotó *a köztemetők kialakítását és fenntartását.*

A helyi önkormányzatoknak tehát mindenképp gondoskodniuk kell a köztemetők kialakításáról és fenntartásáról. A temető fenntartásával, és üzemeltetésével kapcsolatban a vonatkozó főbb jogszabályi rendelkezéseket a Ttv., a Vhr. tartalmazza, emellett a helyi rendelet, illetőleg a temetőszabályzat is szabályozza e tárgyköröket. A Ttv. 5. § (1) és (3) bekezdése kijelöli, hogy a temető fenntartója a temető tulajdonosa, illetve az, aki kezelői joggal rendelkezik. Köztemető fenntartója a települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi önkormányzat. A temető fenntartásáról a települési önkormányzatok társulás, illetőleg együttműködés útján is gondoskodhatnak.

A törvény egyértelműen rögzíti a temető tulajdonosának feladatait, elsőként megemlítve, hogy a tulajdonos feladata *a temető kegyeleti méltóságának őrzése. A tulajdonos köteles a temető fenntartásáról, továbbá üzemeltetéséről gondoskodni.* E feladatait saját maga, illetve – szerződés alapján – gazdálkodó szervezet útján is elláthatja. Köztemető esetében a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni. Ennek megfelelően a vonatkozó Ör. is rögzíti, hogy az önkormányzat tulajdonában lévő működő köztemető a Piliscsaba Város, Temető út, 1215 hrsz., 1289 hrsz. alatt kijelölt és működő temető. A köztemető üzemeltetését az önkormányzat képviselő-testülete által kijelölt gazdálkodó szervezet (üzemeltető) végzi, külön kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján. A temető fenntartását az önkormányzat biztosítja a helyi rendelet 1. és 3. számú mellékletében meghatározott díjakból befolyt összegekből, melyet az üzemeltető köteles beszedni<sup>3</sup>.

A temetési díjak és a rendelkezési jog kapcsán pedig kitér arra, hogy a temetési hely használati, illetve *újra történő megváltási díját a temettetőnek, illetve a temetési hely felett rendelkezőnek előre kell megfizetnie az üzemeltető részére.* Az egyes temetkezési helyeket az elhunyt hozzátartozójának, illetve az eltemettetőnek meg kell váltania (egyszeri megváltás) és ezzel a temetési hely felett rendelkezési jogosultságot szerez.

Az Ör. értelmében a sírhely használati ideje 25 év, az urnafülkék használati ideje 10 év. Lejárat után a temetési hely használati ideje az újraváltás időpontjában érvényben lévő díj kifizetése ellenében meghosszabbítható, kivéve, ha a temető tulajdonosa bizonyítja, hogy a területet átalakítja, vagy más célra kívánja felhasználni.

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.<sup>4</sup>

A temető üzemeltetését a Ttv.-ben, kormányrendeletben, temetőszabályzatban, továbbá köztemető esetén önkormányzati rendeletben, és a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni. Főbb üzemeltetői feladat például az eltemetés (urnaelhelyezés) feltételeinek biztosítása, ideértve a temetési helyre való első temetést megelőzően a sírhely kiásásáról (sírásás) való gondoskodást; a temetőlátogatók kegyeletgyakorlása feltételeinek, a nyitvatartási időnek a megállapítása; *a nyilvántartó könyvek megőrzése*; a temetőlátogatók tájékoztatása; *a temetési helyek kijelölése* stb.

A nyilvántartás vezetéssel kapcsolatos kötelezettség azt jelenti, hogy a temetőben – a kegyeleti jogok gyakorlása céljából – a temetési helyekről, befogadó nyilatkozat alapján az elhunytak más temetőbe, temetkezési emlékhelyre történő elhelyezéséről, valamint temetőn, temetkezési emlékhelyen kívüli urnaelhelyezés esetén az eltemetésre kötelezett személy nyilatkozatának tartalma alapján az üzemeltető nyilvántartás vezetésére köteles. A sírboltokról szóló nyilvántartás vezetésére a sírbolt könyv, az egyéb temetési helyek nyilvántartására a nyilvántartó könyv szolgál.

<sup>3</sup> Lásd: Ör. 1. § (5) bekezdés a) pont; 2. § (1) és (2) bekezdés

<sup>4</sup> Ttv. 13. § (1) 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.

A nyilvántartó könyv tartalma: folyószám, a temetés (urnaelhelyezés vagy a hamvak szétszórásának) napja, az elhalt természetes személyazonosító adatai, legutolsó lakóhelyének a címe, az elhalálozás időpontja, a sírhelytábla, sírhelysor, temetési hely száma, valamint az eltemetettő, illetve a temetési hely felett rendelkezni jogosult személy neve, lakcíme, és a síremlékre vonatkozó bejegyzések.<sup>5</sup>

A nyilvántartó könyvbe minden temetést (urnaelhelyezést, urnakiadást, urnakiemelést, hamuszórást) időrend szerint kell bejegyezni. Lehetőség van arra, hogy az üzemeltető a sírbolt könyv és a nyilvántartó könyv adatait elektronikus adathordozón is tárolhatja. Elektronikus nyilvántartás esetén hiteles biztonsági másolat készítése vagy párhuzamos manuális nyilvántartás vezetése szükséges.<sup>6</sup>

A vizsgált esetben a konkrét sírhely újraváltásáról szóló készpénzfizetési számla 2005. október 30-án kelt, amikor az iratok szerint egy másik üzemeltetője volt a köztemetőnek. A nyilvántartási kötelezettség azonban mind a korábbi, mind a jelenlegi üzemeltetőt is terheli. Az üzemeltető a folyamatosan vezetett nyilvántartás alapján tudja kijelölni az újabb temetési helyeket és fontos tisztában lennie azzal, hogy a temetési helyeket mikor, ki váltotta meg, a használati idő mikor jár le stb. Ha azonban, ahogy az az adott esetben is történt, üzemeltető-váltásra kerül sor, a fenntartó, illetőleg a temető tulajdonosa is köteles a nyilvántartásokat áttekinteni, és ha hiányosságokat észlel, a szükséges intézkedéseket megtenni. Mindezek tükrében fontos kitérni arra, hogy mely hatóság jogosult és köteles a fenntartással és az üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok ellátásának ellenőrzésére. Erre vonatkozóan a Ttv.-ben és a Vhr.-ben egyértelmű választ kapunk, melyet a vizsgált ügyben az Ör. is kiegészít.

A Ttv. 7. § (1)-(4) bekezdései szerint a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellátását a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság ellenőrzi. Amennyiben az önkormányzat a kegyeleti közszolgáltatási szerződés útján látja el, a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság ellenőrzi a szerződésben foglalt maradéktalan teljesítését. Szerződészegés esetén kezdeményezheti a szerződés felmondását. A temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság az ellenőrzés során a köztemetőben vezetett nyilvántartásokba betekinthez, továbbá vizsgálhatja a temetőben szolgáltatást végzők jogosultságát.

A Vhr. jelöli ki az engedélyezést, illetve az ellenőrzést ellátó hatóságot. A konkrét esethez kapcsolódóan, a Vhr. 59. § (1) bekezdés b) pontját említem, mely szerint a Kormány a temetkezési szolgáltatási tevékenységeket engedélyező hatóságként, valamint a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerinti szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságként a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzése tekintetében a temető fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalát jelöli ki. A vizsgált esetben ez a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatalát jelenti.

---

<sup>5</sup> 18. § (1) Amennyiben e törvény eltérően nem rendelkezik, a temetőben - a kegyeleti jogok gyakorlása céljából - a temetési helyekről, befogadó nyilatkozat alapján az elhunytak más temetőbe, temetkezési emlékhelyre történő elhelyezéséről, valamint temetőn, temetkezési emlékhelyen kívüli urnaelhelyezés esetén az eltemetésre kötelezett személy nyilatkozatának tartalma alapján az üzemeltető nyilvántartást vezet. A sírboltokról szóló nyilvántartás vezetésére a sírbolt könyv, az egyéb temetési helyek nyilvántartására a nyilvántartó könyv szolgál. (2) A nyilvántartó könyv a következő adatokat tartalmazza: folyószám, a temetés (urnaelhelyezés vagy a hamvak szétszórásának) napja, az elhalt természetes személyazonosító adatai, legutolsó lakóhelyének a címe, az elhalálozás időpontja, a sírhelytábla, sírhelysor, temetési hely száma, valamint az eltemetettő, illetve a temetési hely felett rendelkezni jogosult személy neve, lakcíme, és a síremlékre vonatkozó bejegyzések. (3) A sírbolt könyvet a (2) bekezdésben meghatározott tartalommal kell vezetni a sírbolt számának feltüntetésével. A sírbolt könyvbe be kell jegyezni a sírbolt felett rendelkezni jogosult személynek a sírboltra vonatkozó rendelkezéseit is. (4) Az ismeretlen holttest esetében a nyilvántartó könyvbe be kell vezetni az eljáró hatóság nevét, az eljárás ügyszámát. (5) A nyilvántartó könyvbe és a sírbolt könyvbe az eltemetettő és a temetési hely felett rendelkezni jogosult személy tekinthez be.

<sup>6</sup> 41. § (1) A nyilvántartó könyvbe minden temetést (urnaelhelyezést, urnakiadást, urnakiemelést, hamuszórást) időrend szerint kell bejegyezni. (3) Az üzemeltető a sírbolt könyv és a nyilvántartó könyv adatait elektronikus adathordozón is tárolhatja. Elektronikus nyilvántartás esetén hiteles biztonsági másolat készítése vagy párhuzamos manuális nyilvántartás vezetése szükséges.

Az Ör. 2. § (5) bekezdése is megerősíti ezt a kötelezettséget, amikor kimondja, hogy a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben foglaltak maradéktalan teljesítését a jegyző és a járási hivatal jogosult ellenőrizni. A jegyző tulajdonosi ellenőrzési, a járási hivatal felügyeleti ellenőrzési jogosultságot gyakorol.

Az ellenőrzést végző hatóság a Ket., a Ttv., a Vhr. és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendeletbe foglaltak alapján köteles eljárni.

Az ellenőrzéseknek elsődlegesen arra kell kiterjedniük, hogy a temetők fenntartása során érvényesülnek-e a Ttv., a Vhr. rendelkezései, és a jogszabályokban előírt kötelezettségek hogyan teljesülnek. Ellenőrzési célként jelenhet meg a prevenció, valamint a hibák feltárása, a jogkövetésre való figyelmeztetés, illetve a jogkövetés kikényszerítése is. A hatóságnak ahhoz, hogy az ellenőrzési kötelezettségét teljesítse az illetékességi területén helyszíni ellenőrzéseket is kell végeznie meghatározott időszakonként, meghatározott ütemezésben.

Egy-egy temetői ellenőrzés keretében kiemelten szükséges vizsgálni például a kegyeleti közszolgáltatási szerződés kötelező tartalmi elemeit és annak teljesítését, a temetőszabályzat tartalmát, a nyilvántartó könyvek Ttv.-ben meghatározott (fent idézett) tartalmi elemeit és vezetését. Vizsgálnia kell a nyilvántartó könyvek tartalmát (urna elhelyezés, urnakiadás, urnakiemelés stb.), a személyes adatok biztonságos kezelését, a temetői térkép meglétét, a nyitva tartás idejéről és a temető rendjéről szóló tájékoztatás meglétét, a temetőben szolgáltatást végzők jogosultságát.

Az ellenőrzésnek ki kell terjednie az üzemeltető törvényi kötelezettségeinek ellenőrzésére is. A temető létesítményeit szintén ellenőrizni szükséges (így a temetőbejárat, fogadóter, az utak gépjárművel történő járhatóságát, a ravatalozó takarítását, szükség szerinti fertőtlenítést stb.)

Összességében az ellenőrző hatóság ellenőrzési kötelezettsége kiterjed a temető fenntartására és működtetésére.

Az ellenőrzés lezárását követően a járási hivatal felhívhatja az érintett szerveket a jogszabályi rendelkezések betartására, valamint a Ttv. 7. § (3) bekezdés felhatalmazása alapján kezdeményezheti a kegyeleti közszolgáltatási szerződés megszegése esetén a szerződés felmondását. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a vizsgált esetben a Pilisvörösvári Járási Hivaltól kapott tájékoztatás nem tér ki arra, hogy az adott ügyet érdemben vizsgálták volna, a konkrét köztemető fenntartását, üzemeltetését ellenőrizték-e, és a korábban lefolytatott ellenőrzésekről sem kaptunk felvilágosítást. Nem derült ki, hogy bármilyen vizsgálat tárgyát képezte-e egyáltalán, hogy a piliscsabai köztemető korábbi és jelenlegi üzemeltetője a nyilvántartási kötelezettségének miként tett és tesz eleget. A járási hivatal milyen intézkedéseket tett akár az üzemeltető, akár a fenntartó felé a temető jogszerű működése/működtetése érdekében.

Megállapítom, hogy a Pilisvörösvári Járási Hivatal a konkrét sírhelyhasználatot érintő vitás helyzet megoldására érdemi intézkedéseket nem fogantatosított, a fenntartói, és az üzemeltetői kötelezettségek teljesítését, illetőleg annak hiányát, hiányosságait nem vizsgálta, arra észrevételt nem tett. Visszásnak tekintendő, ha a járási hivatal – annak ellenére, hogy a Ttv. és a Vhr. erre kifejezetten felhatalmazza, és kötelezi – nem gyakorolja a temető feletti ellenőrzési jogát, és érdemben nem nyújt segítséget a kegyeleti jogosultságot jelentősen érintő ügyben.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Pilisvörösvári Járási Hivatal azzal, hogy az ellenőrzési kötelezettségét nem gyakorolta a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, és az állam objektív méltóságvédelmi kötelezettségéből következő kegyeleti joggal összefüggésben is visszásságot okozott.

## **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt, alapjoggal összefüggő visszasság bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

- a Pest Megyei Kormányhivatal Pilisvörösvári Járási Hivatalának hivatalvezetőjét, hogy a Ttv. 7. § (1) bekezdés b) pontja alapján ellenőrizze a piliscsabai temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellátását, és vizsgálja ki a rátemetéssel kapcsolatos ügy körülményeit,
- a Pest Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízottát, hogy jelentésében foglaltak nyomán tekintse át a kialakult helyzetet, és nyújtson szakmai segítséget az irányítása alatt álló hatóságoknak, illetőleg az ügyben érintett szervezeteknek,
- az üzemeltetőt, hogy az adott temetőben tekintse át a temetési helyeket, és gyűjtse össze azokat, amelyek használati ideje már lejárt, vagy a közeljövőben jár le, és intézkedjen a rendelkezésre jogosultak értesítéséről. Felkérem továbbá, hogy vizsgálja át a temetői nyilvántartásokat, és pontosítsa azok tartalmi elemeit. Végezetül kérem, hogy a jövőben a hasonló esetek elkerülése érdekében a temetési helyek kijelölésénél fokozott körültekintéssel járjon el.

A jövőre nézve felhívom az ügyben érintett szervek vezetőinek a figyelmét a körültekintőbb eljárásra, a jogszabályi előírások pontos és maradéktalan betartására, valamint az ellenőrzési kötelezettség teljesítésére.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2768/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna  
dr. Rajzinger Ágnes

**A vizsgálat megindítása**

Az elektronikus sajtóból<sup>1</sup> értesültem arról, hogy a Németországban állami gondoskodásba vett gyermekek közül többeket Magyarországra, ezen belül Baranya megyébe hoztak és olyan „nevelőszülőknél” helyezték el őket, akiknek szakképzettsége, nyelvtudása nincs. A tudósítások szerint a német gyámügyi hivatal vezetője és ügyintézője „nyereszkedett” az ügyön, azonban az itt elhelyezett gyermekek elhelyezését és ellátását senki sem ellenőrizte. A beszámolók szerint az idegen nyelvi környezetbe került, valamint súlyosan veszélyeztetett gyermekek a lényegében nem kapták meg a megfelelő oktatást, illetve ellátást.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Tekintettel arra, hogy a sajtóhírek alapján felmerült az érintett gyermekek alapvető jogaival összefüggő visszásság gyanúja, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériuma szociális ügyekért és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárát (a továbbiakban: államtitkár), valamint a Baranya Megyei Kormányhivatal kormány megbízottját (a továbbiakban: kormány megbízott). A megkeresetteket az általam feltett konkrét kérdések megválaszolásán túlmenően az ügyben keletkezett és esetlegesen rendelkezésükre álló dokumentumok másolatának megküldésére kértem. Tájékoztatást kértem az ügygel kapcsolatos álláspontjukról, az időközben már megtett, vagy megtenni kívánt intézkedéseikről.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.),
- az Európai Unió Tanácsának 2201/2003/EK rendelete (a továbbiakban: Rendelet),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyszr.).

---

<sup>1</sup>Lásd: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/rajtautes-fordulattal>,  
[http://index.hu/kulfold/2015/05/03/magyarorszagra\\_kuldott\\_gyerekeken\\_nyereszkedett\\_a\\_nemet\\_gyamugy/](http://index.hu/kulfold/2015/05/03/magyarorszagra_kuldott_gyerekeken_nyereszkedett_a_nemet_gyamugy/)  
[http://index.hu/belfold/2015/05/18/nemet\\_allami\\_gondozott\\_gyerekek/](http://index.hu/belfold/2015/05/18/nemet_allami_gondozott_gyerekek/)

## A megállapított tényállás

1) Az államtitkártól arról kértem mindenekelőtt tájékoztatást, hogy *van-e jelenleg hatályban olyan államközi szerződés, amely alapján külföldi állampolgárságú, magyarul nem beszélő, veszélyeztetett gyermekek Magyarországon helyezhetők el nevelőszülőknél.*

Az államtitkár tájékoztatása szerint Rendelet 56. cikke teszi lehetővé, hogy német hatóságok Magyarországon pedagógiai terápiában részesítsenek kiskorúakat, amely német szervezet közreműködésével valósul meg. A Rendelet 53. cikke alapján az adott tagállam által kijelölt központi hatóság jár el e gyermekek ügyében. A központi hatóságok konzultálnak egymással és a magyar központi hatóság azt engedélyezi, hogy a külföldi állampolgár gyermeket elhelyezhessék Magyarországon. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma szervezeti és működési szabályzatáról szóló 33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítás 2. függelék 1.10.2.4. c) 2.1. pontja szerint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya látja el a központi hatóság feladatát a rendelet vonatkozásában.

2) Az államtitkártól adatszolgáltatást kértem arról, hogy *jelenleg összesen hány, illetve milyen állampolgárságú külföldi gyermeket gondoznak magyar nevelőszülők.*

A kapott válasz szerint az Emberi Erőforrások Minisztériuma Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya (a továbbiakban: Magyar Központi Hatóság) jelenleg öt szervezettel áll kapcsolatban<sup>2</sup> és összesen 44 német állampolgárságú gyermek nevelkedik Magyarországon. A szervezetek Győr-Moson-Sopron megye, Csongrád megye, Tolna megye, Baranya megye és Jász-Nagykun-Szolnok megye területén fejtik ki tevékenységüket.

3) Az államtitkártól és a kormány megbízottól választ vártam arra is, hogy a sajtóhírek megjelenése előtt *volt-e hivatalos tudomásuk a nem magyar állampolgárságú állami gondoskodásba vett gyermekek magyarországi nevelőszülői elhelyezéséről.*

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Magyar Központi Hatóságnak *nem volt tudomása* a sajtóhírekben említett Kft. működéséről, továbbá *a németországi gyámhivatal által kiajánlott gyermekek elhelyezését sem hagyta jóvá*, vagyis a gyermekek magyarországi nevelkedése nem felelt meg a Rendelet 56. cikkének. A sajtóhíreket követően az ügyben a magyar Központi Hatóság a német központi hatóságtól tájékoztatást kért. A riportban szereplő Kft. működéséről a német központi hatóság nem tudott, információja szerint azonban a szervezet által kiajánlott gyermekek már nem tartózkodnak Magyarországon. A riportban bemutatott másik ügy egy másik német gyámhivaltól *a magyarországi nevelésre kiközvetített gyermek elhelyezésének körülményeit kifogásolta*. A riportban nevesített 11 éves gyermek másfél éve került Magyarországra. A riportban a gyermek szálláshelyénél egy rossz állapotban levő szemétdomb-szerű udvart mutattak be, kiemelve, hogy a gyerek iskola helyett heti két alkalommal távoktatásban vesz részt. A német gyámhivatal hivatalos állásfoglalása szerint *a riport készítői hamis képet mutattak be a kislőről*, szándékosan a hátsó udvart és az istálló épületet vették fel. A gyermeknek saját szobája és fürdője van a házban, a gondozója pedig szakmailag képzett. A gyermek helyzetét többször a helyszínen is ellenőrizték a német szakemberek, a gyermek elmondása szerint jól érezte magát. A gyermek képzése *személyre szabott pedagógiai program alapján történt*, magyarországi tartózkodása óta javulást mutatott személyiségének fejlődése. A gyermeket olyan szervezet hozta Magyarországra, amely szervezettel a Magyar Központi Hatóság kapcsolatban volt. Eddig a gyermekek megfelelő ellátásban részesültek, a nevelőszülők korábban más szervezetenél is végeztek olyan munkát, ahol német állampolgárságú Magyarországra helyezett gyermekek nevelését látták el, tehát megfelelő tapasztalattal rendelkeztek.

---

<sup>2</sup> Ezek a szervezetek a következők: Wellenbrecher Jugendhilfeträger e.V., Kinder- und Jugendhilfe-Verbund, LIFE Jugendhilfe, Evangelische Jugendhilfe. Wir Kinder-Jugendhilfe.

A szervezettel a Magyar Központi Hatóság azonnal felvette a kapcsolatot és néhány napon belül – a szervezet igazgatójának és a Magyarországon nevelkedői gyermekek nevelését felügyelő és segítő koordinátor részvételével – személyes találkozásra is sort került. Időközben a gyermeket visszavitték Németországba, mert a nevelőszülőn szívmitűtet hajtottak végre. A tájékoztatás szerint *mindkét esetben vizsgálatot folytatott az illetékes németországi ügyészség.*

A magyar főkonzul arról tájékoztatta a Magyar Központi Hatóságot, hogy az egyik gyámhivataltól Magyarországra küldött gyermekek ügyében az ügyészség bűncselekmény hiányában megszüntette az eljárást.

A kormány megbízott is arról beszámolt válaszában, hogy *a sajtóhíreket megelőzően a Baranya Megyei Kormányhivatalnak (a továbbiakban: kormányhivatal) nem volt tudomása arról, hogy német állampolgárságú gyermekek nevelőszülőnél élnek a megyében.*

A sajtóhíreket követően a gyermekvédelmi jelzőrendszeren keresztül felkutatott adatok alapján *a kormányhivatal talált olyan nevelőszülőt, aki korábban nevelt külföldi (luxemburgi) állampolgárságú gyermeket.* A nevelőszülő elmondta, hogy egy Kft. közvetítette számukra a gyermeket egy németországi vállalkozás képviselőjében. A német vállalkozással a nevelőszülő szerződést kötött. A vállalkozás rendszeresen figyelemmel kísérte a családot és a gyermek gondozását a lakóhelyükön is ellenőrizték. A nevelőszülő tudomása szerint a vele szerződő cég nem azonos a sajtóhírekben megjelent vállalkozással.

A Baranya Megyei Kormányhivatal Pécsi Járási Hivatalának Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) a Baranya Megyei Főügyészség 2015. május 12-én érkezett jelzése alapján értesült arról, hogy német állampolgárságú gyermekek nevelőszülőnél élnek a megyében. A jelzés alapján *a gyámhatóság az ügyben azonnal intézkedéseket tett,* amely alapján a Pécsi Rendőrkapitányság a cégnyilvántartás adatbázisában fellelt, pécsi székhelyű cég ellen tett feljelentés szerint folytatott vizsgálatot kiskorú veszélyeztetésének gyanújával.

A rendőrség az eljárás során felkutatta a Kft. vezetőit, akik elmondták, hogy valóban egy németországi gyermekotthonból jöttek Magyarországra 11-16 év körüli diákok. A gyerekek Pécsen éltek *egy gyerekotthonban.* A Kft. összesen 5.300 eurót kapott gyerekenként, ezt az összeget a gyerekotthon felújítására, rezsijére és a gyermekekre költötték. *A gyerekotthonban 2006-tól 2009-ig összesen 8 gyermek volt elhelyezve, de egyszerre csak 3 gyermek tartózkodott a házban.* Elmondták azt is, hogy a gyerekek közül többen jártak egy pécsi iskolába és voltak, akik szakmát is tanultak. A gyermekek az itt tartózkodásuk alatt sokszor voltak a Balatonon, kirándultak a Mecsekben és egyéb helyeken. Szabadidejükben a ház körüli munkálatokban is segédkeztek. A gyerekotthonban szakképzett, diplomával rendelkező tanárok, nevelők tanították a diákokat, a nevelésükben is részt vettek. *A német kormány elvárása az volt, hogy az itteni diákok is ugyanolyan ellátást kapjanak, mintha Németországban élnének.* Ezt a követelményt a Kft. szigorúan be is tartotta. Egyben kijelentették, hogy az itt tartózkodó diákok maximális ellátásban részesültek, semmilyen nélkülözésnek kitéve nem voltak, bűncselekményt a sérelmükre senki nem követett el. A vezetők szerint valótlan az újságcikk azon állítása, miszerint egy 11 éves fiút egy pedagógiai képzettség nélküli, 64 éves magyarországi iparosra bíztak, aki a "gondozásért" juttatást kapott. A gyerekotthonban valóban dolgozott egy személy, aki nem rendelkezett pedagógiai végzettséggel, de ő a gondnok volt, aki a ház körüli karbantartásokat végezte és nem vett részt a gyermekek nevelésében, oktatásában.

A rendőrség meghallgatta annak az iskolának az igazgató-helyettesét, ahová a német gyermekek jártak. Az igazgató-helyettes elmondása szerint a gyermekek soha nem panaszkodtak arra, hogy nem kapnának enni, vagy olyan körülmények között élnének, ami rájuk veszélyt jelentene. Mindig rendezett öltözetben jártak, egészségesek voltak, nem voltak alultápláltak. A nevelőkre, tanárookra soha nem panaszkodtak, őket semmilyen inzultus nem érte. Minderre tekintettel a rendőrség bűncselekmény hiányában elutasította a feljelentést.



4) Végül az államtitkártól és a kormány megbízottól arról kértem tájékoztatást, hogy abban az esetben, ha tudomásuk volt a nem magyar állampolgárságú állami gondoskodásba vett gyermekek magyarországi nevelőszülői elhelyezéséről, akkor *pontosan ki, mikor és milyen módon ellenőrizte az ilyen tevékenységet végző nevelőszülőket.*

A beérkezett válaszok szerint – tekintettel arra, hogy az érintett német állampolgárságú gyermekek nem a magyar szakellátásban kerülnek elhelyezésre – *a magyar hatóságokat ellenőrzési és elhelyezési feladatok nem terhelik.* A Magyar Központi Hatóság az, amely *beszerzi a közreműködő szervezetről a hivatalos dokumentumokat, amelyek alátámasztják működésének jogszerűségét és a szükséges németországi engedélyek meglétét.* Ezen felül a német központi hatóságon keresztül kapja meg a Magyar Központi Hatóság egy-egy német állampolgárságú gyermekre vonatkozó *elhelyezési javaslatot, illetve a szakmai programot, amelyet a német szakemberek állítanak össze a gyermekek helyzetének átfogó rendezése érdekében. Önmagában az a tény, hogy a szervezet engedéllyel és jogszerűen működik, illetve a német központi hatóság tudomással bír a gyermek elhelyezéséről, megalapozza a szervezet magyarországi működését.*

A Magyar Központi Hatóságnak további ellenőrzésre nincsen jogi lehetősége a Rendelet alapján, ezek után egyszerűen csak a hozzájárulását adja a gyermek elhelyezéséhez. *A további ellenőrzéseket a német szakmai szervezetek és hatóságok teszik meg.* A Magyar Központi Hatóság őket értesíti, ha probléma adódik egy gyermek ügyében.

A tájékoztatás szerint azok a magyar állampolgárságú személyek, *akik e programban nevelőszülőként részt vesznek, a magyar nevelőszülői hálózatban nem vállalhatnak tevékenységet.* Ennek betartását a Magyar Központi Hatóság – annak érdekében, hogy az ellenőrzési és felelősségi kérdések tisztán érvényesüljenek – minden engedéllyel működő szervezettől kérte. A Magyar Központi Hatóság hozzájárulásáról *a helyi rendőri szervek, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal kap tájékoztatást.*

A kormány megbízott álláspontja szerint a hasonló helyzetek megelőzése érdekében célszerű lenne, ha a Magyar Központi Hatóság tájékoztatása alapján az illetékes kormányhivatal pontos információt kapna a külföldi állampolgárságú, nevelőszülőnél élő, gyermekvédelmi gondoskodásban lévő gyermek tartózkodási helyéről.

#### **5) A német szabályozás, valamint a nemzetközi követelmények ismertetése**

*A jelentésben vizsgált esetkör alapvetően a Német Szövetségi Köztársaság joghatósága alá tartozó hatóságok munkáját, jogalkalmazását érinti.* A külföldi hatóságok vonatkozásában vizsgálat lefolytatására, illetve ajánlás megfogalmazására nem rendelkezem joghatósággal, így felhatalmazással. Fontosnak tartom annak felvázolását ugyanakkor, hogy a tárgykörben milyen szabályozás érvényesül, továbbá szeretném felhívni arra figyelmet, hogy az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) érzékelve a problémát, *konkrét ajánlást fogalmazott meg a német tagállam felé az Egyezmény 25. cikkében foglalt, a gyermekek szakellátási elhelyezésének felülvizsgálati köteletségével összefüggésben.*

Mivel a Német Szövetségi Köztársaság szintén ratifikálta az Egyezményt ezzel annak rendelkezéseit önmagára nézve kötelezően ismeri el. Ennek megfelelően az Egyezmény 20. cikkének rendelkezései szerint *minden olyan gyermeknek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.* Az Egyezményben részes államok hazai jogszabályainak megfelelően intézkednek helyettesítő védelem iránt az ilyen gyermek számára. *Ez a helyettesítő védelem történhet családnál való elhelyezés, az iszlám jog kafalahja szerinti gondnokság, örökbefogadás, illetőleg szükség esetén megfelelő gyermekintézményekben való elhelyezés formájában. A megoldás kiválasztásánál kellően figyelembe kell venni a gyermek nevelésében megkívánt folyamatosság szükségességét, valamint nemzetiségi, vallási, kulturális és nyelvi származását.*

Az Egyezmény 25. cikke pedig rögzíti, hogy *az Egyezményben részes államok elismerik az illetékes hatóságok által gondozásra, védelemre, illetőleg fizikai vagy elmeápolásra elhelyezett gyermeknek azt a jogát, hogy időszakosan felül kell vizsgálni az említett kezelést és az elhelyezésével kapcsolatos minden egyéb körülményt.*

A nemzetközi követelményeknek megfelelően a német belső jogban az állam különleges védelmét és segítségét a német Polgári Törvénykönyv, Bürgerliches Gesetzbuch (a továbbiakban: BGB) 1666. § (1) bekezdése tartalmazza. Eszerint *"amennyiben a gyermek mindenek felett álló – fizikai, mentális és pszichológiai – érdeke vagy tulajdona veszélyben van és a szülők nem akarják, vagy nem képesek megelőzni azt, a családjogi bíróságnak kell meghoznia a szükséges döntést a veszély elhárítása érdekében."*

A BGB 1666. § (3) bekezdése részletezi, hogy *a veszélyeztetettséggel összefüggésben a bíróság különösen az alábbiakról dönthet:*

1. utasítást ad állami segítség igénybevételére, különösen a gyermek és fiatalkorúak jóléte és egészsége érdekében,
2. utasítást ad az iskolalátogatási kötelezettség megtartásának ellenőrzésére,
3. dönt a veszélyeztető szülő – a családi otthontól vagy más lakhelytől határozott, vagy határozatlan idejű – eltiltásáról, valamint megtilthatja, hogy a veszélyeztető szülő meghatározott távolságon belül tartózkodjon a gyermek lakóhelyétől, illetve olyan helytől, ahol a gyermek rendszeresen időt tölt,
4. megtiltja a gyermekkel való kapcsolatfelvételt és találkozást,
5. dönt a szülői felügyeleti jog körébe tartozó nyilatkozat helyettesítéséről,
6. dönt a szülői felügyeleti jog részleges, vagy teljes megszüntetéséről.

A gyermek személyének védelme érdekében a bíróság döntései harmadik felet is kötelezhetnek. A jogszabály<sup>3</sup> hangsúlyossá teszi továbbá az eljárásokban alkalmazandó *arányosság elvét*, valamint az állami támogató intézkedések *elsődlegességét*. Eszerint a gyermek *családból való kiemelése* – még állami, támogató intézkedés alkalmazása esetén is – *csak abban az esetben engedhető meg, ha a veszély másként nem hárítható el*. Ez a rendelkezés arra az esetre is vonatkozik, ha az egyik szülő határozott vagy határozatlan ideig távollattartásra kötelezett a családi otthontól. A szülői felügyeleti jog teljes mértékben csak akkor szüntethető meg, ha a korábbi, egyéb intézkedések sikertelenek voltak, illetve feltételezhetően más intézkedés elégtelen lenne a veszély elhárítása érdekében.

A német szociális törvény, a Sozialgesetzbuch (a továbbiakban: SGB) VIII. fejezete tartalmazza a gyermek-és fiatalkorúakkal kapcsolatos részletszabályozást. Az SGB 27. § (2) bekezdése – az Európai Unió Tanácsának 2201/2003/EK rendeletének 56. pontjával összhangban – konkrétan rendelkezik a gyermek jólétének veszélyeztetésekor *a külföldön történő gondozás-nevelés lehetőségéről*. Az SGB azonban – megerősítve a BGB által hangsúlyozott arányosság elvének alkalmazását – egyértelműsíti, hogy minden egyedi esetben *csupán a megkívánt mértékben, módon* van lehetőség az állami beavatkozásra. Főszabályként belföldön valósul meg az állami gondoskodás, a gyermek és fiatalkorú csak abban az esetben vihető külföldre, ha a nevelési terv szerint megállapított cél elérése érdekében az szükséges.

A Német Szövetségi Köztársaság a *3. és 4. tagállami jelentésében*<sup>4</sup> – eleget téve a Bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettségének, az Egyezmény 44. cikkének megfelelően<sup>5</sup> – ismertette, hogy Németország módosította a gyermekvédelmi törvényt és a családjogi bírósági eljárást, abból a célból, hogy hangsúlyozza a szülői felelősséget a gyermekvédelem területén.

<sup>3</sup> Lásd: BGB 1666a. §

<sup>4</sup> Lásd: Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention Third and fourth periodic reports of States parties due in 2009, Germany, 20 October 2010.

<sup>5</sup> Az Egyezmény 44. cikke alapján minden részes államnak öt évenként jelentésben kell beszámolnia arról, milyen intézkedéseket tett az egyezmény rendelkezéseinek végrehajtása érdekében. Az Egyezmény 44. cikke azt is előírja, hogy az országjelentéseket minél szélesebb körben bárki által hozzáférhetővé kell tenni.

Az új jogszabály ösztönzi a gyermekvédelmi rendszer tagjait – a szülőkkel együttműködve – *a minél korábbi beavatkozásra*, amennyiben a gyermek érdeke veszélybe kerül. További jogszabály-módosítások történtek továbbá annak érdekében, hogy az Egyezmény – lelki és fizikai bántalmazás, kizsákmányolás és rossz bánásmód elleni küzdelemről szóló – 19. cikkének megfelelően a tagállami szabályozás.

A jogszabály-módosítások azt célozták, hogy *összekössék a gyermekvédelmi rendszer szakértelmét a családjogi bíróságok kényszerítő erejével*, annak érdekében, hogy hatékonyan megelőzhető legyen a gyermekekkel szembeni erőszak, rossz bánásmód, vagy elhanyagolás. A BGB 1666. §-ának – fentebb részletezett módon kifejtett – módosítása világossá tette, hogy a családjogi bíróság a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a gyermek tartózkodási helyétől való távoltartási döntést hozhat, illetve megtilthatja a kapcsolattartást, amelyek tipikusan az erőszaktól való védelmet biztosító intézkedések. (pl. erőszakos apával szemben)

Az elsőbbségi elvek és a családjogi eljárás gyorsabbá tétele a tényállás minél hamarabbi tisztázásához járul hozzá. Ezen túl a családjogi bírósági eljárás átfogó reformja a családon belüli konfliktusok békés megoldását célozza, elsősorban *mediáció segítségével*, megelőzve a hagyományos peres eljárást, amennyiben ez szolgálja a gyermek érdekét. A gyermekek az egész eljárás alatt kiemelt védelemben és több joggal rendelkeznek. A rövidebb eljárási idő azt szolgálja, hogy minél kevésbé sérüljön a gyerek-szülő kapcsolat. Az első meghallgatást az eljárás kezdetétől számított egy hónapon belül meg kell tartani.

A Bizottság a német 3. és 4. tagállami jelentésre adott válaszában<sup>6</sup> ismertette, hogy előremutatónak találta az olyan jogszabályi változásokat, amelyek támogatják a szülőket a szülői kötelezettségeik gyakorlásában, ugyanakkor problémaként merültek fel a következők, amelyekkel kapcsolatban ajánlással élt a Bizottság a tagállam felé. Kiemelte, hogy növekszik az állami gondozásba vett gyermekek száma. A Bizottság ajánlásként fogalmazta meg, hogy fejlesszék a családtámogatási rendszert, és biztosítsák azt, hogy a gyermek kiemelése a családból csak akkor történjen meg, ha ez a gyermek legfőbb érdekét szolgálja. Kevés forrás áll rendelkezésre a gyermekjóléti szolgálatok működtetésére, a veszélyeztetett családok támogatására, és csak néhány helyi hatóság tud segíteni a szülők számára anyanyelvükön.

A Bizottság ezért javasolta, hogy elegendő személyi és pénzügyi forrást kapjanak a gyermekvédelmi szervek, hogy támogatni tudjanak minden szociális és gazdasági nehézséggel küzdő családot, beleértve a migráns családokat, különösen az anyanyelvi tájékoztatás elérhetővé tételével. A jelenlegi vizsgálat témájával egybevágó ajánlást szintén a Bizottság tette a tagállam felé.

*A Bizottság felhívta arra a figyelmet, hogy visszaszűkítse a gyakorlat, miszerint viselkedészavarral küzdő, állami gondozásba vett gyermekeket más európai uniós tagállamban helyeznek el, megfelelő ellenőrzés és értékelés nélkül. A Bizottság ennek kapcsán azt javasolta, hogy vizsgálják felül a más EU-s országokban történő gyermek-elhelyezési gyakorlatukat és biztosítsanak megfelelő ellenőrzést, nyomon követést, értékelést.*

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

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

<sup>6</sup> Lásd: Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Germany, 31 January 2014

Lényeges kiemelni ezzel összefüggésben, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a biztos – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A gyermek és ifjúságvédelemért az Emberi Erőforrások Minisztériuma a felelős. A Gyvt. 101. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító feladatok ágazati irányítása az emberi erőforrások miniszterének feladatkörébe tartozik.

A Gyszr. 13. § b) pontja szerint a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásával és ellenőrzésével kapcsolatos, jogszabályban meghatározott feladatokat a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal látja el.

A hivatkozott jogszabályok alapján az ügyben érintett szervek hatóságnak minősülnek az Ajbt. értelmében, így rájuk kiterjed vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálati keretek kapcsán 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, 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 irányába a felmerülő aggályokat.

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

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi 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 jobbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának léalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírói gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírói döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybírói által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybírói több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybírói a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzult, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybírói 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. 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 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 mellőzhetőek*.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az Egyezmény 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. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

Az Egyezmény 20. cikk 1. pontja a családi környezetétől ideiglenesen vagy véglegesen megfosztott gyermek védelmére és segítségére vonatkozó állami kötelezettséget rögzíti. Az Egyezmény 3. cikke nyomán meghatározó alapelv a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás.

### **III. Az ügy érdemében**

1. A Rendelet 56. cikke rendelkezik a gyermek elhelyezéséről egy másik tagállamban. A Rendelet 56. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy amennyiben a Rendelet 8–15. cikke szerint joghatósággal rendelkező bíróság egy gyermek intézményi gondozásba vagy nevelőszülőknél való elhelyezését mérlegeli, és ha az elhelyezésre egy másik tagállamban kerülne sor, úgy – abban az esetben, ha az említett tagállamban hatósági beavatkozás szükséges belföldi ügyekben a gyermekelhelyezéshez – először konzultál ez utóbbi tagállam Központi Hatóságával, illetve joghatósággal rendelkező egyéb hatóságával. A Rendelet 56. cikk 2. bekezdése szerint, az (1) bekezdésben említett elhelyezéssel kapcsolatos határozatot – ha a megkeresett állam hatáskörrel rendelkező hatósága hozzájárult az elhelyezéshez – csak a kérelmező államban lehet meghozni. A Rendelet 56. cikk 3. bekezdése kimondja, hogy (1) és (2) bekezdésben említett konzultációs vagy beleegyezési eljárásokra a megkeresett állam nemzeti joga az irányadó. A Rendelet 56. cikk 4. bekezdés szerint, amennyiben a 8–15. cikk szerint joghatósággal rendelkező hatóság úgy határoz, hogy nevelőszülőknél helyezi el a gyermeket, és ha erre az elhelyezésre egy másik tagállamban kerülne sor, és ez utóbbi tagállamban belföldi ügyekben nincs szükség hatósági beavatkozásra a gyermekelhelyezéshez, ennek megfelelően tájékoztatja ez utóbbi állam központi hatóságát, illetve joghatósággal rendelkező egyéb hatóságát. A Rendelet 53. cikke alapján mindegyik tagállam kijelöl egy vagy több Központi Hatóságot a Rendelet alkalmazásának segítésére, és meghatározza ezek illetékességét és hatáskörét. A Rendelet 54. cikk szerint a Központi Hatóságok továbbítják a nemzeti jogszabályokkal és eljárásokkal kapcsolatos információkat, valamint intézkedéseket tesznek a Rendelet alkalmazásának javítására és együttműködésük megerősítésére. Mindebből következően a Rendelet idézett rendelkezései alapján az Európai Unió tagállamából jogszerűen helyezhető el gyermek nevelőszülői gondoskodásba Magyarországra, a fogadó államot pedig engedélyezési, illetve ellenőrzési kötelezettség nem terheli. Figyelemmel arra, hogy azokról a gyerekekről, akiknek magyarországi nevelőszülői elhelyezése nem felelt meg a Rendelet 56. cikkében foglaltaknak sem a Magyar Központi Hatóság, sem a Baranya Megyei Kormányhivatal nem bírt tudomással, a gyermekek veszélyeztetettségéről jelzést nem kaptak, így intézkedni nem tudtak. *Mindezek alapján az általam vizsgálható magyar hatóságok eljárása, tevékenysége, illetve döntései tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.*

2. A *veszélyeztetettség fogalmát* a Gyvt. 5.§ n) pontja határozza meg. A Gyvt. alkalmazásában a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése nevesíti a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatellátókat, vagyis a *gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokat*. A Gyvt. – egyebek mellett – a jelzőrendszeri tagként nevesíti az egészségügyi szolgáltatást nyújtókat, a köznevelési intézményeket, valamint a rendőrséget. A gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében a törvény a jelzőrendszeri tagok számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő. A jelzőrendszeri tagok kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén.

A Gyvt. 17. § (2) bekezdése alapján a gyermek veszélyeztettségére vonatkozó jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. A Gyvt. 4. § (1) bekezdése szerint *a törvény szerint kell eljárni a Magyarország területén tartózkodó nem magyar állampolgárságú gyermek védelmében is*, ha az ideiglenes hatályú elhelyezésnek, a nevelési felügyelet elrendelésének vagy a gyám kirendelésének az elmulasztása a gyermek veszélyeztettségével vagy elháríthatatlan kárral járna. Érdemes kiemelni, hogy a külföldi, jelen esetben a német hatóságok határozata alapján, a Magyarországon nevelőszülőnél nevelkedő nem magyar állampolgár gyermekek – ahogyan az a rendőrség feljelentés-elutasító határozatában is szerepel – tanulói jogviszonyban lehetnek hazai köznevelési intézményekkel. Egészségügyi, orvosi ellátásban részesülhetnek, azaz feltétlenül találkoznak a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival. A nem magyar állampolgárságú gyermekek az idegen nyelvi, akár kulturális környezet, a korábbi családi és baráti kapcsolatok hiánya miatt még kiszolgáltatottabbak, könnyebben áldozattá válhatnak, szabálysértést, bűncselekményt követhetnek el ellenük, veszélyeztetett helyzetbe kerülhetnek.

*Mindebből következően a jelentésemben rögzített tényekkel és megállapításokkal szeretném a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak figyelmét felhívni arra, hogy ha – függetlenül a gyermek állampolgárságától, a Magyarországon való tartózkodása jogcímétől – a gyermek veszélyeztettségéről tudomást szereznek, akkor kötelesek a Gyvt.-ben előírt, fent idézett kötelezettségüknek eleget tenni. A Gyer. 95. § a) pontjának megfelelően, ha a gyermek súlyos veszélyeztetettsége miatt azonnali intézkedés indokolt, a beutalásra jogosult (gyámhatóság, rendőrség) köteles a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről gondoskodni.*

*Megállapítom, hogy a jelzési kötelezettség teljesítéséhez szükséges az, hogy a gyermekek védelmére köteles és hivatott hatóságok és szolgáltatók tudomással bírjanak az illetékességi területükön külföldi hatóság által nevelőszülői gondoskodásba helyezett, de nem magyar állampolgárságú gyermekekről. Az előzetes hivatalos értesítés hiányában ugyanis nem érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás elve, fennáll a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásság, a kialakult helyzet ugyanis a jogsérelem közvetlen veszélyét hordozza magában.*

### **Intézkedéseim**

Az alapjoggal kapcsolatos visszásság jövőbeli bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét, intézkedjen,*

- 1) hogy a Magyar Központi Hatóság a külföldi állampolgárságú gyermek magyarországi nevelőszülői gondoskodásba való helyezésére vonatkozó hozzájáruló nyilatkozatáról – a helyi rendőri szerveken és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalon túl – minden esetben, és folyamatosan tájékoztassa az illetékes fővárosi és a megyei kormányhivatalok gyámügyi és igazságügyi főosztályait;
- 2) gondoskodjon arról, hogy az ombudsmani jelentés tartalmát valamennyi megyei, és a fővárosi kormányhivatal gyámügyi és igazságügyi főosztálya megismerhesse, továbbá annak hivatalos német fordítását juttassa el a német központi hatóság számára is.

Budapest, 2015. december

Székely László

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2775/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő 2014. június 17-én a Fejér Megyei Főügyészséghez fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a Pázmándi Művelődési Ház és Könyvtár felújításával és bővítésével kapcsolatos Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér (a továbbiakban: IKSZT) elnevezésű támogatás felhasználását érintő észrevételeit rögzítette. Bejelentő a közérdekű bejelentésében foglaltakat már a 2013. évben a Pázmándi Polgármesteri Hivatalnál tett közmeghallgatásokon is ismertette. A Fejér Megyei Főügyészség a közérdekű bejelentést a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Veszprém Megyei kirendeltségéhez tette át. Bejelentő csak a 2015. április 7-én kelt levélben kapott tájékoztatást a közérdekű bejelentése elbírálásáról, miszerint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal megállapította, hogy a támogatás igénybevételére jogosulatlanul került sor és a jogosulatlanul igénybevett támogatási összeg visszakövetelése iránt intézkedett. Bejelentő sérelmezte, hogy felelősségre vonás kezdeményezésére nem került sor. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztos – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését. Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalt és Pázmánd Község Önkormányzatát.

**Az érintett alapvető jogok**

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

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

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (Pkb.)

**Megállapított tényállás**

Bejelentő 2014. június 17-én a Fejér Megyei Főügyészséghez fordult közérdekű bejelentéssel, amelyben az IKSZT elnevezésű pályázat keretében elnyert támogatási összegből megvalósított Pázmándi Művelődési Ház és Könyvtár felújításával és bővítésével kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy a bővítéssel létrehozott új épületrész emeleti részében az építési szabályzatnak nem megfelelő, használt Velux ablakok kerültek beépítésre. Az MVH 2015. április 7-én kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt, hogy helyszíni fizikai vizsgálat elvégzését követően az eljárást lezárta és megállapította, hogy a támogatást jogosulatlanul vették igénybe és a jogosulatlanul igénybevett támogatási összeg visszakövetelése megtörtént.



Bejelentő közérdekű bejelentés felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult a Fejér Megyei Főügyészséghez. A Fejér Megyei Főügyészség továbbította hivatalomhoz bejelentő beadványát, amely alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az MVH-t, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Mikor érkeztek a bejelentő beadványát?
- Mikor és milyen tájékoztatásokat adtak a bejelentő részére?
- Eleget tett-e a hivatal a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

A tényállás tisztázása érdekében megkerestem Pázmánd Község Önkormányzatát is, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- A bejelentő – Velux ablakok beépítésével kapcsolatos - beadványait közérdekű bejelentésnek minősítették-e és a beadványokat mikor érkeztek?
- Mikor és milyen tájékoztatásokat adtak a bejelentő részére?
- Amennyiben a beadványok közérdekű bejelentésnek minősültek, úgy eleget tett-e az önkormányzat a hozzá beérkezett közérdekű bejelentések elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal döntésére tekintettel történt-e felelősségre vonás az Önkormányzaton belül, amennyiben nem, úgy milyen ok miatt nem indult eljárás?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

#### **A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal válasza**

Az MVH bejelentő kérelmét 2014. június 24-én érkezette a 2111214721 iratazonosító számon. Bejelentő állítása szerint a pázmándi művelődési ház bővítésével létrehozott új épületrész emeleti részén 7 darab használt, korábban már (máshova) beépített Velux tetőablak került felhasználásra. A bejelentés kivizsgálása során az MVH 2014. augusztus 11. napján helyszíni ellenőrzést folytatott le. Az MVH elsőfokú hatósága a 2014. október 29-ai döntésében megállapította, hogy a korábban elszámolt, 6 db VELUX nyílászáró helyett használt ablakok beépítése történt meg, ezért a tételek nem számolhatóak el. Az MVH jogosulatlanul igénybevett támogatásnak minősítette és azt visszakövetelte.

A bejelentésben szereplő további 1 db VELUX nyílászáró esetében viszont egyértelműen nem volt megállapítható, hogy az valóban használtként került-e beépítésre vagy sem. A 2014. október 3. napján a helyesbítéssel összefüggésben kért dokumentumokat az ügyfél benyújtotta és a minőségi eltéréssel érintett tételhez kapcsolódó dokumentumok között megteremtette az összhangot. Az első fokon meghozott döntés ellen az ügyfél 2014. november 19. napján jogorvoslati kérelemmel élt, amelyben előadta, hogy a felhasznált ablakok korábban semmilyen épületbe nem voltak beépítve, azok kiállítási darabok/raktárkészlet, amely bizonyítására tanúsítvánnyal is rendelkeznek. Az ügyfél álláspontja szerint a határozatokban szereplő jogszabályi hivatkozások nem támasztják alá a visszafizetési kötelezettség tényét, ugyanis azok alapján nem egyértelmű, hogy a beruházás során felhasznált kiállítási darab/raktárkészlet használnak minősül. Az ügyfél által előterjesztett fellebbezés kapcsán a - másodfokú eljárásra felterjesztett fellebbezési kérelmek elbírálására jogosult - Miniszterelnökség döntést ez idáig nem hozott. Az MVH a bejelentőt a 2015. április 7-én kelt levélben tájékoztatta a megtett intézkedésekről.

A bejelentőnek a panasza kivizsgálásával kapcsolatos tájékoztatásra tett észrevételeit, miszerint sérelmezi, hogy az MVH a támogatási összeg visszakövetelésén túl nem kezdeményezte további felelősségre vonási eljárás indítását, az MVH nem tartja megalapozottnak. Tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: MVH tv.) 15. § (1) bekezdése értelmében az MVH az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, illetve az Európai Halászati Alapból finanszírozott támogatások esetén a kifizető ügynökségi, az Európai Halászati Alapból finanszírozott támogatások esetében a közreműködő szervei, valamint az egyes, jogszabályban meghatározott nemzeti hatáskörbe tartozó mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggő végrehajtási, és a kapcsolódó nyilvántartási feladatok ellátásáért felelős. Az MVH a bejelentés kapcsán a hatáskörébe tartozó intézkedéseket a rendelkezésre álló információk figyelembe vételével megtette, melynek keretében a korábban kifizetett támogatási összeg büntetőkamattal terhelve visszakövetelésre került. Az MVH tv. értelmében a támogatással összefüggésben a szükséges eljárás lefolytatásra került, amely során megállapítást nyert, hogy az IKSZT működése a jogszabályi előírásoknak megfelelően folyik. Tekintettel arra, hogy az érintett tételek elutasításáról szóló döntés még nem jogerős, valamint nem bizonyított, hogy az ügyfél mulasztása rosszhiszeműsége, illetve akár olyan szándékosságra vezethető vissza, amelynek célja vagyoni előnyhöz jutás jogsértő módon - mely a csalás törvényi tényállás megvalósításának elengedhetetlen feltétele - az MVH nem tett az ügyben büntető feljelentést. A bejelentés kivizsgálása az ügy bonyolultságára való tekintettel 30 napon túl történt meg, mindazonáltal az ügyintézés várható elhúzódásáról az MVH nem küldött értesítést a bejelentő részére.

### **Pázmánd Község Önkormányzata válasza**

Pázmánd Község Önkormányzatánál, annak Polgármesteri Hivatalánál a Pázmándi Művelődési Ház és Könyvtár felújításával és bővítésével a bejelentő sem panaszt, sem közérdekű bejelentést nem tett. Az Önkormányzatot visszafizetési kötelezettség nem terhelte, ezért felelősségre vonás sem történt. Tárgyi projektben a teljes felelősséget a projekt menedzsment vállalta, ezért az Önkormányzat nem is véthetett.

### **A vizsgálat megállapításai**

#### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 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. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosja vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, valamint Pázmánd Község Önkormányzata mint közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek.

### **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 alapjogi biztos az intézmény létrejötte óta mindig is következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásai mentén – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Az Alaptörvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az újabb ügyekben felhasználhatja az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott határozataiban szereplő érveket, ha „az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat].

Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének.*

Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az 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, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, 75/1995. (XI. 21.) AB határozat] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felőleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét.*

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésekre kapott válaszokból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem. A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálni megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni.

A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A 3. § (1) bekezdés szerint a panasz vagy a közérdekű bejelentés alapján - ha alaposnak bizonyul - gondoskodni kell

a) a jogszerű vagy a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, illetve az egyébként szükséges intézkedések megtételéről,

b) a feltárt hibák okainak megszüntetéséről,

c) az okozott sérelem orvoslásáról és

d) indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

Az Ajbt. 38/A § alapján az alapvető jogok biztosja kérelemre vizsgálja a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentéseknek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi megfelelő intézését. A 38/C. § alapján a bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a) az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, b) a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, c) a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljeskörűen.

Az MVH megkeresésekre az eljárási határidő elhúzóadását érintően adott tájékoztatása alátámasztotta a panaszban megfogalmazottakat.. Erre tekintettel megállapítottam, hogy az MVH a Pkbt-ben meghatározott eljárási határidő túllépésével, valamint az elintézés várható időpontját és az eljárás meghosszabbodása indokait tartalmazó tájékoztatásának elmulasztásával *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

A panaszban kifogásolt felelősségre vonás elmulasztásával összefüggésben megállapítottam, hogy a Pkbt. 3.§ (1) bekezdés d) pontja azt nem írja elő kötelezően, hanem mérlegelés tárgyává teszi annak indokoltsága esetén. Figyelemmel arra, hogy az MVH döntése még nem jogerős, valamint ezzel összefüggésben az sem bizonyított, hogy az ügyfél mulasztása rosszhiszeműsége, illetve akár olyan szándékosságra vezethető vissza, amelynek célja vagyoni előnyhöz jutás, az MVH intézkedésének hiánya nem jogsértő.

Pázmánd Község Önkormányzatának a bejelentő által kifogásolt közmeghallgatás tartásával, az ott elhangzottakkal kapcsolatban hatásköröm hiányát állapítottam meg. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 54.§-ban szabályozott közmeghallgatáson elhangzott kérdések, javaslatok ugyanis nem minősülnek a Pkbt. szerinti közérdekű bejelentésnek, azok intézésére, a képviselő-testület válaszadási kötelezettségére a Mötv. szerint eltérő szabályok vonatkoznak, melyek vizsgálata kívül esik jelen eljárás keretein.

### **Intézkedés**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a MVH vezetőjét, hogy a jelentésében feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése céljából intézkedjen annak érdekében, hogy hivatala a közérdekű bejelentések intézése során a jövőben fokozottan ügyeljen a jogszabályok betartására.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-2784/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos nagyszülő beadványában – a fia megbízásából – a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban másodfokú gyámhatóság) elhúzódo eljárását sérelmezte. Kifogásolta ugyanis, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: elsőfokú gyámhatóság) 2015. április 29-én kelt határozatai ellen benyújtott jogorvoslati kérelemről a másodfokú hatóság a beadvány hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. augusztus 18.) nem döntött.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz fűződő jog, valamint a jogorvoslatihoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a másodfokú gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett az iratok másolatának egyidejű megküldése mellett – tájékoztatását kértem a fellebbezés kézhezvételét követő eljárási cselekményekről, 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 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**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.),
- a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gysr.).

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. Az elsőfokú gyámhatóság a PE-02C/GYAM/62-28/2015., valamint a PE-02C/GYAM/62-29/2015. számú, 2015. április 29-én kelt határozataival fenntartotta a panaszos unokáinak ideiglenes hatályú elhelyezését. A gyermekek édesapja a határozat ellen a – törvényes határidőn belül – 2015. június 19-én fellebbezést nyújtott be. A fellebbezést 2015. július 2-án iktatta az elsőfokú gyámhatóság. A jogorvoslati kérelem ezt követően 2015. július 29-én érkezett a másodfokú gyámhatósághoz.

A fellebbezési eljárás során a másodfokú hatóság megállapította, hogy az első fokon eljáró gyámhatóság a tényállás tisztázási kötelezettségének eleget téve részletes eljárást folytatott le, amelynek keretében pedagógiai jellemzést kért a gyermekek iskolájától, igazságügyi pszichológiai szakértői vizsgálatot rendelt el. Az elsőfokú hatóság eljárása során ismételten meghallgatta a szülőket és a gyermekeket, valamint beszerezte a gyermekjóléti szolgálat az ügygel kapcsolatos javaslatát és az általa készített környezettanulmányt.

Az elsőfokú határozatot a másodfokú gyámhatóság a PEC/001/422-8/2015, valamint a PEC/001/422-9/2015. számú, 2015. augusztus 26-án kelt határozataival helybenhagyta.

A másodfokú hatóság vezetőjének tájékoztatása szerint – tekintettel az elsőfokú gyámhatóságok munkatársainak túlterheltségére, továbbá a rájuk háruló rendkívül nagy munkateherre és felelősségre, valamint a folyamatos szakemberhiányra – a felügyeleti szerv a Ket. 33/A. § (4) bekezdésében foglalt illetékfizetési kötelezettség megfizetésére nem kívánja kötelezni az első fokon eljáró gyámhivatalt.

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja. A Gyszt. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a gyámhatóság feladat- és hatáskörét a települési önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró járási hivatala, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal gyakorolja. E jogszabályok alapján az ügyben érintett szervekre kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

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

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

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor megállapítható, hogy a vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően és az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is 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.



2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

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.<sup>1</sup>

### ***III. Az ügy érdemében***

1. A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a másodfokú hatóságnak az iratok átvételét követő naptól számított huszonegy munkanapon belül kell a döntést meghoznia és gondoskodni annak közléséről. A feltárt tényállás alapján a másodfokú gyámhatóság a fellebbezést és az első fokú gyámhatóságnál keletkezett iratokat 2015. július 29-én érkezett, az első fokon hozott döntést a 2015. augusztus 26-án kelt határozataival – vagyis a Ket. 33. § (1) bekezdésében meghatározott huszonegy munkanapon belül – helyben hagyta.

*Mindebből következően a másodfokú hatóságnak a panaszos által sérelmezett eljárása tekintetében a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság nem állapítható meg.*

2. A Ket. 102. § (5) bekezdése szerint az elsőfokú döntést hozó hatóság a fellebbezést a fellebbezési határidő leteltétől számított 8 napon, szakhatóság közreműködésekor 15 napon belül terjeszti fel a fellebbezés elbírálására jogosult hatósághoz, kivéve, ha a megtámadott döntést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően kijavítja, kiegészíti, módosítja, visszavonja vagy a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy, ha a fellebbezést a felterjesztést megelőzően visszavonták. A fellebbezést az elsőfokú döntést hozó hatóság az ügy összes iratával együtt terjeszti fel és a fellebbezésről kialakított álláspontjáról is nyilatkozik.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy az elsőfokú gyámhatóság a fellebbezést és az ügyiratokat a törvényben meghatározott eljárás határidőt túllépve terjesztette fel a felügyeleti szervhez, a késedelem – a fent kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – visszásságot okozott a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alapjoggal összefüggésben.*

<sup>1</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

3. A Ket. 33/A. § (1) bekezdése szerint, 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 Ket. 33/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy a hatóság fizetési kötelezettségét nem érinti, ha az ügyfél az illeték vagy díj megfizetése alól részben vagy egészen mentesült, ilyen esetben a hatóság az összeget az ügyfél által meg nem fizetett rész arányában a központi költségvetésnek – az államháztartásért felelős miniszter által közzétett számlaszámra – fizeti meg. Ha az eljárás lefolytatásáért az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfél jogszabály alapján nem köteles illeték vagy díj fizetésére, úgy a hatóság az illetékekről szóló törvény szerinti általános tételű eljárási illetéknek megfelelő összeget, illetve ennek kétszeresét fizeti meg a központi költségvetésnek.

A Ket. 33/A. § (3) bekezdése szerint az (1), illetve a (2) bekezdés szerinti összeget a hatóság saját költségvetése terhére a fizetési kötelezettséget megállapító döntés jogerössé válásától számított nyolc napon belül fizeti vissza az ügyfél számára, illetve fizeti meg a központi költségvetésnek. A Ket. 33/A § (4) bekezdése alapján, ha a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság vagy a felügyeleti szerv megállapítja, hogy a hatóság indokolatlanul hosszabbította meg az ügyintézési határidőt, vagy a feltételek teljesülése ellenére fizetési kötelezettségét nem teljesítette, a hatóságot az (1) bekezdésben, illetve a (2) bekezdésben meghatározott összeg vissza-, illetve megfizetésére kötelezi, erről pedig az ügyfelet értesíti.

*Álláspontom szerint a Ket. 33/A. § (4) bekezdése az illeték visszafizetési kötelezettség megállapítása tekintetében a felügyeleti szervnek nem ad semmilyen eltérési vagy mérlegelési lehetőséget: mulasztás megállapítása esetén az illeték visszafizetésének megállapítására kell köteleznie a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot.*

*Mindebből következően az illetékfizetés megfizetésére való kötelezés mellőzése miatt a felügyeleti szerv eljárása a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményét sértette.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok bekövetkezésének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztályának vezetőjét, hogy a jövőben a jogorvoslati kérelmeket a Ket. 102. § (5) bekezdésében előírt határidőben terjessze fel a fellebbezés elbírálására jogosult másodfokú hatósághoz;*
- 2) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztályának vezetőjét, hogy haladéktalanul tegyen eleget a Ket. 33/A. § (4) bekezdésében foglalt törvényi kötelezettségének.*

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3010/2015. számú ügyben**

**Az eljárás megindítása**

A panaszos szülő Budapesten a Fráter György téren működő Csicsergő Óvoda (a továbbiakban: Óvoda) eljárását sérelmezte. Beadványában kifogásolta, hogy az Óvoda nem biztosította gyermeke számára az állapotának megfelelő ellátást. Előadta, hogy a gyermeknél a szakértői bizottság hiperkinetikus magatartászavart állapított meg, ezzel egyidejűleg javasolta a gyermek integrált nevelését és a gyermek csoportjában gyógypedagógiai asszisztens igénybevételét a személyre szabott és a szakvéleményben megfogalmazott ajánlott fejlesztések mellett. Gondot okozott azonban, hogy az Óvodában, a gyermek csoportjában a szakvéleményben foglaltakkal szemben nem volt folyamatosan jelen az asszisztens, mivel helyettesítenie kellett más csoportban, tudomása szerint másik gyermeke csoportjában a tartósan beteg óvónőt 5 hónapig az asszisztens helyettesítette. Pedagógusi figyelem hiányában gyermeke 2014 októberében egymás után két alkalommal átmászott az óvoda kerítésén is, majd ezt követően az óvónők olyan fegyelmezési módszereket alkalmaztak, melyek nem voltak figyelemmel a gyermek sajátos nevelési igényeire (pl. bezárták a trambulínba). Sem az óvoda, sem a fenntartó nem vizsgálta az esettel összefüggő óvodai felelősség kérdését.

A panaszos választ várt a 2014. decemberben az óvónőtől elhangzott kérés és annak indokai tekintetében, mely arra vonatkozott, hogy a gyermek két hétig ne látogassa az óvodát. A panaszos sérelmezte emellett azt is, hogy az Óvoda vezetője kezdeményezte a gyermeke védelembe vételét, mert a szülők nem működnek együtt az Óvodával, a gyámhatóság az eljárását a gyermek veszélyeztetettségének hiányában megszüntette. Megfogalmazta abbéli aggodalmát is a panaszos, hogy az Óvoda a gyermek ellátásával kapcsolatos panaszai miatt az önkormányzat köznevelési csoportja a munkáltatóján (XIV. Kerületi Tankerület) keresztül kívánt rá nyomást gyakorolni. Panaszbeadványában jelezte azt, hogy hiába fordult az Óvoda vezetőjéhez, a problémák nem, vagy csak átmenetileg oldódtak meg, a fenntartó pedig a 2015. május 27-én írásban is benyújtott szülői kérelemre nem válaszolt.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján az Óvoda fenntartójától a Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzatának jegyzőjétől kértem tájékoztatást.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

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

## Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (a továbbiakban: Nkt.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.);
- a pedagógiai szakszolgálati intézmények működéséről szóló 15/2013. (II. 26.) EMMI rendelet (a továbbiakban: Pszk. EMMI r.).

## A megállapított tényállás

1. A jegyző válaszában foglaltak szerint a gyermek *2014 szeptemberétől* járt az Óvoda Fráter György téri székhely intézménybe. Az Óvoda 2014 októberében értesült arról, hogy a gyermek a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményében a közösségben megnyilvánult magatartás- és viselkedés zavarai miatt szenzoros integráció és egyéni pszichoterápiában részesül *2014 szeptemberétől* kezdődően.

Az óvodapedagógusok a gyermeknél egyre gyakrabban váratlanul megnyilvánuló agresszivitást, viselkedészavar tüneteit észlelték, amely intenzívebben nyilvánult, ha többen voltak a csoportban és több idő telt el. Mindezek következtében a gyermek az első két hét után olyan csoportba került, ahol októbertől állandóan jelen volt egy pedagógiai asszisztens.

A gyermek 2014 októberében egymás után kétszer is átmászott az Óvoda kerítésén, mikor a gyermeket az óvónők csokoládéval hívták vissza, majd a gyermek figyelmét másik játékos eszközre terelték át, a szülő szerint ekkor zárták be a trambulínba. A jegyző álláspontja szerint a szülő által kifogásolt sajátos fegyelmezési módszer nem ütközik jogszabályba, ugyanis az óvoda udvarán lévő a trambulín használatához szükséges az ajtó bezárása, amely ilyen módon nem a fegyelmezést, hanem a biztonságot szolgálja.

A kapott tájékoztatás szerint a fokozódó problémákról az Óvoda rendszeresen tájékoztatta a szülőket, az Óvoda véleménye szerint azonban ők egy idő után elhárították a megbeszéléseken való részvételt. Az Óvoda a csatolt iratok alapján 7 alkalommal tartott fogadóórát, illetve szakmai megbeszélést a gyermek ügyében. Az itt történekről belső feljegyzés készült, amely tartalmazza a résztvevők nevét és egy-egy mondatban az elhangzottakat. A szülőnek ezen iratba betekintési joga volt, amellyel minden esetben élhetett.

A jegyzői válasz szerint az Óvoda 2014 októberében tartott fogadóórán javasolta a szülőnek a gyermek szakértői bizottsági vizsgálatának szükségességét. A belső feljegyzés szerint az első esemény 2014. október 17-én volt, az óvodavezető, az óvónők és a szülők részvételével, ahol az édesanyát tájékoztatták a csoportban felmerült problémákról, az agresszióról és a szabályok be nem tartásáról. 2014. november 10-én a gyermeket megfigyelte az óvodapszichológus, majd 2014. december 2-án az óvodapszichológus, az óvodavezető és a csoport óvónői részvételével, ahol megfogalmazódott a „pörgő szék, csoportból kiemelés, segítség pedagógiai asszisztens személyében”.

*2014. december 3-án az előzőeket ismertették az édesanyával, és kérte az Óvoda a szülőtől a szakértői vizsgálat elvégzésébe való beleegyezését.* 2014. december 10-én az óvodapszichológus, óvónők és óvodavezető részvételével lefolyt megbeszéléseken felmerült a családsegítő-szolgálat bevonásának szükségessége. 2014. december 11-én ismételt tájékoztatták az édesanyát a gyermek csoportban való tarthatatlan viselkedéséről, majd a másnapi egyeztetésen az előző részvételi körön túl megjelentek a csoport szülői közösségének képviselői, akik kérelmet adtak át az óvodavezetőnek.

A szülői közösség 2014. december 5-én kelt levelében az alábbiakat fogalmazta meg: *„Az óvónők elmondása alapján, ha a gyermek az intézményben van, semmiféle pedagógiai munka nem folytatható, minden idő a gyermek (hasztalan) fegyelmezésével telik el.*

*Az óvónők több alkalommal kijelentették, hogy nem tudják garantálni gyermekeink testi épségét. Számunkra ez teljességgel elfogadhatatlan. A bevezetett intézkedések (külön pedagógiai asszisztens és pszichológus kirendelése) nem javítottak a helyzeten. Információink szerint a gyermek szülei a legkisebb mértékben sem hajlandók együttműködni sem az óvoda személyzetével, sem a kirendelt szakértőkkel, sem a szülőtársakkal a problémák rendezése érdekében. [...] Gyermekeink testi és lelki egészségének megőrzése érdekében fentiek alapján nyomatékosan kérjük Önt, hogy a gyermeket igazgatói hatáskörben szíveskedjen eltávolítani az intézményből.”*

Továbbá az Óvoda vezetőjének emlékezete szerint e megbeszélésen kérte a pedagógiai szakszolgálat vezetője az anyát szóban, hogy december utolsó két hetében tartsa otthon gyermekét, annak érdekében, hogy a hiperaktivitását kiváltó magas létszámból adódó tényezők egy ideig ne legyenek rá negatív hatással.

A szülő a szakértői vizsgálat szükségességébe 2014 decemberében beleegyezett. Időközben a gyermek ismét csoportot váltott 2015 januárjában, az új csoport az Óvoda másik intézményében, Budapesten a *Vass Albert téren* található, a szülő munkahelye mellett.

A szakértői bizottság 2014 márciusában kiállított szakvéleményében a gyermeknél a súlyos magatartásszabályozási zavart állapított meg és megfogalmazta a gyermek számára ajánlott fejlesztéseket, egyben kijelölte a gyermek Óvodáját (*Budapest, Fráter György tér 2.*), mint kötelező felvételt biztosító intézményt és javasolta a gyermek óvodai csoportban történő neveléséhez a *gyógypedagógiai asszisztens* igénybevételét.

A megállapítások között rögzítette, hogy „*a diagnózis további pontosítása szükséges a hosszszemzeti kép, a fejlődés nyomon követése, valamint a részletes gyermekpszichiátriai kontrollvizsgálat alapján*”. A szakvélemény az óvodához 2015. április 24-én érkezett meg, amelyet a bizottság 2015 májusában kiegészített a tekintetben, hogy a fejlesztések óraszámát heti 5 órában meghatározta.

Az óvoda az alapító okiratának 5. pontja értelmében ellátja *székhelyén* (Budapest, Fráter György téren) az óvodai nevelést, illetve a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztése, integrált nevelése, ezen belül is autizmus spektrum zavarral küzdő gyermekek nevelése (maximum 3 fő), valamint egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdő gyermekek nevelése.

A jegyző véleménye szerint nem igazolt a panaszos azon állítása, hogy a gyermeke nem kapta meg a szakvéleményben meghatározott fejlesztéseket. Jelezte, hogy a fejlesztést utazó gyógypedagógus látta el, az óvoda a szolgáltatást a Zuglói Benedek Elek EGYMI-től igényelte 2015 áprilisában. A gyógypedagógus a fejlesztést 2015. május 8-tól biztosította, nyilatkozata szerint hetente kétszer hivatalosan 4 órában, azonban az esetek nagy részében a gyermekkel töltötte az egész délelőttöt, előfordult, hogy ebéd, illetve alvás időre is ott maradt. Az egyéni fejlődési lap betétive alapján a fejlesztés heti 5 órában megvalósult. A gyermeket a gyógypedagógus a fejlesztés során nem vette ki a csoportból, hanem a gyermekkel együtt bekapcsolódtak a foglalkozások menetébe.

A jegyző a pedagógiai asszisztens csoportban való alkalmazásával kapcsolatosan utalt azon jogszabályi rendelkezésre, amely nem teszi lehetővé, hogy minden sajátos nevelési igényű gyermeknek saját asszisztense legyen. A gyermek csoportjában folyamatosan jelen volt egy pedagógiai asszisztens, vagy egy gyógypedagógiai asszisztens, amellyel az intézmény teljes mértékben eleget tett a szakértői véleményben előírtaknak. Ennek következménye volt, hogy a többi csoport gyakran nélkülözte az asszisztensek jelenlétét.

A panaszos gyermekének új csoportjában a szülők 2015 májusában írásban fordultak az Óvoda vezetőjéhez, amelyben a gyermek januári csoportba kerülésével kapcsolatos problémákat fogalmazták meg, utaltak a gyermek szakértői vizsgálat elvégzésének szükségességére, amennyiben pedig az már megtörtént, akkor az abban foglaltaknak megfelelő ellátást biztosítják-e a gyermek számára. Felvetették, ha a csoport nyugalma nem tér vissza, akkor fontolóra veszik gyermekük más óvodába való átíratását.

A jegyző az intézményvezetőre hivatkozással jelezte, hogy a szülő többször kritizálta az óvodapedagógusok szakmai alkalmasságát, ezért az intézményvezető szaktanácsadói látogatást kért 2014 májusában a XIV. Kerületi Pedagógiai Intézettől, hogy független szakember is véleményt formálhasson a gyermekkel foglalkozó óvodapedagógusainak szakmai munkájáról. A válaszban foglaltak szerint a látogatás nem igazolta a szülő állításait.

*Az intézmény vezetése telefonon és szóban jelezte a fenntartó felé, hogy a szülő többször számon kérte az óvoda alkalmazottjain a szomszédos iskolaépület – ahol az édesanya dolgozott – ablakából megfigyelt, gyermekét érintő tevékenységüket.* Miután az iskola a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ XIV. Tankerülete fenntartásban működik, így a köznevelési csoport jogi referense 2015. június első hetében egyeztető megbeszélést kezdeményezett a tankerületi igazgató és az általános iskola igazgatójának részvételével.

Az egyeztető beszélgetéssel a köznevelési csoport munkatársa az óvodavezető által kapott információ valóságáról kívánt meggyőződni és *semmilyen formában nem kívánt nyomást gyakorolni a panaszosra a munkáltatójánál.* A fentiekkel szemben a szülő által rendelkezésemre bocsátott Budapest XIV. Tankerület által 3809-3/2015/KLIK/199. számon iktatott irat alapján ugyanakkor az érintett iskola igazgatója a panaszost 2015. május 13-án már értesítette a Tankerülettől érkezett jelzésről, hiszen a panaszos még e napon írásban kereste meg munkáltatóját az esettel összefüggésben.

A jegyző tudomása szerint az óvodavezető által kezdeményezett gyámhatósági védelembe vételi eljárás indításának oka az volt, hogy a szülők elzárkóztak a fogadóórákon való részvételtől. Emellett az együttműködés, a kapcsolattartás a szülő részéről kizárólag papír alapon és olykor sértő hangnemben történő kommunikációra szűkölt, nem végeztette el a szakértői véleményben megállapított kiegészítő pszichiátriai vizsgálatot. Az intézkedések alapjául az Nkt. 72. § (1) bekezdés a) pontját vették figyelembe.

Az óvodavezető által 2015. május 14-én kelt iratában foglaltak az alábbiakat rögzítik: *„kéri az otthoni környezettanulmány elvégzését, mivel a gyermek az óvodában folyamatosan bántalmazza társait, agresszív megnyilvánulásai vannak az óvónőkkel szemben is, és az édesanya a problémák megbeszélése elől elzárkózik, a megbeszélte találkozók időpontjait rendre lemondja, így hátráltatja óvodapedagógusaink munkáját és sajátos nevelési igényű gyermeke fejlődését.”*

A fenntartó több ízben, telefonos, személyes beszélgetésekkel próbálta – mediátorként – megoldani a problémákat a panaszossal, a szülői közösség képviselőivel, az Óvodával, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálattal, a Fővárosi Pedagógiai Szakszolgálat XIV. Kerületi Tagintézményével, a XIV. Kerületi Pedagógiai Szakmai Szolgáltató Intézettel. A jegyző tudomása szerint a panaszos fenntartóhoz benyújtott kérelmére a köznevelési csoport jogi referense elektronikus levélben és telefonon azonnal válaszolt.

A csatolt iratok szerint a szülő 2015. május 25-én e-mailben küldte meg szülői kérelmét, „panaszát.” Erre a referens május 28-án a panaszosnak a javasolt új óvoda vezetőjének elérhetőségét adta meg, a panaszos a következő levelet 2015. május 31-én küldte a fenntartónak, amelyben továbbra is az Óvoda gyakorlatát sérelmezi és választ vár a fenntartótól kérdéseire. A fenntartótól rendelkezésemre bocsátott iratok között a szülőnek szóló, kérelmét kivizsgáló fenntartói döntés nem lelhető fel, csupán a 2015. június 2-án kelt irat, amelyben a sérelmezett óvoda vezetője tájékoztatást ad a fenntartó referensének a szülői panaszban foglaltakkal kapcsolatosan.

A jegyző végül utalt arra, hogy a panaszos szülő gyermekét 2015 nyarán átíratta egy általa választott másik – szintén az önkormányzat fenntartásában lévő – óvodába.

2. A panaszbeadványban foglaltakkal összefüggésben kiemelő, hogy Budapest Főváros Kormányhivatal XIV. Kerületi Hivatalának Gyámügyi Osztálya 2015. július 20-án hozott végzésében a panaszos gyermeke védelembe vétele ügyében indított eljárást megszüntetette. A gyámhatóság megállapította, hogy *„a gyermek szülei együttműködőek, a gyermek otthonában nincs veszélyeztetve, az alapellátás elrendelése sem indokolt.*

## 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, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Nkt. 1. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy a köznevelés közszolgálat, és amelynek általános kereteit és garanciáit az állam biztosítja. Az óvodai ellátás biztosítása a Möt. 23. § (5) bekezdése alapján a *helyi önkormányzat feladata*. Ezzel összhangban mondja ki az Nkt. 74. § (1) bekezdése, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés, nemzetiséghez tartozók óvodai nevelése, a többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése kivételével – a köznevelési alapeladatok ellátásáról. Az Nkt. 74. § (2) bekezdés értelmében pedig az óvodai nevelésről a települési önkormányzat intézmény alapítása és fenntartása, vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik.

Eljárásom során figyelemmel voltam arra a tényre is, hogy a panaszos ügyében az *érdemi jogorvoslati lehetőségeit kimerítette*, hiszen az Nkt. 37. § (2) bekezdése értelmében az az Óvoda intézkedésével szemben eljárást indított annak fenntartójánál.

A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az érintett szervekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

### 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 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 kiemelte, 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, 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 XXIV. cikk (1) bekezdésében, XVI. cikkében, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének, 67. § (1) bekezdésének, 57. § (1) és (5) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tekintetében nem hoz olyan érdemi 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 határozatai indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

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. 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 az érthetősége. A jogbiztonság ugyanakkor nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

2. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézmény és hatóság a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra kötelez.



3. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok – ide értve a közszolgáltatást végző szerveket – részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, illetve a törvényben meghatározottak szerint indokolják. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi érveléssel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

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

A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is. A tájékoztatási kötelezettséget az egyes eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. 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. A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Lényeges, hogy a közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárásokban is eleget kell tenni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásnak. A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem formai (jogszabály biztosítja vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### ***III.1. A szülői kérelem fenntartó általi elbírálásának vizsgálata***

A panaszos szülő a fenntartóhoz 2015. május 25-én kelt kérelmével fordult, amelyben megfogalmazta kifogásait az Óvoda eljárásai miatt, mivel szerinte gyermeke nem kapta meg azt a segítséget, ami lehetővé tette volna az óvodai nevelését. Álláspontja szerint emiatt kerülhetett sor arra, hogy átmássza a kerítést, amellyel kapcsolatosan az Óvoda nem folytatott le vizsgálatot. A panaszos kifogásolta azt is, miért kellett gyermekét télen két héten keresztül otthon tartania. Továbbá, hogy a fenntartó milyen indokból fordult a munkáltatójához.

A megállapított tényállás szerint a rendelkezésemre bocsátott iratok között *nem lelhető fel egyetlen olyan a fenntartótól származó irat sem, amely 2015 májusában benyújtott szülői kérelemben megfogalmazott kifogásokat érdemben kivizsgálta és elbírálta volna.*

Ezt erősíti meg a jegyző válaszában foglaltak, az e-mailben és telefonon történő tájékoztatásra való utalás is. A fenntartó eljárásának vizsgálatakor figyelemmel voltam arra is, hogy a fenntartó milyen mediátorként próbálta a szülő, a szülők közössége és az óvoda között elmérgesedett helyzetet megoldani, és ennek keretében vonta-e be az édesanya munkáltatóját is. Amint azt már számos korábbi jelentésben külön is kifejtettem az Nkt. 37. § (3) bekezdése szerint a fenntartó jár el, és hoz másodfokú döntést a jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott szülői kérelem tekintetében. Az Nkt. 37. § (4) bekezdése értelmében a települési önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény esetén a jegyző jár el.

A jogszabálysértést felvető szülő kérelem elbírálására vonatkozó rendelkezést az Nkt. 38. § (3) bekezdése határozza meg, eszerint *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 korlátlanul tekinthető:* 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 pedig ezt követően szabályozza.

Az Nkt. 38. § (4) bekezdése alapján a tanuló, és a szülő a fenntartónak, a jogszabálysértésre 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) bekezdés da) pontja alapján a hatóság döntésének tartalmaznia kell a döntés mellett a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, illetve bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást. Az ombudsmani gyakorlat következetes abban, hogy a jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a fenntartó önkormányzat az Óvoda gyakorlatát sérelmező szülői kérelemre nem a jogszabályban foglalt eljárást folytatta le, és a szülői kérelemben foglaltakat sem bírálta el, azaz elmulasztotta az érdemi döntéshozatalt.* Álláspontom szerint nem fogadható el a tisztességes eljárás alapján megkövetelt érdemi alakszerű döntésnek, hogy a szülő kifogásokat figyelmen kívül hagyva, a szülő számára e-mailben az intézményi referens megadja a fenntartó által javasolt új óvoda elérhetőségeit.

*A fenntartó Budapest Főváros XIV. Kerület Önkormányzat jegyzője ezen eljárásával, mulasztásával akadályozta szülő törvényi jogainak érvényesülését, így a szülő tisztességes eljáráshoz, valamint jogorvoslathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.*

A fentieken túl áttekintettem azt is, hogy a szülői kérelem érdemi elbírálásának elmulasztásán túl *a fenntartó milyen eljárással kívánta rendezni a szülő és közte felmerült konfliktusokkal terhelt helyzetet.* Mind a szülői panaszban, mind a jegyzői válaszban foglaltak szerint *a fenntartó a panaszos munkáltatóját is bevonta az óvoda körül kialakult konfliktus helyzetbe.* A panaszos szerint a nyomásgyakorlás eszközeként, hogy vigye el gyermekét az óvodából, a jegyző szerint „azzal a céllal, hogy tájékoztatást kapjon arról, hogy rendelkeztek-e ez ügyben információval”, hiszen a szülő több ízben számon kérte az óvoda alkalmazottjain a szomszédos iskolaépület ablakából megfigyelt, gyermekét érintő óvodai tevékenységet.

A jegyző előzőekben ismertetett eljárásával kapcsolatosan rögzítettem már, hogy a szülői kérelmet milyen eljárás keretében kell az Nkt. alapján elbírálni. A szülői kérelem az óvodában folyó tevékenységet sérelmezte, ennek következtében *a jegyzőnek elsőként a tényállást kellett volna tisztáznia,* vagyis azt, hogy a kérelemben foglaltak megalapozottak-e vagy sem. A tényállás tisztázásához felhasználhatja mindazon eljárási cselekményeket, amiket a Ket. lehetővé tesz.

A tényállás megállapításának azonban az nem lehet része, hogy a szülő az általa sérelmezett óvodai nevelésről milyen formában szerez tudomást, ahogyan az sem, hogy minderről a szülő munkáltatójának a kérdéssel összefüggésben milyen információja van.

A fenntartó napi kapcsolatban áll az iskola épületek működtetése érdekében a tankerülettel, amely egyben a panaszos munkáltatója is, e tényről az önkormányzat is tudott. Álláspontom szerint a tankerület igazgatójának, illetve az iskola vezetőjének a tőlük függetlenül működő intézményben, így az óvodában ténylegesen történetekkel kapcsolatban hivatalos tudomása és a panaszos óvodával szemben megfogalmazott kifogásai között érdemi összefüggés nem állhat fenn.

A tankerület igazgatójának, illetve az iskola vezetőjének az iskola működésével kapcsolatban állhat fenn a felelőssége, a szülő pedig a tőlük függetlenül működő Óvodában a gyermekét ért vélt vagy valós sérelmeket kívánta orvosolni.

*Mindezek alapján megállapítom, hogy a fenntartó Budapest Főváros XIV. Kerület Önkormányzat jegyzője a panaszos munkáltatóját önkényesen, hatáskörén túlterjeszkedve vonta be az amúgy sem alakszerű, szabályszerű eljárásába, amellyel a jogállamiság elvét is sértve a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okozott.*

Hangsúlyoznom kell a fenntartó fenti eljárása kapcsán, hogy a demokratikus jogállami keretek között, a magánszférához való jog tiszteletben tartása mellett még csak a látszata sem fogadható el annak, hogy valakit olyan módon kívánnak korlátozni a jogorvoslathoz való jogának gyakorlásában, hogy munkáltatóján keresztül nyomást gyakoroljanak rá.

### **III.2. A panaszos gyermekének óvodai nevelésével kapcsolatos megállapítások**

Az Óvoda a gyermekkel összefüggésben *kettős problémával szembesült*. Egyrészt a gyermek érdekét szem előtt tartva biztosítani kellett az óvodai ellátását, amelyet pedagógiai asszisztens csoporthoz rendelésével és többszöri csoportváltással, szakemberek bevonásával kívánt rendezni. Másrészt a csoportba járó gyermekek érdekeire tekintettel a gyermek magatartására sorozatosan panaszkodó szülői közösség gyermekeinek nyugodt óvodai ellátásával kapcsolatos érdekérvényesítő tevékenységét is kezelnie kellett.

Az Óvoda vezetőjének tájékoztatásában foglaltak szerint az óvodapedagógusok az óvoda megkezdését követő hónapban tartott fogadóórán, októberben az édesanyának jelezték, hogy szükségesnek tartják a gyermek magatartása miatt pedagógiai szakszolgálati vizsgálatát, ezt az édesanya ekkor elhárította, két hónappal elteltével egyezett bele vizsgálat elvégzésébe.

Mindezek alapján áttekintettem *a sajátos nevelési igényű, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség megállapításával összefüggő eljárás során alkalmazandó eljárási szabályokat*, amelyeket a Pszk. EMMI r. 40. §-a határoz meg.

A Pszk. EMMI r. 40. § (1) bekezdése alapján az illetékes járási hivatal közigazgatási hatósági eljárás keretében hoz döntést a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség, vagy a sajátos nevelési igény megállapításával, illetve a szakértői véleményben foglaltakkal összefüggésben.

A Pszk. EMMI r. 40. § (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az eljárás megindítását köteles kérni a nevelési-oktatási intézmény, ha a szülő a szakértői vizsgálat szükségességével nem ért egyet, illetve a kérelmet nem írja alá.

A Pszk. EMMI r. 40. § (4) bekezdése alapján az eljárásra az a járási hivatal illetékes, akinek a működési területén a gyermek, tanuló lakóhelye, ennek hiányában, vagy ha az nem állapítható meg, a gyermek, tanuló tartózkodási helye található.

A Pszk. EMMI r. 41. § (1) bekezdése értelmében pedig a járási hivatalnak a határozatában rendelkeznie kell a szakértői bizottság megkereséséről a szakértői vizsgálat elvégzésére.

A felhívást, hogy a szülő gyermekével a szakértői bizottság által megadott időpontban és helyen szakértői vizsgálat céljából jelenjen meg és a szakértői vizsgálatban működjön közre, valamint a szülő tájékoztatását arról, hogy a szakértői vizsgálatra utazás költségeinek megtérítésére igényt tarthat.

*Álláspontom szerint az Óvoda – figyelemmel a panaszos igényére – nem a gyermekek érdekének megfelelő eljárást választotta, amikor a Pszk. EMMI r. 40. §-ában foglalt kötelezettségének nem tett eleget, nem kérte a járási hivatal eljárásának megindítását a gyermek szakértői vizsgálata érdekében.*

*Az Óvoda e mulasztása egyben késleltette, hogy a panaszos szülő gyermeke mielőbb állapotának megfelelő óvodai szolgáltatásra legyen jogosult, továbbá figyelmen kívül hagyta a gyermek óvodai csoportjába járó többi gyermek zavartalan fejlődését. Mindezek alapján megállapítom, hogy az Óvoda eljárása során a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott.*

Nem hagyható azonban figyelmen kívül az Óvodai nevelés körében az sem, hogy az édesanya több alkalommal hiába sérelmezte, így a fenntartóhoz írt kérelmében is, gyermeke miként mászhatott át a kerítésen miközben az óvoda felügyeletére volt bízva. A jegyző válaszában – hivatkozva az óvodavezető tájékoztatásban szereplő esetre – elismerte, hogy a gyermek 2014 októberében egymásután kétszer átmászott az óvoda kerítésén, de az eset körülményeihez vezető okokra, esetleges személyi és tárgyi hiányosságokra, illetve az okok feltárását követően megtett intézkedésekre nem tér ki.

A Gyermekjogi Egyezmény értelmében a részes államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a gyermekekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság területén.

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését elsősorban a szülők kötelesek biztosítani gyermekük számára, és a gyermek óvodai nevelésének időtartama alatt e felügyeleti kötelezettségüket átruházzák az óvodára.

Az Nkt. 4. § 10. pontja ugyanis kimondja, hogy gyermek, tanuló felügyelete a nevelési-oktatási intézményben magában foglalja a *gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról* és erkölcsi védelméről való gondoskodás, *a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben*, továbbá a pedagógiai program részeként kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt. Az Nkt. 25. § (5) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről.

Az országgyűlési biztos AJB-1246/2010. számú jelentésében kifejtett álláspontja szerint a tanulók (jelen ügyben a gyermekek) testi és lelki egészségét és biztonságát minden, azt veszélyeztető tényezővel szemben hatékony védelemben kell részesíteni. Ennek keretében a pedagógusok kötelessége a jogsérelmek megelőzése, és minden olyan veszélyforrás időben való felismerése, amely a tanulók egészségének, testi vagy lelki épségének sérelmét eredményezheti. A pedagógus alapvető feladataként rögzíti az Nkt. 62. § (1) bekezdés g) pontja, hogy a gyermek testi-lelki egészségének fejlesztése és megóvása érdekében tegyen meg minden lehetséges erőfeszítést: felvilágosítással, a munka- és balesetvédelmi előírások betartásával és betartatásával, a veszélyhelyzetek feltárásával és elhárításával, a szülő - és szükség esetén más szakemberek – bevonásával.

*A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítom, hogy a gyermek az óvodai nevelés időtartama alatt az óvoda kerítésén többször átmászott, amely önmagában felveti az Óvoda felügyelettel kapcsolatos kötelezettségével kapcsolatos mulasztást és a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben szintén visszásságot okoz.*

Az Óvoda eljárását sérelmező szülői beadványban foglalt további sérelmekkel kapcsolatos (mesehallgatás, születésnap torta felosztásának, az óvodai trambulínba való bezárás körülményei) körülményeket vizsgálatom keretében nem tudtam értékelni. Ennek indoka, hogy az azokkal kapcsolatos jegyzői válasz, illetve a jegyző által hivatkozott óvoda vezetői tájékoztatás, valamint a panaszos által előadottak között olyan szintű ellentmondást tártam fel, amely a rendelkezésemre álló ombudsmani eszközökkel nem tisztázhatóak kellően, vagy részben olyan pedagógiai szakmai kérdések, amelyek vizsgálatára nem vagyok jogosult.

### **III.3. Az integráltan nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelése**

*A sajátos nevelési igényű és beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók neveléséről, oktatásáról* főszabályként az Nkt. rendelkezik. Az Nkt. 47. § (3) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermek óvodai nevelése, tanuló iskolai nevelés-oktatása az e célra létrehozott gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, konduktív pedagógiai intézményben, óvodai csoportban, iskolai osztályban, vagy a többi gyermekkel, tanulóval részben vagy egészben együtt, azonos óvodai csoportban, iskolai osztályban történhet. Az Nkt. 47. § (4) bekezdése részletesen meghatározza a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló neveléséhez és oktatásához szükséges alábbi feltételeket. Az Nkt. 47. § (4) bekezdés b) pontja alapján egyéni előrehaladású képzéshez, integrált óvodai neveléshez, iskolai nevelés-oktatáshoz, fejlesztő neveléshez, fejlesztő nevelés-oktatáshoz, az illetékes szakértői bizottság által meghatározottak szerinti foglalkozáshoz a sajátos nevelési igény típusának és súlyosságának megfelelő gyógypedagógus, gyógypedagógiai tanár vagy terapeuta, konduktor, konduktor-tanító, konduktor-óvodapedagógus, a foglalkozásokhoz pedig speciális tanterv, tankönyv, valamint speciális gyógyászati és technikai eszközök.

*A kiemelt figyelmet igényelő gyermekek körét és jogait* az Nkt. rögzíti. A kiemelt figyelem azt jelenti, hogy az e körbe tartozók sajátos tulajdonságuk, helyzetük, állapotuk miatt az átlagostól eltérő foglalkozást, figyelmet, speciális szakértelmet, eszközöket és felszerelést igényelnek. E csoport alcsoportjába tartoznak azok a gyermekek és tanulók, akik számára egyben különleges bánásmódot is szükséges biztosítani. Ide tartoznak a sajátos nevelési igényű gyermekek, akik a szakértői bizottság véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi, értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrum zavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzdenek.

*A többi gyermekkel, tanulóval együtt nevelhető, oktatható sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének biztosítása önkormányzati feladat* az Nkt. 74. § (1) bekezdése értelmében. Az Nkt. ugyanis egyértelműen rögzíti azt, hogy 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.

A tényállásban feltártak alapján a panaszos gyermekéről a szakértői bizottság véleménye megállapította, hogy sajátos nevelési igényű, különleges bánásmódot, illetve kiemelt figyelmet igényel. A szakvélemény 2015. március 23-án kelt, amely az óvodába 2015 áprilisában jutott el, és amelyet 2015 májusában kiegészített a bizottság.

Az Nkt. 47. § (1) bekezdése alapján a sajátos nevelési igényű gyermek joga, hogy különleges bánásmód keretében *állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön attól kezdődően, hogy igényjogosultságát megállapították*. E szakasz rögzíti azt is, hogy a különleges bánásmódnak megfelelő ellátást a *szakértői bizottság szakértői véleményében foglaltak szerint kell biztosítani*. A szakvélemény a gyermek integrált nevelésére tett javaslatot és egyben kijelölte az Óvodát, mint kötelező felvételt biztosító intézményt, egyben a javasolt fejlesztések mellett a gyermek óvodai csoportjában javasolta a gyógypedagógiai asszisztens igénybevételét. A rehabilitációs foglalkozás időtartamát heti 5 órában határozta meg a kiegészítő vélemény.

Mindezek alapján a gyermek integrált óvodai ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket az Óvodában a fenntartójának kell biztosítania *a gyermek igényjogosultságának megállapítását követően, tehát a szakvélemény óvodába való beérkezésétől*. Az Óvoda az ajánlott fejlesztések érdekében a Zuglói Benedek Elek EGYMI-től igényelte a sajátos nevelési igényű gyermek rehabilitációs ellátását 2015 áprilisában. A gyógypedagógus a fejlesztést 2015. május 8-tól biztosította, nyilatkozata szerint hetente kétszer hivatalosan 4 órában, azonban az esetek nagy részében a gyermekkel töltötte az egész délelőttöt, előfordult, hogy ebéd, illetve alvás időre is ott maradt. *Az egyéni fejlődési lap betétíve alapján a fejlesztés heti 5 órában megvalósult*.

Vizsgálatom alatt figyelemmel voltam arra is, hogy a gyermek számára az Óvoda melyik intézménye biztosítja ténylegesen a sajátos nevelési igényű gyermeknek járó nevelést.

Az alapító okirat szerint a többi gyermekkel együtt nevelhető sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztését és nevelését a székhely intézményben a Fráter György téren nyújtja. A gyermek ezzel szemben az Óvoda Vass Albert téri tagintézményének csoportjába járt.

*Mindezek alapján megállapítottam, hogy az Óvoda a gyermek állapotára tekintettel nem a megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel rendelkező, alapító okiratban is rögzítettek szerinti intézményben, illetve nem a szakvéleményben is kijelölt intézményében biztosította a gyermek nevelését.*

*Az Óvoda eljárása így a gyermek védelmével és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott, illetve a tisztességes eljárás elvének sem felelt meg.*

A bizottság szakvéleménye a gyermek csoportban való neveléséhez javaslatot tett gyógypedagógiai asszisztens igénybevételére, illetve az óvodavezető hivatkozott arra, hogy a gyermek csoportjában folyamatosan jelen volt a pedagógiai asszisztens.

A személyi állomány vonatkozásában áttekintettem a pedagógiai asszisztensre, illetve a gyógypedagógiai asszisztensre vonatkozó szabályokat. A pedagógiai asszisztens finanszírozott óvodai létszámát az Nkt. 2. melléklete szabályozza, amely 3 csoportonként 1 fő alkalmazását biztosítja. Ugyanakkor a Kr. 4. melléklete a gyógypedagógiai asszisztens alkalmazását 1-1 főként kizárólag sajátos nevelési igényű gyermekeket, tanulókat nevelő- oktató iskolában tizenöt tanulónként, továbbá a siket, a vak, a középsúlyos értelmi fogyatékos, az önálló helyváltoztatásra képtelen testi fogyatékos, az autista és a halmozottan fogyatékos tanulókat nevelő és oktató iskolában és kollégiumban hat tanulónként finanszírozza.

Mindezen szabályok nem azt jelentik azt, hogy az óvoda fenntartója nem alkalmazhat magasabb létszámban pedagógiai asszisztent, vagy gyógypedagógiai asszisztent, de a többlet alkalmazotti létszám után nem jogosult állami finanszírozásra.

*A pedagógiai asszisztens alkalmazása kapcsán az óvodavezető ellentmondásos nyilatkozatokat tett. Egyrészt hangsúlyozta, hogy a gyermek korábbi óvodai csoportjához, illetve a csoportváltást követő csoportjához állandó pedagógiai asszisztent rendelt. Ezzel szemben azonban a panaszos által megfogalmazott véleményhez hasonlóan arra is utalt, hogy „előfordulnak betegségek, illetve olyan óvodai események, amelyek szükségessé tették a pedagógiai asszisztens másik csoportban való jelenlétét.”*

A jegyző válaszában pedig hivatkozott arra, hogy a gyermek óvodai csoportjában vagy pedagógiai asszisztens, vagy gyógypedagógiai asszisztens tartózkodott, alkalmazásukban áll mindkét szakemberből egy-egy fő. Ennek ellenére az óvodavezető jegyzőnek adott tájékoztatásában megemlítette, hogy 2015. április 24-én kelt levélben igényelték a fenntartótól a gyógypedagógus asszisztens álláshely iránti kérelmet. Az álláshely tényleges betöltésével kapcsolatosan ugyanakkor nem áll rendelkezésemre későbbi adat.

Az ügy kapcsán hangsúlyoznom kell azt, hogy az óvodai csoporthoz – a szakvéleményt megelőzően is – kirendelt pedagógiai asszisztens nem azonos szakembert jelent a szakvéleményben javasolt gyógypedagógiai asszisztenssel.

*Az előzőek alapján nem állapítható meg egyértelműen, hogy a gyermek óvodai csoportjában igényjogosultsága után ténylegesen alkalmaztak-e a szakvéleményben foglalt javaslatnak megfelelően gyógypedagógiai asszisztent, így az sem, hogy a gyermek számára az óvoda teljeskörűen biztosította-e a szakvéleményben meghatározott személyi feltételrendszert.*

*Továbbá a rendelkezésemre álló információk alapján az sem igazolt az Óvoda részéről a vizsgált ügyben, hogy a panaszos gyermekének csoportjaiban folyamatosan jelen volt-e a pedagógiai asszisztens, amely jelentősen segíthette volna mind a gyermek csoportba való beilleszkedését, mind a csoport gyermekeinek zavartalan óvodai nevelését.*

*Mindezen az Óvoda gyakorlatával kapcsolatban felmerülő hiányosságok, illetve a kialakult ellentmondásos helyzet nem egyeztethető össze a jogbiztonság követelményével, és felveti a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga közvetlen sérelmének veszélyét.*

### **Intézkedéseim**

A jelentésomban feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbtt. 32. §-a alapján *kezdemenyezem* Budapest Főváros XIV. Kerület Önkormányzat jegyzőjénél, hogy

- 1) a jövőben kizárólag a törvényi keretek, jelen esetben az Nkt. és a Ket. rendelkezései által meghatározott módon, hatáskörében járjon el, tartózkodjon a szülői kérelmek kezelése során az önkényes, hatáskörén túlterjeszkedő eljárástól,
- 2) fenntartói vizsgálat keretében tekintse át a Csicsergő Óvoda nevelési és sajátos nevelési igényű gyermekek nevelésével kapcsolatos teljes gyakorlatát, ennek nyomán pedig tegye meg a szükséges intézkedéseket a jelentésomban kiemelt problémák és hiányosságok mielőbbi megoldása érdekében,
- 3) a szülői kérelemben foglaltakat minden esetben az Nkt. 38. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően és a Ket. szabályainak figyelembevételével bírálja el, annak eredménye alapján hozza meg döntését és azt közölje a szülővel, ügyeljen továbbá a jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos tájékoztatásra.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3032/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Németh Andrea

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként a bejelentő 2015. március 21-én a hivatalomhoz fordult közérdekű bejelentésével, amelyben a magyar orvosi kamara, annak küldöttgyűlése, a küldöttgyűlés által meghozott határozatok, a képviseleti jogosultság és a hatályos etikai kódex jogalapját vitatta. Bejelentő a 2015. május 8-án kelt levélben kapott tájékoztatást a közérdekű bejelentése elbírálásáról, miszerint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: Minisztérium) nem rendelkezik hatáskörrel, hogy jogi szempontú állásfoglalást adjon ki sem folyamatban lévő, sem jogerősen lezárt bírósági ügygel kapcsolatban. Panaszos sérelmezte, hogy a bejelentése nem került teljeskörűen kivizsgálásra, felvetéseire nem kapott választ, valamint a vizsgálat eredményével sem ért egyet. Sérelmezte továbbá, hogy a Minisztérium a 2015. május 8-án kelt válaszlevelében nem tér ki problémája lényegére, így a jogképesség tárgyában felvetett észrevételekre nem válaszolt. Panaszos álláspontja szerint nem született ítélet e kérdésben és a bíróság nem vizsgálta az orvosi kamara szerveinek jogképességét. A panaszos sérelmezi továbbá, hogy a Minisztérium válaszlevelében nem indokolta meg, hogy az etikai kódex az orvosok véleménynyilvánítási szabadságát milyen okból korlátozza. Panaszos kifogásolja továbbá, hogy a Minisztérium válaszlevele nem tér ki a beadványában megfogalmazott azon felvetéseire, melyek az etikai bizottság működését érintik. Panaszos beadványában kifejtette, hogy álláspontja szerint az etikai kódex és az etikai bizottság által hozott döntések is semmisnek minősülnek, a Minisztérium azonban ezen felvetésére vonatkozó álláspontját és annak indokolását sem fejtette ki a válaszlevelében.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Minisztériumot.

**Az érintett alapvető jogok**

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

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

Petíciós jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.”* (Alaptörvény XXV. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)



- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)
- az egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Ekt.)

### **Megállapított tényállás**

Bejelentő 2015. március 21-én – a hivatalom által működtetett védett elektronikus rendszeren keresztül – a Minisztériumhoz fordult közérdekű bejelentésével, amelyben vitatta a magyar orvosi kamara szerveinek jogképességét, az etikai bizottsági eljárások jogszerűségét, valamint az etikai kódex rendelkezéseit, amely álláspontja szerint az orvosok szabad véleménynyilvánításhoz való jogát korlátozza. Bejelentő a közérdekű bejelentéséhez mellékelte a Fővárosi Törvényszék által tartott tárgyaláson rögzített jegyzőkönyvet és az ügyben hozott ítéletet. A pert nem a bejelentő kezdeményezte, azonban az álláspontja alátámasztására szükségesnek tartotta mellékelni a bírósági eljárás dokumentumait, mivel a per tárgya a Magyar Orvosi Kamara Országos küldöttgyűlése által elfogadott határozatok megsemmisítése volt. A Minisztérium 2015. május 8-án kelt levelében tájékoztatta a bejelentőt, hogy figyelemmel a bejelentésben, valamint az ügyiratban található Fővárosi Törvényszéki ítéletben foglaltakra a Minisztérium nem rendelkezik hatáskörrel, hogy jogi szempontú állásfoglalást adjon ki sem folyamatban lévő, sem jogerősen lezárt bírósági ügygel kapcsolatban.

Bejelentő közérdekű bejelentés intézésének felülvizsgálata iránti kérelemmel (panasz) fordult a hivatalomhoz, amely alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Minisztériumot, és kértem a vonatkozó dokumentumok megküldését, valamint tájékoztatását az alábbi kérdések vonatkozásában:

- Mikor érkeztek a bejelentő beadványát?
- Eleget tett-e a Minisztérium a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Mi az indoka a bejelentő által megfogalmazott felvetésekre történő válaszadás hiányának?
- Megalapozottnak látja-e a bejelentésben előadottakat?

### **Az Emberi Erőforrások Minisztériumának válasza**

A Bejelentő által tett közérdekű bejelentést 2015. március 25. napján érkezett és arra a 2015. május 8-án kelt levelében válaszolt.

A Minisztérium álláspontja szerint a Bejelentő megkereséséből nem volt megállapítható pontosan az elérni kívánt célja, ezért tekintettel arra, hogy a Bejelentő beadványában bírósági határozatokra hivatkozott és azokról alkotott véleményt, továbbra is fenntartja a 2015. május 8-án kelt levelében foglaltakat, amely szerint a Minisztérium nem jogosult állást foglalni sem folyamatban lévő, sem jogerősen lezárt bírósági ügygel kapcsolatban.

Válaszlevelében kifejtette ugyanakkor, hogy a Bejelentőnek a Magyar Orvosi Kamara egyes szerveinek jogképességére vonatkozó álláspontjával – egyezően a csatolt bírósági ítéletben foglalttal – az alábbiak szerint nem ért egyet.

Az Ekt. 1. § (4) bekezdésében foglaltak alapján egyértelműen megállapítható, hogy a területi szervezetek és az országos szervek jogi személyek, amelyek jogi személyisége az Ekt. rendelkezésével keletkezett, így az a körülmény, hogy bírósági nyilvántartásban nem szerepelnek, nem befolyásolja a jogképességüket. A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (a továbbiakban: Cnyt.) 70. §-a, illetve a hozzá fűzött indoklás is ezt támasztja alá.

Az Ekt. 2015. január 1. napjától hatályos 1. § (4) bekezdése egyértelműen rendezi a nyilvántartásba vétellel kapcsolatos esetleges jogbizonytalanságot, mivel kimondja, hogy a jogi személyiséggel rendelkező területi szervezeteket és országos szerveket nem szükséges a Cnytv. szerint külön-külön is nyilvántartani.

Az Ekt. 3. § (2) bekezdése alapján a területi szervezetek megalakítására, szervezetrendszerére, tisztségviselőire és azok megválasztásának módjára, valamint feladataik ellátására - amennyiben erre vonatkozóan az Ekt. nem tartalmaz rendelkezést - az alapszabály rendelkezései irányadóak. Ugyanezen bekezdés alapján az Ekt. kötelezi a kamarákat, hogy a területi szervezetben működtessenek etikai bizottságot.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 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. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését.

A 38/C. § rendelkezése szerint a közérdekű bejelentő az általa vélelmezett visszásság orvoslása érdekében beadvánnyal fordulhat az alapvető jogok biztosához, ha a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést megalapozatlannak nyilvánítja, ha a közérdekű bejelentő a vizsgálat eredményével nem ért egyet, vagy ha a közérdekű bejelentő álláspontja szerint az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentést nem vizsgálta ki teljes körűen.

A Minisztérium, mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **Az érintett alapvető jogok 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 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.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybíróági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból* következő tényleges és eshetőleges érde- és jogsérelmek bekövetkezésének. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem 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, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.* A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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 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 a jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I.30.) AB hat;] A testület 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 hat; 75/1995. (XI. 21.) AB hat;] 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 hat;]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az AB értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.] Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége feloleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésekből, valamint a megkeresésekre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

Az eljárásra jogosult szerv a közérdekű bejelentőt meghallgatja, ha azt a közérdekű bejelentés tartalma szükségessé teszi. A Bejelentő két problémakört emelt ki bejelentésében, egyrészt a kamarai szervek jogképességének kérdését, másrészt az etikai kódex véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó rendelkezését, valamint álláspontja alátámasztására bírósági ítéletet és egy nyilvános bírósági tárgyalás jegyzőkönyvét mellékelte. Bejelentésében a bíróság által elbírált ügy tekintetében kérelmet, kérést nem fogalmazott meg. A Minisztérium a bejelentőnek írt – 2015. május 8-án kelt – válaszlevelében csupán azt a tájékoztatást adta, hogy bírósági ügyek tekintetében nem adhat állásfoglalást.

Szükséges rögzíteni, hogy a jogszabályok értelmezése a jogalkalmazó feladata, azt, hogy valamely jogszabály milyen kötelező jelentéssel bír, végső soron a bíróságok döntenek el. A Minisztérium a felülvizsgálati eljárásban adott válaszában kiemelte, hogy álláspontja szerint a bejelentő megkereséséből nem állapítható meg az elérni kívánt célja, valamint bejelentésében bírósági határozatokról alkotott véleményét, így fenntartja a bejelentőnek írt válaszlevelében megfogalmazott álláspontját. A Minisztérium egyúttal a jelen eljárás során adott válaszlevelében kifejtette az orvosi kamara és annak szervei jogképességét illetően kialakított álláspontját, azonban továbbra sem tért ki a bejelentő azon kifogásaira, amely az etikai kódex rendelkezéseire vonatkozott.

Az Etv. 27. § (1) bekezdése értelmében az egészségügyért felelős miniszter törvényességi felügyeletet gyakorol a szakmai kamarák működése felett. Ebben a jogkörében ellenőrzi, hogy az alapszabály jogszerű-e, továbbá más kamarai szabályzatok, illetve a kamarai szervek és tisztségviselők határozatai nem sértik-e a jogszabályokat, illetőleg az alapszabályt. A Minisztérium jogköre tehát kiterjed a kamarai szabályzatok vizsgálatára is, vagyis amennyiben egy bejelentésben foglaltak vizsgálatát követően indokoltnak tartja, úgy törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásának is helye lehet. A Pkbt. 4.§ (2) bekezdésére figyelemmel erről, illetve az intézkedés mellőzéséről indokolt választ szükséges adni a bejelentő részére.

A rendelkezésemre álló iratokból megállapítottam, hogy a Bejelentő nem a bíróság által tárgyalt ügygel kapcsolatban kérte a Minisztérium állásfoglalását, hanem az általa kiemelt két problémakör tekintetében. Szükséges ugyanakkor rögzíteni azt is, hogy amennyiben a Minisztérium úgy ítélte meg, hogy a bejelentés tartalmának tisztázása szükséges, úgy élethetett volna az elektronikus rendszer által biztosított „hiánypótlás kérése”, végső soron pedig – mivel Bejelentő az eljárás során nem kért anonimitást – a bejelentő meghallgatásának lehetőségével is.

Megállapítottam, hogy a Minisztérium eljárást lezáró tájékoztatása nem tartalmazott érdemi megállapítást – illetve az érdemi válasz hiányának indokolását – sem a kamarai szervek jogképességét, sem az etikai kódex rendelkezéseit illetően, vagyis a bejelentés tartalmi felvetéseivel érdemben nem foglalkozott, így a közérdekű bejelentésben foglaltak teljeskörű vizsgálata sem történt meg. Ezen hiányosságok *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a jogbiztonság és a petíciós jog sérelmére vezettek.*

A Minisztérium a megkeresésemre az ügyintézési határidőt érintően adott tájékoztatása alátámasztotta az eljárási hiányosságot. Erre tekintettel megállapítottam, hogy a Minisztérium a Pkbt-ben meghatározott eljárási határidő – ugyan csekély mértékű – túllépésével, valamint az elintézés várható időpontját és az eljárás meghosszabbodása indokait tartalmazó tájékoztatásának elmulasztásával *a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.*

### **Intézkedések**

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Emberi Erőforrások Miniszterét, hogy intézkedjen

- a vizsgált ügyben – ha indokolt, hiánypótlás kérésével – a bejelentő valamennyi kérdésére figyelemmel a szükséges tájékoztatás megadásáról;
- a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyeljen a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2016. január

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-3279/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Garaguly István  
dr. Vida Éva

**Az eljárás megindulása**

A beadvány szerint a haszonélvezeti joggal bíró panaszos évek óta nem használja verőcei ingatlanát, azt kizárólag az ingatlan tulajdonosaként bejegyzett fia keresi fel állagmegóvási munkák elvégzése végett, évente mintegy öt alkalommal, fél napokra.

A közszolgáltató a 2014 júliusától decemberéig terjedő időtartamra 110 literes hulladékgyűjtő edény ürítési díját számlázta ki, amit a panaszos sérelmesnek tart, mivel az ingatlanon hulladék nem keletkezett, így a közszolgáltatást nem vették igénybe.

A panaszos fia kérte a közszolgáltatótól a díj méltányos mérséklését, azonban – hivatkozással a vonatkozó önkormányzati rendeletre – kérelmét a közszolgáltató elutasította.

A panasz alapján 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 a biztos vizsgálatot indított.

**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)] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3)]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [XXIV. cikk (1)]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (Vgtv.)
- A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)
- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A területszervezési eljárásról szóló 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet (Tszr.)
- A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről rendelkező 16/2002. (IV. 10.) EüM. rendelet (EüMr.)

- Verőce Község Önkormányzatának Verőce helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 9/2010. (X.6.) önk. rendelete (Szabályozási Terv)
- Verőce Község Önkormányzata Képviselő-testületének a települési szilárd hulladékgazdálkodásról és a köztisztaságról szóló 4/2014. (III.14.) önk. r. (Ör.)

### A megállapított tényállás

Verőce község közigazgatási területén a hulladékgazdálkodás közfeladatát a települési önkormányzat a Tiszta Vidékért Nonprofit Kft.-vel (a továbbiakban: közszolgáltató) kötött közszolgáltatási szerződés útján látja el.

A közszolgáltató két számlalevelet küldött a panasz által érintett ingatlan tulajdonosa részére, melyek alapján a tulajdonos a 2014 júliusától decemberéig terjedő, 6 hónapos időszakra 8628 Forint hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles. A számlarészletezők szerint a számlázási időszak alatt a közszolgáltató összesen 26 alkalommal végzett hulladékgyűjtést az ingatlanon.

A kiszámlázott közszolgáltatási díj elengedésére, illetve a jövőben megállapításra kerülő díj mérséklésére irányuló kérelmet a közszolgáltató elutasította, egyben – a vonatkozó önkormányzati rendeletre való hivatkozással – tájékoztatta a kérelmezőt a közszolgáltatás szüneteltetésének feltételeiről, e feltételek fennállásának a közszolgáltató általi utólagos ellenőrzéséről, továbbá a jogosulatlan igénybevétel lehetséges következményeiről.<sup>1</sup>

Az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint az ingatlan egy 720 m<sup>2</sup> terület nagyságú zártkert, művelési ágát tekintve gyümölcsös és gazdasági épület, mely a Szabályozási Terv<sup>2</sup> alapján beépítésre nem szánt, Mk\* jelölésű kertes mezőgazdasági övezeti besorolású külterületi részen fekszik. A panasz alapján megvizsgáltuk az Ör.<sup>3</sup> szabályozását.

Az Ör. 4. §-a a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony alanyait és azok fő kötelezettségeit határozza meg. E körben az (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „*Verőce Község Önkormányzata közigazgatási területén (...) hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szervez és tart fent.*” Az Ör. 4. § (5) bekezdése szerint „*a közszolgáltató a hulladékkezelési közszolgáltatást a község teljes belterületi részén, a külterületi lakott helyeken köteles elvégezni a környezetvédelmi és közegészségügyi szabályoknak megfelelően.*” A „külterületi lakott hely” fogalmának meghatározása az Ör. 3. § szerinti értelmező rendelkezések<sup>4</sup> alapján nem lehetséges, mivel az abban hivatkozott Htv. és végrehajtási rendeletei nem irányadók e tekintetben. Az Ör. 5. § (4) bekezdése szerint „*a szolgáltatóval a közszolgáltatás ellátására nézve az önkormányzat nevében a polgármester köt szerződést, amely okirat tartalmazza (...) a) a közszolgáltatással kapcsolatos általános előírásokat, b) a községben használatos hulladékgyűjtő edényzet típusait és az ezekkel kapcsolatos legfontosabb előírásokat (...), e) a közszolgáltatást kedvezményezetten igénybe vevőkre vonatkozó szabályokat.*”

Az Ör. 10. § (1) bekezdése értelmében a települési hulladék gyűjtése és tárolása történhet szabványos gyűjtőedényben, vagy a közszolgáltató matricájával ellátott és az ingatlanhasználó által megvásárolt fóliazsákban. Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint a gyűjtőedény 120 liter űrtartalmú. A (2) bekezdés kötelezővé teszi a hulladékgyűjtő fóliazsák használatát az üdülő- és kiskert tulajdonosok esetében, valamint mindazon területeken, ahonnan a gyűjtő jármű a 120 literes edényből a hulladékot elszállítani nem tudja.

<sup>1</sup> Iktatószám: TVNK/2015/0131

<sup>2</sup> Lásd: Sz-3 jelölésű Verőce Településrendezési Terv, Szabályozási terv – Külterület. Verőce Község Önkormányzata Verőce helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 9/2010. (X.6.) önkormányzati rendeletének függelékében. A Szabályozási terv a [http://www.veroce.hu/hu/rendeletek\\_határozatok](http://www.veroce.hu/hu/rendeletek_határozatok) oldalon megtekinthető.

<sup>3</sup> Módosította: 13/2015. (V.20.) önkormányzati rendelet a [http://www.veroce.hu/hu/rendeletek\\_határozatok](http://www.veroce.hu/hu/rendeletek_határozatok) oldalon megtekinthető

<sup>4</sup> Ör. 3. § Az e rendeletben használt fogalmakat a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény és végrehajtási rendeletei szerinti tartalommal kell alkalmazni, értelmezni.

A közszolgáltató e célból legalább 110 literes hulladékgyűjtő zsákokat köteles az érintettek részére biztosítani. További speciális szabályt tartalmaz a (4) bekezdés, mely szerint „*azok az ingatlantulajdonosok, akik üdülőjüket időszakosan, nem állandó jelleggel használják a közszolgáltató 26 db/év hulladékgyűjtő zsákokat biztosít.*”

A választható hulladékgyűjtő edények méretére vonatkozóan az Ör. szabályozásához képest eltérő, például 50, 60 és 80 literes edények használatával, ezek ürítési díjával kapcsolatos információkat csak a közszolgáltatási szerződés,<sup>5</sup> illetve a közszolgáltató által üzemeltetett weblap tartalmaz.<sup>6</sup>

Az Ör. 14. § szerint „*mentes a kötelező minimális közszolgáltatási díj megfizetése alól az üdültulajdonos, az október 15. és április 15. terjedő időszakban, amikor a szolgáltatás is szünetel.*” A 19. § (2) bekezdése kiegészíti ezt azzal, hogy „*a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetése üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében legfeljebb 6 hónapos időszakra terjedhet ki.*” A fennmaradó 6 hónapra az ingatlantulajdonos köteles az állandó lakóingatlanokra megállapított közszolgáltatási díjjal egyező mértékű díjat megfizetni.

Az Ör. 17. § (2) bekezdése értelmében „*nem kell közszolgáltatási díjat fizetni a lakatlan ingatlan esetében arra az időre, amíg azt nem lakják, vagy használatát szüneteltetik. A lakatlanság és a használat szüneteltetésének tényét a tulajdonos köteles a szolgáltatónál – a változást követő 15 napon belül bejelenteni.*” A lakatlanság kritériumait, igazolásának, bejelentésének módját, a bejelentés tartalmát az Ör. nem határozza meg.

Szüneteltethető végül a közszolgáltatás a 19. § (1) bekezdés alapján az olyan „*üdülőként nyilvántartott, valamint időlegesen használt ingatlanok*” esetében, amelyekben legalább 30 napig senki sem tartózkodik, s emiatt azokon települési hulladék nem keletkezik. Eljárási jellegű szabályt tartalmaz ugyanezen § (3) bekezdése, miszerint a szüneteltetésre vonatkozó igényt „*az ingatlantulajdonos a szünetelés kívánt kezdő időpontja előtt legalább 30 nappal köteles bejelenteni a Közszolgáltatónak.*”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. 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. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

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

<sup>5</sup> [http://www.tvnk.hu/images/Veroce\\_kozszolgaltatasi\\_szerzodes\\_2015.pdf](http://www.tvnk.hu/images/Veroce_kozszolgaltatasi_szerzodes_2015.pdf)

<sup>6</sup> [http://www.tvnk.hu/images/2014\\_evi\\_szallitasi\\_dijszabas.pdf](http://www.tvnk.hu/images/2014_evi_szallitasi_dijszabas.pdf)



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, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait*. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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.”<sup>10</sup>

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 szerint<sup>11</sup> 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.

<sup>7</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>8</sup> 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>9</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>10</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>11</sup> 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

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, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>12</sup> hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>13</sup> hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>14</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket 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 szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>13</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>14</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>15</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>16</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védeltségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

3. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* A *tisztességes eljárás*hoz és *ügyintézéshez* való jog az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljárásról való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki.<sup>17</sup> Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>18</sup> hogy a közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

<sup>16</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>17</sup> 14/2004. (V. 7.) AB határozat

<sup>18</sup> 2/2000. (II. 25.) AB határozat

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéséhez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírósági határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.<sup>19</sup> E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásait<sup>20</sup> megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

### III. A vizsgálat érdemében

A beadvány szerint a panaszos sérelmezte, hogy az ingatlan után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megfizetésére köteles annak ellenére, hogy azt évente mindössze néhány alkalommal, rendkívül rövid időre keresik fel, és ott hulladék egyáltalán nem keletkezik.

1. A környezetjog „szennyező fizet” elvét az Egyesült Nemzetek Szövetsége 1992-es Környezet és Fejlődés Konferenciáján elfogadott Rió-i Nyilatkozat 16. elve határozza meg:

„A nemzeti hatóságoknak törekedniük kell a környezeti költségek nemzetközi megosztásának és a gazdasági eszközök felhasználásának elősegítésére, számításba véve azt a megközelítést, hogy elvben a szennyezőnek kell viselnie a szennyezés költségét, tekintettel a közérdekre, és anélkül, hogy a nemzetközi kereskedelmi és befektetési folyamatokat eltorzítanák.”

A Kvt. 9. §-a ezt az elvet rögzíti, amikor úgy rendelkezik, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A Kvt. 10. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és 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.

<sup>19</sup> Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

<sup>20</sup> Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

A Htv. a 35. § (1) bekezdésében a települési önkormányzatra vonatkozó szabályok között rögzíti a hulladékgazdálkodás helyi szabályozására a rendeletalkotás kötelezettségét, amely szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg (egyebek mellett)

- 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;
- f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat (...).

2015. január 1-jétől hatályosan a Htv. 35. §-a kiegészült a (2) bekezdéssel, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről. Az önkormányzati rendelet megalkotásához a törvényi felhatalmazást a Htv. 88. § (4) bekezdése adja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete részére. A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltatási terület határait.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 36a. pontja szerint a *közszolgáltatási terület* olyan, települési közigazgatási területtel vagy területekkel egyértelműen behatárolható terület, amelyen belül az ingatlanhasználók részére az adott hulladékgazdálkodási közszolgáltatást ugyanaz a közszolgáltató végzi. A Htv. 41. §-a értelmében a közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátásáról.

Az Ör. 2. § (1) bekezdése szerint „a rendelet területi hatálya **Verőce közigazgatási területére terjed ki.**” Ezzel összhangban állapítja meg az Ör. 4. § (1) bekezdése, hogy „**Verőce Község Önkormányzata közigazgatási területén (...)** hulladékgazdálkodási közszolgáltatást szervez és tart fent”.

Az Ör. előzőekben hivatkozott, a közszolgáltatási terület közigazgatási területtel való azonosítását rögzítő szabályoktól eltérően a 4. § (5) bekezdésében foglaltak szerint a közszolgáltató hulladékkezelési közszolgáltatás nyújtására a „**község teljes belterületi részén**”, illetve a „**külterületi lakott helyeken**” köteles.

A közigazgatási terület egészét felölelő szabályozáshoz képest szintén szűkíti a közszolgáltatás területi határait az Ör. 5. § (1) bekezdése, amikor kimondja, a közszolgáltatás igénybevételére az ingatlantulajdonos, annak nyújtására a közszolgáltató csak akkor köteles, ha az ingatlan a „**szervezett szállításba bevont területen helyezkedik el.**”

Az Ör., illetve az általa – értelmező rendelkezések körében – felhívott Htv. és végrehajtási rendeletei nem tartalmazzák a kül- és belterület, továbbá a lakott hely fogalmának meghatározását, így a fogalmi tisztázás – az Ör. hatályának megállapítása érdekében – csak más ágazati jogszabályok alapján, analogikus értelmezéssel lehetséges.

A Tszr. értelmező rendelkezései<sup>21</sup> alapján *belterület* a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, összefüggő, beépített, vagy beépítésre szánt területeket tartalmazó – a helyi építési szabályzatban kijelölt része, míg *külterület* a közigazgatási terület belterületnek nem minősülő, elsősorban mezőgazdasági, erdőművelési, vízgazdálkodási, vagy különleges célra szolgáló, illetve művelés alatt nem álló természet közeli része.

---

<sup>21</sup> 1. § 1. és 6.

Ugyanezen jogszabály szerint *lakottnak* tekinthető az a bel-, vagy külterület, amelyen az érintett választópolgárok életvitelszerűen lakóhellyel rendelkeznek.

A *lakott terület (hely)* fogalmát törvényi szinten a Vgtv. határozza meg az 1. számú mellékletének 32. pontjában. Eszerint lakott hely a település közigazgatási területének belterületi része, valamint *az övezeti besorolástól függetlenül minden olyan külterületi településrész, ahol a nyilvántartott földrészeket (ingatlanokat) tekintve legalább 50%-ban állandó tartózkodási hely szerint bejelentett<sup>22</sup> (nyilvántartott) lakosság él, és a terület-felhasználás, valamint az infrastruktúra-hálózat kialakítása a települést érintő – jóváhagyott – országos és térségi területrendezési tervekkel összhangban lévő településrendezési eszközöknek megfelel.*

Míg tehát belterületek esetében a lakottság implicit fogalmi elem, addig külterületi településrészek kizárólag *a törvény által meghatározott feltételek* – az állandó tartózkodási hely szerint bejelentett lakosság ingatlanok számához képesti 50%-os aránya és a településrendezési eszközöknek való megfelelés – együttes fennállása esetén minősülhet lakottnak.

Az Ör. 4. § (5) bekezdése tekintetében a Vgtv. és az Ör. együttes értelmezése alapján a közszolgáltatási terület megállapítása szempontjából belterület esetén a lakottság ténye nem vizsgálendő kérdés, amennyiben egy ingatlanon tartós emberi tartózkodásra alkalmas felépítmény van: általános megközelítés szerint a belterület egésze tekintetében fennáll az önkormányzat hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezésére irányuló kötelezettsége.

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján ugyanakkor – általános megközelítésben – a külterületi településrészek vonatkozásában a közszolgáltató csak a külterületi Vgtv. szerinti, analogikus értelmezéssel figyelembe veendő *lakott helyeken* köteles a közszolgáltatás nyújtására.

Megjegyzendő, hogy megfelelő feltételek fennállása mellett (így például, ha az útviszonyok a közszolgáltatás végzését lehetővé teszik, de a ténylegesen bejelentett állandó lakosok által lakott külterületi részek a Vgtv.-ben meghatározott 50%-ot nem haladják meg) az önkormányzatnak módja és lehetősége van a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a külterületeken is megszervezni, illetve a külterületen végzett közszolgáltatás szabályait – esetlegesen a belterületi szabályokhoz képest részben eltérő tartalommal is – megállapítani a hulladékgazdálkodási önkormányzati rendeletben.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási terület precíz, egyértelmű és ellentmondásoktól mentes, önkormányzati rendeleti szinten történő meghatározása garanciális jellegű a közszolgáltatási jogviszony alanyi körének specifikálása szempontjából, amelyet a Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja ír elő kötelezően.<sup>23</sup> Ennek érdekében a jogalkotó önkormányzati képviselő-testületek számos eszközzel élhetnek: így a külterületi településrészek vonatkozásában a gyakorlatban például az önkormányzati rendeletek a közszolgáltatási terület határait tételesen az utcánév, az utcák házszámok megjelölésével meghatározott szakaszai, illetve esetlegesen a helyrajzi számok megjelölésével állapíthatják meg.

<sup>22</sup> Az Nytv. 26. § értelmében a törvény hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után 3 munkanapon belül lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a járási hivatalnál nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni. A lakcímbjelentés a bejelentendő lakóhely vagy tartózkodási hely szerint illetékes járási hivatalnál teljesíthető. Az értelmező rendelkezések szerint a polgár lakóhelyének elsősorban annak a lakásnak a címét kell tekinteni, amelyben él, a tartózkodási hely annak a lakásnak a címe, ahol a – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – 3 hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. Az Nytv. alapján lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész is, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll.

<sup>23</sup> Htv. 35. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatási terület határait;

Az Ör. 4. § (5) bekezdéséhez kapcsolódóan azonban nem megállapítható, hogy a külterületi részek tekintetében – a Vgtv. analóg rendelkezéseire is tekintettel – pontosan melyek minősülnek „lakott helynek”.

A közszolgáltatási terület határainak fentiek szerinti szabályozása hiányában ezért az sem állapítható meg az Ör. 5. § (1) bekezdése alapján, hogy mely külterületi ingatlanok minősülnek „a szervezett szállításba bevont területen” elhelyezkedőknek.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) pontja szerint felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat. A Htv. 35. § (1) bekezdés a) pontja a közszolgáltatási terület határainak megállapítását a felhatalmazás szerinti szabályozási tárgykörhöz kapcsolódóan az önkormányzati rendelet területi és személyi hatálya szempontjából alapvető tárgyként és jogalkotási feladatként írja elő.

*Megállapítottuk, hogy a külterületi településrészek, valamint az itt található ingatlanok ingatlanhasználói vonatkozásában az Ör. 2. § (1) bekezdésének, 4. § (5) bekezdésének és 5. § (1) bekezdésének ellentmondó, illetve a rendelet területi és személyi hatálya szempontjából hiányos rendelkezései a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

2.1. Fontos a fentiekhez kapcsolódó kiegészítő szempontként rögzíteni azt is, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás nyújtása során, jellemzően külterületi ingatlanok esetében számos alkalommal előfordul, hogy a közutak rossz állapota, hiánya miatt a Hvhr. 9. § (4) bekezdésében foglalt, fő szabály szerinti házhoz menő gyűjtés az időjárás miatt nem végezhető a jogszabályban előírt<sup>24</sup> rendszerességgel. Az ilyenkor alkalmazandó eseti, ideiglenes kivételt a Hvhr. 9. § (6) bekezdése állapítja meg.

E bekezdés úgy rendelkezik, hogy ha a közszolgáltatási területre jellemző speciális területi vagy domborzati viszonyok miatt az adott ingatlan a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthető meg, a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék gyűjtéséhez az ingatlanhasználók részére *ideiglenes jelleggel* konténeres gyűjtést biztosít. Az áru- vagy hulladékszállítás céljára használatos fémkonténert az érintett ingatlanokhoz legközelebbi és a gyűjtésre leginkább alkalmas közlekedési csomópont mellett kell elhelyezni. Ha a fémkonténer megtelt, azt el kell szállítani. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése szerint a (6) bekezdés szerinti konténeren tájékoztató táblát kell elhelyezni annak érdekében, hogy az ingatlanhasználó számára egyértelmű legyen, hogy a fémkonténerben milyen fajtájú hulladék helyezhető el.

Figyelemmel tehát egyrészt a külterületi közutak állapotára, másrészt arra, hogy a Hvhr. alapján a konténeres gyűjtés csak *ideiglenes lehet*, amennyiben az önkormányzat külterületi részeken biztosít hulladékszállítást, hosszú távon és a közszolgáltatás végleges biztosítására vonatkozó rendelkezések érvényesíthetősége érdekében ehhez a kezelésében lévő közutak megfelelő állapotát is biztosítani kell azért, hogy a közszolgáltató a háztartási vegyes és a szelektíven gyűjtött hulladék elszállítását egyaránt házhoz menő rendszerben a tömörítő felépítménnyel rendelkező szállítóeszközével végezhesse.<sup>25</sup>

2.2. Amint az a beadvány mellékleteiből kitűnik, a közszolgáltató a panasszal érintett ingatlan tekintetében, mint Verőce Község Szabályozási Tervében beépítésre nem szánt, kertés mezőgazdasági területen fekvő, az ingatlan-nyilvántartás szerint gyümölcsös és gazdasági épület besorolású ingatlan esetében az Ör. 11. § (4) bekezdése, 14. §-a, és 19. § (2) bekezdése alapján az *üdülőkre alkalmazandó* 6 hónapos közszolgáltatási és számlázási időszakot állapította meg a díjszámlázás alapjául.

<sup>24</sup> Lásd: EüMr. 5. § (2) bekezdés

<sup>25</sup> Lásd: az AJB-5702/2014. számú jelentést.

Tekintettel arra, hogy a beadvány, valamint a vizsgálatunk során feltárt adatok szerint a panasszal érintett ingatlan nem az OTEK 22. § és 23. § szerinti üdülőházas és hétvégi házas övezeti besorolású területen helyezkedik el, valamint annak üdülő jellegét az Inytv. 14. § d) pontja és 17. § (1) bekezdés 10. pontja szerinti, az ingatlan-nyilvántartás szempontjából lényeges adatként az ingatlan-nyilvántartás sem tartalmazza, nem állapítható meg, hogy a közszolgáltató miért az üdülőingatlanokra vonatkozó szabályok szerint állította ki a számlát a közszolgáltatási díjról.

Fel kell hívnunk a figyelmet arra is, hogy amennyiben a közszolgáltatási terület a külterület önkormányzati rendeletben megállapított részeire is kiterjed, külterületi ingatlanok vonatkozásában az ingatlanhasználók kötelezettségeit is meg kell állapítani a szabályozásnak, így azt is, hogy az ilyen területen fekvő ingatlanokra a lakó, avagy az üdülőingatlanokra vonatkozó rendelkezéseket milyen feltételek szerint kell relevánsnak tekinteni, illetve a külterületi ingatlanok ingatlanhasználóira esetlegesen milyen, az általánostól eltérő, sajátos ingatlanhasználói kötelezettségek vonatkoznak, amelyek szerint a közszolgáltatást igénybe vehetik. Ez kiemelten is fontos abban az esetben, ha a Hvh. 9. § (6) bekezdés szerint a területrészt speciális területi vagy domborzati viszonyai miatt az adott ingatlanok a házhoz menő gyűjtéshez használt céljárművel biztonságosan nem közelíthetők meg, és ezért ideiglenesen a közszolgáltatás csak konténer kihelyezésével biztosítható.

3. A Htv. fogalomrendszerében az „ingatlanhasználó” fogalma általános és egységes, ezen alapul a szabályozás azon része, amely a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelelem tartalmát megállapítja, vagy megállapításának feltételeit rögzíti.

A Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontja szerint *ingatlanhasználó*: az ingatlan birtokosa, tulajdonosa, vagy kezelője, valamint a társasház és a lakásszövetkezet, aki (amely) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást e törvény szerinti szerződéses jogviszony keretében kötelező jelleggel igénybe veszi és akinek (amelynek) a közszolgáltató rendszeres időközönként rendelkezésére áll.

Az Ö. 2. § (2) bekezdése szerint a rendelet személyi hatálya Verőce közigazgatási területén belül minden ingatlantulajdonosra, birtokosra, vagy kezelőre és használóra (*a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos*) (...) terjed ki. Ellentétben tehát a Htv. értelmező rendelkezéseiben foglaltakkal, az Ö. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony általános alanyi körét – az ingatlanhasználó törvényi, általános fogalma helyett – ingatlantulajdonosként jelöli meg.

A Jat. 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

*Megállapítottuk, hogy az Ö. 2. § (2) bekezdése részben ellentétes a Htv. 2. § (1) bekezdés 34. pontjával, részben pedig a Jat. 3. §-a szerinti, párhuzamos, többszintű szabályozás tilalmába ütközik, és túlmutat a települési önkormányzat képviselő-testülete számára a Htv. 88. § (4) bekezdésében adott törvényi felhatalmazáson. Az Ö. e rendelkezése ezért a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

4. Az OBH 4289/2006. számon készült ombudsmani jelentés szerint a hulladékdíj megállapítása az AB határozatok, illetve a vonatkozó jogszabályok értelmében csak akkor felel meg teljes egészében a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága egyenértékűségének, ha valóban teljes mértékben az elszállított mennyiséghez igazodik (közelít). Az az állapot azonban, amikor az ingatlantulajdonosok (üdülő és állandó egyaránt) egyáltalán nem veszik igénybe a szolgáltatást – mivel nem is tartózkodnak az ingatlanon – de szünetelés lehetőségének hiányában meg kell fizetniük erre az időszakra is, sok esetben a teljes összegű hulladékszállítási díjat, nem felel meg a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elvének.



Az OBH-4289/2006. számon készült jelentésben foglalt ajánlásban az alapvető jogok biztosa felkérte a környezetvédelmi és vízügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Hgt.<sup>26</sup> módosítását, kiegészítését olyan rendelkezéssel, mellyel egységesebb szabályozás teremthető meg a közszolgáltatás szüneteltetése körében, és mely alapján minden egyes helyi önkormányzati hulladékgazdálkodási rendeletnek kötelező szabályokat kell tartalmaznia az üresen álló, használaton kívüli ingatlanok tulajdonosainak díjfizetésére. A miniszter az akkori jogszabály-módosítási javaslattal kapcsolatban arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy „a Minisztérium a Hgt. 2006. évi felülvizsgálata során a Jelentésben foglaltakhoz hasonló következtetésre jutott, erre tekintettel megkezdte a Hgt. és végrehajtási jogszabályainak módosítására vonatkozó szakmai javaslatok előkészítését”.

Az AJB-1187/2010. számú jelentésben az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy az egyes önkormányzatok gyakorlata változatlanul nem egységes, továbbra is lehetőségük van arra, hogy ne rendelkezzenek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokról. 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. közelmúltbéli módosítása.<sup>27</sup>

A visszásságot megszüntető módosítás következtében 2013. július 12-től hatályosan a Htv. 35. § e) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit.

Így a hatályos szabályozás alapján a települési önkormányzat képviselő-testületének már kötelezően meg kell állapítania azokat a feltételeket, amelyek mellett az ingatlanhasználók kérelmezhetik a közszolgáltatás szüneteltetését (ennek részeként a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alóli mentességet) abban az esetben, ha az ingatlanukat valamilyen okból tartósan egyáltalán nem használják.

A Htv. 88. § (4) bekezdés a) és d) pontjában a települési önkormányzatok képviselő-testületének felhatalmazást ad egyebek mellett arra is, hogy az ingatlanhasználó díjfizetési kötelezettségére vonatkozó feltételek között az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit és az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális szabályokat rendeletben rögzítse.

Ezen a helyen szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a Htv. 35. § (1) e) és f) pontjai alapján az ingatlanhasználó kérelmére történő szüneteltetés szabályainak megalkotása mellett a települési önkormányzat képviselő-testületének jogalkotási kötelezettsége felöleli az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok meghatározását is. *E két, különböző tárgykört érintő normacsoporthoz azonban mind tartalmilag, mind a rendeletben történő elhelyezést illetően világosan el kell különülnie.*

A közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének első tényállását az Ör. II. fejezetének 9. pontjában („A közszolgáltatás díja”) helyezték el.

Ehelyütt az Ör. 17. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*nem kell közszolgáltatási díjat fizetni a lakatlan ingatlan esetében arra az időre, amíg azt nem lakják, vagy használatát szüneteltetik. A lakatlanság és a használat szüneteltetésének tényét a tulajdonos köteles a szolgáltatónál – a változást követő 15 napon belül bejelenteni.*”

<sup>26</sup> A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény, hatálytalan 2013. január 1-jétől.

<sup>27</sup> Lásd: A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény

A szüneteltetés másik esetét a rendelet II. fejezetének 10. pontjában („A települési hulladékhoz kapcsolódó hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetése”) a 19. § (1) és (3) bekezdése tartalmazza. Eszerint „szüneteltethető a (...) közszolgáltatás kötelező igénybevétele azokon az ingatlanokon, amelyekben **legalább 30 napig senki sem tartózkodik (üdülőként nyilvántartott, valamint időlegesen használt)**, s emiatt települési hulladék sem keletkezik.” Továbbá: „(3) A közszolgáltatás igénybevételének szünetelésére vonatkozó igényét az ingatlantulajdonos **a szünetelés kívánt kezdő időpontja előtt legalább 30 nappal köteles bejelenteni a Közszolgáltatónak.**”

Megállapítható tehát, hogy az Ör. az ugyanazon jogintézményre vonatkozó szabályokat a jogszabály eltérő helyein tartalmazza. Nem indokolható ez egyfelől azért, mert a szüneteltetés, joghatását tekintve, mindkét esetben az ingatlanhasználó közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségének a szüneteltetés időtartamára történő felfüggesztésével jár.

Másfelől a 17. § (2) és 19. § (1) illetve (3) bekezdésében lefektetett két esetkör csupán minimális mértékben, kizárólag az igény bejelentésére nyitva álló *határidők* tekintetében tér el. Nem derül ki az sem, hogy mely esetekben kellene a szüneteltetési igényt a 17. § (2), és melyekben a 19. § (1) és (3) bekezdésekben foglaltakra alapítani, hiszen az ezekben felsorolt tényállási elemek – mint lakatlanság, használaton kívüliség az első helyen, legalább 30 napig üresen álló ingatlan a későbbi helyen – gyakorlatilag megegyeznek.

Fentebb említettük, hogy a Htv. alapján az önkormányzat jogalkotási kötelezettsége kiterjed az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális szabályok megalkotására is. Az Ör. az üdülők vonatkozásában a következő rendelkezéseket tartalmazza:

- 11. § (2) „**Külterületen az üdülő- és kiskert tulajdonosok, valamint a település azon területein, ahol a gyűjtőjármű a 120 l-es edényzetből a hulladékot elszállítani nem tudja az ingatlanon keletkezett szilárd hulladékot az ingatlantulajdonos hulladékgyűjtő zsákban köteles a szolgáltató által megjelölt időben és helyre kihelyezni.**”
- 11. § (4) „**Azon ingatlantulajdonosok, akik üdülőjüket időszakosan, nem állandó jelleggel használják, a közszolgáltató 26 db/év hulladékgyűjtő zsákot biztosít.**”
- 14. § „**A hulladéktárolók ürítése: (...) Mentés a minimális közszolgáltatási díj megfizetése alól az üdültulajdonos az október 15. és április 15. terjedő időszakban, amikor a szolgáltatás is szünetel. Amennyiben az ingatlanon hulladék keletkezik, ebben az időszakban annak elszállítását külön szerződés alapján a közszolgáltató elvégzi.**”
- 19. § (1) „**Szüneteltethető a (...) közszolgáltatás kötelező igénybevétele azokon az ingatlanokon, amelyekben legalább 30 napig senki sem tartózkodik (üdülőként nyilvántartott, valamint időlegesen használt), s emiatt települési hulladék sem keletkezik.**”
- 19. § (2) „**A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetése üdülőként nyilvántartott ingatlanok esetében legfeljebb évente 6 hónapos időszakra terjedhet ki. Az ingatlantulajdonos köteles évente a fennmaradó 6 hónapos időszakra közszolgáltatási díjat fizetni, melynek mértéke havonta az állandó lakóingatlanok esetében meghatározott havi díjjal egyezik meg.**”

Látható, hogy az üdülőkre vonatkozó speciális szabályok az Ör. különböző helyein szétterjedetten jelennek meg, valamint sajátos és ellentmondásos módon keverednek a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó szabályokkal, mintha a szünetelés egyik olyan esetét jelentenék, amikor a szüneteltetés – az Ör. 19. § (2) bekezdése szerint – legfeljebb az október 15. és április 15. közötti, egyébként a közszolgáltatás igénybevétele szempontjából az Ör. 14. §-ában eleve mentességi időszakként megállapított időszakra megállapítottan „járna”, és ezen időszakon felül abban az esetben sem kérhető, ha az üdülőingatlan egyébként használaton kívül áll.

Vagyis az Ör. szabályozása tartalmilag az üdülőingatlan-tulajdonosok azon jogát korlátozza, hogy az ingatlanhasználókra vonatkozó általános szabályoknak megfelelően kérelmezhesék a közszolgáltatás szüneteltetését, ha az ingatlant nem használják.

Korábban több ombudsmani jelentés<sup>28</sup> megállapította, hogy a Htv.-vel ellentétes az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely az ingatlanhasználók általános köréből az üdülőként nyilvántartott ingatlanok tulajdonosai tekintetében nem tartalmazza a közszolgáltatás ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetésének eseteire vonatkozó szabályozást.

Megjegyzendő ehelyütt, hogy az Ör. 14. §-a az üdülőingatlanok tekintetében a használati szezont sajátos módon negatívan határozza meg, vagyis nem azt állapítja meg, hogy az üdülők ingatlanhasználóit az év melyik szakaszában terheli a közszolgáltatás igénybevételének kötelezettsége, és ezzel együtt a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség, hanem azt, hogy mikor nem terhelik a kötelezettségek.

Az Ör. szokatlan szabályozásában hangsúlyossá a használati szezonn kívüli – tehát időlegesen amúgy sem létező – kötelezettség „szünetelése” válik, amely az ingatlanhasználó kérelmére történő szüneteltetés eseteivel való konfúzióra teremt lehetőséget.

Az Ör. 14. § és 19. § (2) bekezdésének együttes értelmezése alapján tehát végső soron levonható, hogy üdülőingatlanok esetében nincsen mód a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ingatlanhasználó kérelmére történő szüneteltetésére. Az Ör. 14. § szerinti kötelező, használaton kívüliségből eredő „szünetelés” időtartama ugyanis lefedi a 19. § (2) bekezdés szerinti, szüneteltetésre nyitva álló – szintén 6 hónapos – időtartamot. Minden további kétséget kizár e körben a 19. § (2) bekezdésének második fordulata, melynek értelmében az üdülőingatlan tulajdonosa köteles a fennmaradó 6 hónapos időszakra közszolgáltatási díjat fizetni.

Az önkormányzat képviselő-testülete – ahogyan az előző pontban ezt már kifejtettük – a Htv. 35. § (1) bekezdés f) pontja alapján megalkotott, az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályok között nem írhat elő olyan feltételt, amely az üdülőingatlanok ingatlanhasználóinak hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogait és kötelezettségeit egyenlőtlenül és egyoldalúan terhesebbé tenné, vagy korlátozná az ingatlanhasználók általános, hulladékgazdálkodással összefüggő jogaihoz és kötelezettségeihez képest.

Ez azt is jelenti, hogy az üdülőingatlanokra vonatkozó speciális rendelkezéseket úgy kell az önkormányzati rendeletben a képviselő-testületnek megállapítania, hogy ezek az ingatlanhasználók számára előírt általános feltételek *mellett* egyidejűleg érvényesüljenek.

A települési önkormányzat képviselő-testülete a Htv. 35. § e) pontja szerinti, az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés esetei szabályozásának – a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás és a Jat. 5. § (4) bekezdése szerinti jogalkotási kötelezettsége alapján – akkor tesz megfelelően eleget, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét egyenlő feltételekkel *valamennyi* ingatlanhasználó részére, azonos feltételekkel biztosítja.

Az önkormányzati rendelet olyan rendelkezése ezért, amely az ingatlanhasználók általános köréből egyoldalúan, egyenlőtlenül és indokolatlanul kiemeli, vagy kizárja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használóit, és az ingatlanhasználók általános köréhez képest ezen ingatlanhasználók részére a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelménye szempontjából kevesebb, korlátozott jogokat biztosít, vagy egy adott jog gyakorlását nem azonos feltételekkel biztosítja, ellentétes a Htv. rendelkezéseivel, és a diszkrimináció tilalmával is összefüggésben sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

---

<sup>28</sup> AJB-2888/2013., AJB-3084/2014.

*Az Ör. 17. § (2), 19. § (1) és (3) bekezdésének együttes értelmezése során megállapítottuk, hogy e rendelkezések ellentétesek a Jat. 2. § (1) bekezdésében foglalt normavilágosság követelményével, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak. Megállapítottuk továbbá, hogy az Ör. 14. §, és 19. § (2) bekezdésének rendelkezései azzal, hogy az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára nem biztosítják a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak, mert az ingatlanhasználókat nem ösztönzik a hulladékképződés megelőzésére.*

5. A Htv. és a Mötv. rendelkezései alapján a hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.

A közszolgáltatási szerződés tartalmát érintő lényeges szempont, hogy a jogszabályokban meghatározott tartalmi elemeken kell alapulnia és nem tartalmazhat olyan feltételt, vagy kikötést, amely a jogszabályok rendelkezéseivel, közöttük az önkormányzati rendelettel ellentétes.

A Ptk. 6:2 § (3) bekezdése szerint „Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelekre a kötelek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A Ptk. 6:60. § már fentebb is hivatkozott (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Ha jogszabály a szerződés valamely tartalmi elemét kötelezően meghatározza, a szerződés a jogszabály által előírt tartalommal jön létre.”

A feltűnő értékaránytalanság tilalmát, illetve a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményét a célzott joghatások hibájával összefüggő érvénytelenségi okok között a Ptk. 6:98. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „Ha a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás értéke között anélkül, hogy az egyik felet az ingyenes juttatás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az aránytalanság, a sérelmet szenvedett fél a szerződést megtámadhatja. Nem támadhatja meg a szerződést az, aki a feltűnő értékaránytalanságot felismerhette vagy annak kockázatát vállalta.”

Tekintve, hogy a közszolgáltatási szerződés fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés, a Ptk. 6:98. § (2) bekezdése vonatkozásában kivételnek minősül, azaz a felek az (1) bekezdésben megállapított megtámadási jogot a szerződésben nem zárhatják ki.

Az egyik oldalon az önkormányzat és a közszolgáltató között fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony másfelől olyan, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó közötti kötelem, amely jogszabályból keletkezik.

Ebben a kötelmi jogviszonyban a közszolgáltató és az ingatlanhasználó jogait és kötelezettségeit jogszabályok állapítják meg, így azokban a feleknek külön nem kell megállapodniuk. Az Alkotmánybíróság az 59/B/2008. AB határozatában kimondta, hogy az ingatlan tulajdonosa a közszolgáltatási szerződés alanyává nem a szerződés írásba foglalásával, még kevésbé azáltal válik, hogy a közszolgáltató a hulladék elszállítását részére felajánlja vagy arra rendelkezésre áll, hanem azáltal, hogy az adott településen ingatlantulajdont szerez.

A szerződésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazása a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésben foglalt követelményét ugyanakkor – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek a tulajdonszerzéssel egyidejű létrejötté mellett is – érvényesítenie kell a közszolgáltatási jogviszony tartalmát, elemeit, a jogviszony alanyainak jogosultságait és kötelezettségeit megállapító jogszabályok rendelkezéseinek.

Ahogy az Alkotmánybíróság több határozatában<sup>29</sup> is kimondta, a hulladékszállítás jogszabályokban meghatározott gyakorisága mellett az ingatlanhasználók hulladékgyűjtési kötelezettségeinek teljesítéséhez választható edényméretekre vonatkozó szabályozás garantálhatja azt, hogy a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése alapján jogszabályból keletkező kötelemben a szerződésre irányadó szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye érvényesüljön a közszolgáltató és az ingatlanhasználók közötti jogviszonyban.

Az Alkotmánybíróság 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 ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A határozat rögzíti, hogy a legkisebb gyűjtőedény igénybevétele kötelező, de ahhoz nem adott támpontot, hogy ez mekkora méretű legyen.

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, 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 hulladékgyűjtés 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 – és 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.

Amint tehát azt több korábbi ombudsmani jelentés is megállapította, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének az Alkotmánybíróság határozatai alapján az felel meg, ha a háztartási vegyes hulladék mennyiségéhez igazodóan a települési önkormányzatok szabályozása az ingatlanhasználók részére a 110-120 literesnél kisebb hulladékgyűjtő edények választásának és használatának lehetőségét is biztosítja.

A Hvh. 7. §-a szerint (1) A vegyes hulladék szabványos gyűjtőedényben történő gyűjtéséhez a közszolgáltatónak biztosítania kell azt, hogy az ingatlanhasználó legalább 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül választhasson.

A Hvh. 7. § (1a) bekezdése szerint a közszolgáltató a vegyes hulladék gyűjtésére szolgáló 2 különböző űrmértékű gyűjtőedény közül – az (1c) bekezdésben meghatározott kivétellel – a) a természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek az űrmértéke a 80 litert, b) a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó részére legalább egy olyan gyűjtőedény választásának lehetőségét biztosítja, amelynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat, 48/2000. (XII. 18.) AB határozat, 506/B/2001. AB határozat

<sup>30</sup> Hvh. 7. § (1b) Az (1a) bekezdés b) pontja szerinti jogosultságot az ingatlanhasználó csak abban az esetben veheti igénybe, ha annak tényét, hogy a lakóingatlan egyedül és életvitelszerűen használja, a települési önkormányzat által kiadott igazolás útján a közszolgáltató részére bizonyítja.

Az Ör. 10. § (1) bekezdése alapján a települési hulladék gyűjtése és tárolása szabványos gyűjtőedényben, vagy a közszolgáltató matricájával ellátott fóliazsákban történhet. Az Ör. 11. § (1) bekezdése szerint a hulladékgyűjtő edény 120 liter űrtartalmú.

Az Ör. 11.§ (2) bekezdése kötelezővé teszi a hulladékgyűjtő fóliazsák használatát az üdülő- és kiskert tulajdonosok részére, valamint mindazon területeken, ahonnan a gyűjtő jármű a 120 literes edényből a hulladékot elszállítani nem tudja. A közszolgáltató e célból legalább 110 literes hulladékgyűjtő zsákot köteles az érintettek részére biztosítani. Az Ör. 11. § (1) és (2) bekezdései ellentétesek a Hvhr. 7. § (1a) bekezdésében foglalt rendelkezésekkel.

*Megállapítottuk korábbi jelentések és jelen vizsgálatunk alapján, hogy az önkormányzati rendelet azzal, hogy – az ingatlan jellegétől, illetve fekvésétől függően, a Hvhr. 7. § (1a) bekezdésével ellentétesen – a 110 literes fóliazsáknál, vagy a 120 literes gyűjtőedénynél kisebb tárolót nem biztosít a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára, nem érvényesíti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának a követelményét és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

6. A Htv. 34. § (1) bekezdés szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátására a közszolgáltatóval írásbeli szerződést köt, mely szerződés kötelező tartalmi elemeiről az (5) bekezdés rendelkezik.<sup>31</sup> Ugyanakkor a Htv. 88. § (4) bekezdése a települési önkormányzat képviselő-testülete részére ad felhatalmazást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása és igénybevétele szabályainak, illetve a korábban már hivatkozott 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályok rendeletben való megállapítására. A Jat. 5. § (2) bekezdése alapján ezt a felhatalmazást a települési önkormányzat képviselő-testülete nem delegálhatja másra, így a közszolgáltatóra sem. Ezentúl a Jat. 5. § (4) bekezdése rögzíti azt is, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Az alapvető jogok biztosa több korábbi jelentésében<sup>32</sup> is megállapította, hogy „Tekintve, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony tartalmát a jogszabályok és a közszolgáltatási szerződés állapítják meg, a közszolgáltató nem élvezhet szabadságot a közszolgáltatás olyan lényeges tartalmi elemeinek megállapításában, melyek szabályozására – törvényi felhatalmazás alapján – alapvetően a települési önkormányzat képviselő-testülete köteles.”

Az Ör. 5. § (4) bekezdése szerint „A szolgáltatóval a közszolgáltatás ellátására nézve az önkormányzat nevében a polgármester köt szerződést, amely okirat tartalmazza a) a közszolgáltatással kapcsolatos általános előírásokat; b) a községben használatos hulladékgyűjtő edényzet típusait, az ezekkel kapcsolatos legfontosabb előírásokat; c) a gyűjtés illetve a szállítás gyakoriságát; d) a község lomtalanítási akcióira vonatkozó megegyezést; e) a közszolgáltatást kedvezményezetten igénybe vevőkre vonatkozó szabályokat.”

Ahogy az az előzőekben bemutattuk, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága követelményének érvényesülése szempontjából alapvetően fontos a hulladékgyűjtő edények választható űrmértékére vonatkozó szabályozás.

---

(1c) A közszolgáltató által felajánlott mindkét gyűjtőedény űrmértéke abban az esetben haladhatja meg az (1a) bekezdés szerinti űrmértéket, ha a közszolgáltató által felajánlott gyűjtőedény egyedi azonosító jellel rendelkezik, és az adott ingatlanhoz tartozó gyűjtőedény ürítésének tényét az azon elhelyezett egyedi azonosító jel alapján az ürítéskor elektronikus úton rögzíti. A Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdései és a (2) bekezdés d) pontja 2015. július 1-től hatályos, azonban a Hvhr. 13/A §-a szerint 2016. január 1-jétől kell majd alkalmazni.

<sup>31</sup> Htv. 34. § (5) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésnek legalább az alábbiakat kell tartalmaznia: a) a közszolgáltató, illetve a tagok azonosító adatait (név, cím, KÜJ- és KTJ-azonosító, statisztikai számjel), b) a közszolgáltatási tevékenység megnevezését, c) a közszolgáltatási területet, d) a közszolgáltatási tevékenység végzésének időtartamát.

<sup>32</sup> AJB-1537/2013; AJB-7483/2013; AJB-7898/2013; AJB-3084/2014; AJB-3170/2014.

A választható edények űrmértékét ezért a Hvhr. 7. § (2) bekezdése szerinti szempontok (a hulladék mennyisége, az ingatlant használók száma, az EüMr. 5. § (2) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletben meghatározott ürítési, elszállítási gyakoriság, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyisége) figyelembevételével a Ptk. 6:2. § (3) bekezdésében foglalt, a kötelezett, a jogosult és a szolgáltatás kellő pontossággal való meghatározásának követelménye alapján – a Hvhr. 7. § (1a)-(1c) bekezdéseiben foglaltakkal összhangban – az *önkormányzati rendeletben kell meghatározni* annak érdekében, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszonyban a Ptk. 6:98. § (1) bekezdésében és Htv. 46. § (1) bekezdésében foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának követelménye a szabályozásban megfelelőképp érvényesüljön.

Ezzel szemben az Ör. hulladékgyűjtő edényméretekre vonatkozó szabályozása hiányosnak tekinthető. Általános szabályként rögzíti ugyan az Ör. a 120 literes űrtartalmú, az üdülőkre, kiskertekre és nehezen megközelíthető helyekre pedig a 110 literes hulladékgyűjtő fóliazsák használatát,<sup>33</sup> a további, lényeges részletszabályokat azonban nem az Ör., hanem részben a közszolgálati szerződés, részben a közszolgáltató által üzemeltett honlapra feltöltött dokumentumok tartalmazzák.<sup>34</sup>

A közszolgáltatási szerződés a szerződés tárgya körében, a 3. pontban rendelkezik arról, hogy üdülő ingatlan esetén 26 db, állandó lakosoknak 52 db 110 literes hulladékgyűjtő zsákot, a lakóingatlan egyedül használók részére – az érintett ingatlanon keletkező hulladék mennyiségéhez igazodóan – legalább egy olyan gyűjtőedény választási lehetőséget biztosít, melynek űrmértéke a 60 litert nem haladja meg.<sup>35</sup>

A közszolgáltató beadványhoz mellékelt, a panaszos fiának kérelmére kelt válaszelevele ugyanakkor a következőket rögzíti: „(...) *a helyi Önkormányzattól kérhet közszolgáltatási **hulladékfizetési könnyítési kérelmet, vagy a hulladékszállítás szüneteltetését állandó jelleggel lakatlan ingatlanokra** lehet kérni abban az esetben, ha legalább 30 nappal a kívánt időpont előtt írásban kéri tőlünk a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos kötelező közszolgáltatás szüneteltetését távolléte idejére és legalább 30 napig megszakítás nélkül nem tartózkodik az ingatlanán, valamint az ingatlant más sem használja.*” A szüneteltetési nyilatkozatot a közszolgáltatónál kell érkeztetni.

Amennyiben a közszolgáltató a szüneteltetési kérelemnek helyt ad, úgy a szüneteltetés időtartama alatt bármikor jogosult ellenőrizni a helyszínen a feltételek fennállását. Továbbá: „*A szüneteltetés jogszerűtlen igénybevétele esetén a Szolgáltató jogosult a szüneteltetés kezdő időpontjára visszamenőleg a szüneteltetést megvonni, a közszolgáltatási díjat pótlólagosan kiszámlázni, továbbá költségeit érvényesíteni.*” A szüneteltetési kérelem kedvező elbírálásának feltétele az esetleges korábbi díjhátralék rendezése.

A közszolgáltató honlapjáról letölthető szüneteltetési nyilatkozaton<sup>36</sup> szereplő tájékoztatás szerint „*amennyiben kérelme jogosságát ellenőrző munkatársunk helyszíni szemle alkalmával **lakottan** találja az ingatlant, kérelmét nem áll módunkban teljesíteni és a hulladékkezelési díjat visszamenőleg, az adott negyedévi ciklus kezdetétől leszámlázzuk.*” Továbbá – a beadványhoz mellékelt válaszelevélben foglaltak szerint – a szüneteltetési időszakban a közszolgáltató bármikor ellenőrizheti a kérdéses ingatlant.

<sup>33</sup> Lásd: Ör. 11. § (1) és (2) bekezdés

<sup>34</sup> [http://www.tvnk.hu/images/2014\\_evi\\_szallitasi\\_dijszabas.pdf](http://www.tvnk.hu/images/2014_evi_szallitasi_dijszabas.pdf) és [http://www.tvnk.hu/images/Veroce\\_kozszolgaltatasi\\_szerzodes\\_2015.pdf](http://www.tvnk.hu/images/Veroce_kozszolgaltatasi_szerzodes_2015.pdf)

<sup>35</sup> A közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésének szabályozása szintén hiányos az Ör.-ben. A már korábban elemzett 17. § (2), 19. § (1) és (3) bekezdései nem tartalmaznak rendelkezést a szüneteltetési igény alátámasztásának mikéntjére, a szüneteltetés feltételeire, e feltételek fennállásának ellenőrzésére, valamint annak lehetséges jogkövetkezményeire nézve, noha mindezek közvetlenül alakítják az ingatlanhasználók jogait és kötelezettségeit, tehát jogszabályi szintű szabályozásuk garanciális jellegű, így elengedhetetlen. Eme hiányosságok tekintetében azonban a közszolgáltatási szerződés sem ad semmiféle eligazítást.

<sup>36</sup> [http://www.tvnk.hu/images/szuneteltetesi\\_kerelem\\_2015.pdf](http://www.tvnk.hu/images/szuneteltetesi_kerelem_2015.pdf)

A közszolgáltató levele nem jogszabály, érdemes azonban felhívni a figyelmet arra, hogy még a fent idézett, beadványhoz mellékelt válaszlevél, illetőleg a weboldalon elérhető tájékoztatás sem ad eligazítást olyan lényeges kérdésekben, hogy a helyszíni szemle foganatosítása során pontosan milyen körülmények esetén bizonyított az ingatlan „lakottsága”, illetve hogy a szüneteltetés „jogszerűtlen igénybevételének” megállapításakor a közszolgáltatási díj visszamenőleges kiszámlázásán túl a közszolgáltató milyen módon és mértékben érvényesítheti „további költségeit.”

Megállapítható tehát, hogy az Ör. hulladékgyűjtő edények méretére és a közszolgáltatás szüneteltetésére vonatkozó anyagi- és eljárásjogi szabályainak túlzott általánossága és hiányosságai, továbbá az Ör. 5. § (4) bekezdésében foglalt, a közszolgáltatási szerződésre vonatkozó rendelkezések együtthatása parttalan diszkrecionális jogkört biztosít a közszolgáltató számára, utat engedve az önkényes és szubjektív jogalkalmazásnak és kiszámíthatatlan döntések meghozatalának.

Másfelől az is megállapítható, hogy a közszolgáltató csak olyan intézkedéseket foganatosíthat jogosan a közszolgáltatáshoz, ebben az esetben a közszolgáltatás szüneteltetéséhez kapcsolódóan, amelyekre a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazás szerint megalkotott települési önkormányzat rendelete feljogosítja, eljárása során betartva az intézkedéssel kapcsolatos jogszabályi feltételeket.

A közszolgáltatás szüneteltetésére irányuló kérelemmel összefüggésben az Ör. nem tartalmaz olyan ellenőrzési jogosultságot a közszolgáltató nevében eljáró munkatársai részére, amelyről a beadványhoz másolatként mellékelt válaszlevelében a közszolgáltató a panaszt tájékoztatta, ezért a közszolgáltató a panaszos jogszabályokban foglaltaktól eltérő tartalmú tájékoztatásával a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogát megsértette.

*Megállapítottuk ugyanakkor, hogy az Ör. 5. § (4) bekezdésében foglalt szabályozás a Htv. 88. § (4) bekezdésében foglalt felhatalmazó rendelkezés alapján a Jat. 2. § (1) bekezdésébe, továbbá az 5. § (2) és (4) bekezdésébe ütközik, valamint sérti a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságát követelményét és így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a T) cikk (3) bekezdésében, továbbá a 32. cikk (3) bekezdésében foglalt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.*

*Megállapítottuk továbbá, hogy a közszolgáltató a jogszabályok tartalmával ellentétes tájékoztatása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.*

## **Összefoglalás**

Panaszos a beadványában sérelmezte, hogy ingatlana után hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak ellenére, hogy ott hulladék nem keletkezik. Az ingatlan Verőce község külterületi, mezőgazdasági övezeti besorolású területén fekszik, az ingatlan-nyilvántartás szerint gazdasági épület és gyümölcsös.

A panasszal összefüggésben megvizsgáltuk Verőce község képviselő-testületének a helyi hulladékgazdálkodás szabályozásáról szóló rendeletét és az alábbi megállapításokat tettük.

A külterületi településrészekre, és az ott található ingatlanok ingatlanhasználóira vonatkozó rendelkezései ellentmondóak és hiányosak, a hiányosságok között a rendelet a külterületek vonatkozásában nem tartalmazza a közszolgáltatási terület határainak meghatározását sem.

Megállapítottuk azt is, hogy a rendelet magasabb szintű jogszabállyal ellentétes módon határozza meg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási jogviszony általános alanyi körét, amikor személyi hatályát – a törvényben általánosan meghatározott *ingatlanhasználók* köre helyett – a rendeletben sajátosan megállapított *ingatlantulajdonosok* körére terjeszti ki.



Megállapítottuk, hogy a rendelet nem biztosítja az üdülőként nyilvántartott ingatlanok használói számára a közszolgáltatás ingatlanhasználók részéről történő szüneteltetésének lehetőségét.

A vizsgálattal érintett önkormányzati rendelet a normavilágosság követelményével is ellentétes szabályokat tartalmaz a közszolgáltatás kérelemre történő szüneteltetésére vonatkozóan, valamint hiányos a szabályozása a választható hulladékgyűjtő edényméretek tekintetében, továbbá jogszabályi szintű szabályozást igénylő tárgyak esetében teszi lehetővé a közszolgáltatási szerződésben való rendezést.

Megállapítottuk fentiekhez kapcsolódóan, hogy a rendelet ellentmondó, illetve hiányos szabályozása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Megállapítottuk egyidejűleg azt is, hogy a közszolgáltató jogszabályok tartalmával ellentétes tájékoztatása megsértette a panaszos tisztességes eljáráshoz való alapvető jogát.

### **Intézkedésem**

Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Verőce Község Önkormányzata polgármesterét, hogy gondoskodjon a hulladékgazdálkodás rendjére vonatkozó szabályozás jelentésben tett megállapításoknak megfelelő megalkotásáról, és kezdeményezze a rendelet olyan tartalmú módosítását, amely a közszolgáltatási terület határainak megállapításával a területi hatályra, a választható méretű hulladékgyűjtő edényekre, valamint az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteire vonatkozó rendelkezéseket a jogszabályoknak és a jelentésben tett megállapításoknak megfelelően tartalmazza, és a jelentésben megállapított valamennyi visszásságot kiküszöböli.

Budapest, 2015. december

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3941/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

**Az eljárás megindítása**

Állampolgári beadvány alapján az AJB-4919/2014. számú ügyben vizsgálatom tárgyát képezte a Jászárokszállás területén megvalósuló csatornahálózat kiépítése okán kivetett érdekeltségi hozzájárulás megfizetésének gyakorlata. Az egyedi vizsgálat során alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, így azt az eljárást lezártam, azonban észleltem, hogy az önkormányzat rendeleti úton szabályozza az utólagos hozzájárulás megfizetését ivóvíz- és szennyvízhálózatra való rácsatlakozás díjának nevezve, és annak tartalma alkotmányossági aggályokat vet fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Ennek során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az ügyre vonatkozóan tájékoztatást kértem Jászárokszállás Város Önkormányzatától.

**Érintett alapvető jog**

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

**Alkalmazott jogszabályok**

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a vízgazdálkodási társulatokról szóló 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: Vksztv.)
- a víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vksztv. vhr.)
- Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- Jászárokszállás Város Önkormányzata Képviselő-testületének 38/2013. (XI. 22.) önkormányzati rendelete az ivóvíz- és szennyvízhálózatra való rácsatlakozás díjának megállapításáról (a továbbiakban: Ör.)

**A megállapított tényállás**

A Jászárokszállási Víziközmű Társulat 3/2003. (10. 28.) számú közgyűlési határozatában a tervezett szennyvízberuházás költségeire tekintettel az érdekeltségi hozzájárulás egységnyi összegét 280.000 Ft-ban határozta meg. A beruházás megvalósulását követően a társulat jogutódjának tekintendő Jászárokszállás Város Önkormányzat Képviselő-testülete az Ör. 1. § b) pontjában a csatornahálózatra való rákötés egyszeri díját lakossági egységenként 280.000 Ft-ban állapította meg. A 2. § (1) bekezdése szerint a rákötésre csak abban az esetben kerülhet sor, ha a csatornarendszerre csatlakozó magányszemély az 1. § b) pontjában meghatározott összeg 50 %-át előzetesen megfizeti. A (2) bekezdés szerint a rákötési díjat az Önkormányzat részére kell megfizetni a rendeletben megadott számlaszámra.

A Jászárokszállás területét is ellátó Heves Megyei Vízmű Zrt. Üzletszabályzatának 7.1.6. pontja alapján szennyvíz bekötés esetén a kérelem mellett a felhasználási hely szerint területileg illetékes önkormányzat engedélyére is szükség van.

Az Ör. jelenleg is hatályban van, annak alkalmazására a gyakorlatban is sor került a hálózatra utólagosan rácsatlakozni szándékozók esetében.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is folytathat eljárást. 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 a) és l) pontja alapján a biztos által vizsgálható hatóság a helyi önkormányzat és a közszolgáltatást végző szerv.

A 18. § (2) bekezdésének b) pontja alapján közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. A Vksztv. 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. Azaz a Heves Megyei Vízmű Zrt. mint víziközmű-szolgáltató az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó szervnek minősül.

Az Ajbt. lehetőséget ad a jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibájával összefüggő intézkedések megfogalmazására. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, eljárása keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervezetnek vagy az Alkotmánybíróságnak a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályait.

### **II. A vizsgált alapjog tekintetében**

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

Ugyanakkor a IV. Alaptörvény módosítást követően az Alkotmánybíróság 13/2013. (VI. 17.) AB határozatának indokolásában elvi érveléssel rámutatott arra, hogy az Alaptörvény-módosítást követően „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 alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

*Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást.*

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

*Az Alaptörvény 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 gyakorlata szerint a jogorvoslati jog immánens tartalma az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.<sup>1</sup>*

### **III. A vizsgált ügy tekintetében**

#### **1. Közcélú vízimunka költségeinek viselése**

Jászárokszállás Város Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pontja, illetve a (2) bekezdése<sup>2</sup> és az Étv. 28. § (2) bekezdése<sup>3</sup> alapján eljárva alkotta meg az Ör.-t.

Megállapítható egyrészt, hogy az Étv. önkormányzati hatósági határozat meghozatalára ad felhatalmazást – 2009. július 1. előtt szült úgy a jogszabály, hogy rendelet formájában írható elő a beruházások költségeinek megtérítése –, tehát a rendeleti forma semmiképp nem megfelelő.

Jelen esetben ráadásul a csatornahálózat kiépítése költségeinek áthárítása érdekében írták elő a rákötés egyszeri díjaként azt az összeget, amelyet korábban a Jászárokszállási Víziközmű Társulat érdekeltségi hozzájárulás egységnyi összegeként megállapított.

<sup>1</sup> V.ö. 5/1992. (I. 30.) ABH, 22/1995. (III. 31.) ABH

<sup>2</sup> Alaptörvény 32. cikk (1) a) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot; a (2) bekezdés kimondja, hogy feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

<sup>3</sup> Étv. 28. § (2) bekezdése szerint, ha a kiszolgáló utat, illetőleg közművet a települési önkormányzat megvalósította, annak költségét részben vagy egészben az érintett ingatlanok tulajdonosaira átháríthatja. A hozzájárulás mértékéről és a megfizetés módjáról a települési önkormányzat képviselő-testülete hatósági határozatban dönt.

Az Étv. 1. § (2) bekezdése kimondja, hogy a törvényt a sajátos építményfajták<sup>4</sup> tekintetében a rájuk vonatkozó külön törvényekkel, kormányrendeletekkel, miniszteri rendeletekkel és önálló szabályozó szerv vezetője által kiadott rendeletekkel és miniszteri rendeletekkel együtt, a bennük foglalt kiegészítésekkel és eltérésekkel kell alkalmazni. A csatornahálózat mint sajátos építményfajta egyben közcélú vízelétesítmény<sup>5</sup> is, így pedig a Vgtv. szabályozási körébe tartozik. Vagyis az Ör. esetében sem a formát sem a tartalmat tekintve nem lehet hivatkozási alpnak tekinteni az Étv. 28. §-át.

A Vgtv. 8. § (1)-(3) bekezdései szerint a közérdek mértékét meghaladó, illetve a 7. §-ban nem említett tevékenység – vízimunka, vízelétesítmény építése – többletköltségeit az igénylők kötelesek megtéríteni. A területi közcélú vízelétesítmények, illetve a közcélú vízimunkák költségeit, víztársulat esetén a tagok külön törvény szerint, víztársulat hiányában az érdekeltek érdekeltségük arányában kötelesek viselni (közcélú érdekeltségi hozzájárulás). A közcélú érdekeltségi hozzájárulás hektáronként fizetendő mértékét a vízgazdálkodásért felelős miniszter évente rendeletben állapítja meg. Víztársulat hiányában a (2) bekezdés szerinti költségeket a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései szerint lefolytatott eljárásban hozott határozatával érdekeltségük arányában az érdekeltekre a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatala veti ki.

A közcélú érdekeltségi hozzájárulás intézménye alkalmazásának vonatkozásában további részletszabályokat a Korm. rend. 24-25. §-ai tartalmazzak.<sup>6</sup> Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a Stab. tv. 29. § (1) bekezdése kimondja, hogy fizetési kötelezettséget előírni, a fizetésre kötelezettek körét, a fizetési kötelezettség mértékét, a kedvezmények, mentességek körét és mértékét megállapítani kizárólag törvényben, vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendeletben lehet, kivéve, ha az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy

<sup>4</sup> Étv. 2. § 18. pontja alapján sajátos építményfajták: többnyire épületnek nem minősülő, közlekedési, hírközlési, közmű- és energiaellátási, vízellátási és vízgazdálkodási, bányászati tevékenységgel és a bányászati hulladék kezelésével kapcsolatos, atomenergia alkalmazására szolgáló, valamint a honvédelmi és katonai, továbbá a nemzetbiztonsági célú, illetve rendeltetésű, sajátos technológiájú építmények, amelyek létesítéskor - az építményekre, építési tevékenységekre vonatkozó általános érvényű településrendezési és építési követelményrendszeren túlmenően - eltérő, vagy sajátos, csak arra a rendeltetésű építményre jellemző, kiegészítő követelmények megállapítására és kielégítésére van szükség.

<sup>5</sup> Vgtv. 1. számú melléklet 3. pontja szerint csatorna: egy vagy egyidejűleg több vízgazdálkodási feladat (vízátvezetés, vízpótlás, belvízelvezetés, mezőgazdasági és egyéb vízszolgáltatás) ellátására alkalmas vízelétesítmény. 26. pont szerint vízelétesítmény: 26. vízelétesítmény: az a mű (víziközmű), műtárgy, berendezés, felszerelés vagy szerkezet, amelynek rendeltetése, hogy a vizek lefolyását, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrének vagy partjának állapotát, a vizek kártételeinek elhárítása, a vizek hasznosítása - ideértve a víziközművekkel végzett közüzemi tevékenységgel nyújtott szolgáltatást -, minőségének és mennyiségének megfigyelése, illetve ásványi és földtani kutatások végzése céljából vagy ásványi nyersanyag kitermelése céljából befolyásolja. A 26.a.) pont szerint közcélú vízelétesítmény: az a vízelétesítmény, amely az államnak, illetve a helyi önkormányzatnak törvényben meghatározott vízgazdálkodási feladatait, különösen a víziközművekkel nyújtott szolgáltatást, a vizek kártételei elleni védelmet, a vízkészletek feltárását, megóvását, hasznosítását, pótlását és állapotának figyelemmel kísérését, a vízkészlettel való gazdálkodását szolgálja; közcélú vízelétesítménynek minősülnek továbbá az országos közút és a törzshálózati vasút kiépítését, fejlesztését és fenntartását szolgáló vízelétesítmények.

<sup>6</sup> Korm. rendelet 24. § (1) Ha a vízgazdálkodási közfeladatok ellátásával összefüggő - a törvény és e jogszabály szerint megállapított - érdekeltségi területen víztársulat nem működik, az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló vizek és közcélú vízelétesítmények kezelője, illetve tulajdonosa - a Vgtv 8. § (2) bekezdése alapján - közcélú érdekeltségi hozzájárulás megállapítását kéri. (2) Az (1) bekezdésben megjelölt vizeket érintő - a Vgtv. 35. § (1) bekezdés b) pontja szerint közfeladatot képező - közcélú vízelétesítmények és vízimunkák érdekeltségi területének meghatározásáról, annak határait tartalmazó helyszínrajz elkészítéséről, a vizek vagy a közcélú vízelétesítmények tulajdonosa, illetve kezelője gondoskodik. (3) A megállapított érdekeltségi területen a (2) bekezdésben megjelölt közcélú vízelétesítmények és vízimunkák közérdek mértékéig terjedő költségeire figyelemmel az érdekelteket terhelő költségviselés arányát (érdekeltségi arányt) a) az egységnyi érdekeltségi hozzájárulás összege, valamint b) a hektárban meghatározott ingatlanulajdon, ingatlanhasználat határozza meg. (4) A közcélú érdekeltségi hozzájárulás egységnyi összegét az érdekeltségi területen levő ingatlan használatának jellegét, az érdekeltségi területen levő földterület művelési ágát, a vízimunkáknak és a vízelétesítményeknek az ingatlanra gyakorolt hatását és kölcsönhatását alapul véve kell megállapítani. 25. § (1) A közcélú érdekeltségi hozzájárulás kivetését a 24. § (1) bekezdésben megjelölt állami szerv, illetőleg helyi önkormányzat az érdekeltségi ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője megkeresésével a tárgyévvel megelőző évben november 30-ig kéri. (2) A megkereséshez, illetve a hozzájárulás kivetése iránti kérelemhez csatolni kell a) az érdekeltségi terület meghatározó helyszínrajzot, amelyből a tervezett vízgazdálkodási közfeladatokra figyelemmel, az érdekeltségi ténye megállapítható, továbbá b) a költségviseléssel, annak mértékével kapcsolatos, a 24. § (3) bekezdés a) pontja szerint meghatározott adatokat. (3) A jegyző a rendelkezésre álló adatok alapján, illetve hivatalból gondoskodik a közcélú érdekeltségi hozzájárulás megállapításához, kivetéséhez szükséges, a település közigazgatási területén levő ingatlanok ingatlan-nyilvántartási adatainak, a tényleges ingatlanulajdonnal és használatával összefüggő tények megállapításáról. (4) A közcélú érdekeltségi hozzájárulást évente kell megállapítani, illetőleg kivetni. A befizetés határidejét - a közfeladat ellátásának ütemezésére - az ahhoz rendelkezésre álló egyéb pénzeszközök felhasználására is figyelemmel - egy összegben vagy évente több részletben úgy kell meghatározni, hogy az fedezze a közcélú vízimunkák megvalósításának, a vízelétesítmények megépítésének költségeit. (5) A közcélú érdekeltségi hozzájárulást a kivetésről szóló határozatban megjelölt önkormányzathoz kell befizetni. A befizetett hozzájárulást a kivetéssel kapcsolatos költségek levonása után a kérelmező fizetési számlájára kell átutalni. (6) A kivetéssel kapcsolatos költségek fedezetére a közcélú érdekeltségi hozzájárulás 10%-a számítható fel. (7) Az (5) bekezdés szerint átutalt összeg, az érdekeltségi területen a vízgazdálkodási közfeladatokkal járó közcélú vízimunkákra, illetve vízelétesítmények megvalósítására, fenntartására használható fel.

nemzetközi szerződés eltérően rendelkezik. Jelen esetben azonban ez a felhatalmazás sincsen meg.

*Vagyis az Önkormányzat egy már törvényi és kormányrendeleti szinten szabályozott jogintézményről rendelkezett, figyelmen kívül hagyva annak előírásait, továbbá felhatalmazás nélkül állapított meg jelentős fizetési kötelezettséget a lakosok számára.*

A Vgtv. által előírt kormányhivatali döntés esetén a lakosok számára biztosított a jogorvoslati lehetőség, azaz vitatható mind a fizetési kötelezettség előírása, mind annak mértéke, azonban egy önkormányzati rendelet előírásaival szemben nincsen lehetőség egyéni jogorvoslattal élni. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 24. § (1) bekezdés f) pontja alapján a Kúria hatáskörébe tartozik az önkormányzati rendelet más jogszabályba való ütközésének megállapítása, és a megsemmisítéséről való döntés. Ám az erre irányuló nemperes eljárás kezdeményezésére a Bszi. alapján csak a törvényességi felügyeleti jogot gyakorló fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve az Alapvető Jogok Biztosa jogosult<sup>7</sup>.

*Megállapítom, hogy az Önkormányzat az Ör. megalkotásával és alkalmazásával a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, valamint a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozott, és okoz a mai napig.*

Fontosnak tartom ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a fizetési kötelezettség ilyen formában történő előírása az, amely kifogásolható, a csatornázási beruházás költségeihez való hozzájárulás összegének mértékét nem vizsgálhatom.

## **2. A hálózatra történő rákötés engedélyezése**

A Heves Megyei Vízmű Zrt. Üzletszabályzatának 7.1.6. pontja alapján szennyvíz bekötés esetén a kérelem mellett a felhasználási hely szerint területileg illetékes önkormányzat engedélyére is szükség van.

A jelenleg hatályos Vksztv. 55. § (1) bekezdése kimondja, hogy az ingatlan tulajdonosa - ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik - köteles az ingatlant a víziközmű-rendszerbe bekötetni és a víziközmű-szolgáltatást igénybe venni, ha

- a) az ingatlant határoló közterületen olyan, a közműves ivóvízellátás vagy a közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás biztosítását szolgáló víziközmű-rendszer helyezkedik el, amihez ivóvíz-bekötővezeték vagy szennyvíz-bekötővezeték és azok műtárgyai kiépítésével közvetlenül csatlakozni lehet, és
- b) az ingatlanon felépített épületre használatbavételi vagy fennmaradási engedélyt adott, továbbá a használatbavételt tudomásul vette az építésügyi hatóság vagy az erre irányuló eljárás folyamatban van.

Az 55. § (3) bekezdése szerint, ha az ingatlan tulajdonosa a bekötés valamennyi műszaki előfeltételét teljesítette, a víziközmű-szolgáltató az ingatlan víziközmű-rendszerhez történő csatlakoztatását és a közszolgáltatási szerződés létrejöttét nem tagadhatja meg.

A Vksztv. 51. § (7) bekezdése szerint a közszolgáltatási szerződésre a Vsztv.-ben nem szabályozott kérdésekben a Polgári Törvénykönyv közszolgáltatási szerződésre vonatkozó előírásait<sup>8</sup> kell alkalmazni. A Vksztv. vhr. 55. § (1) bekezdése szerint a víziközmű-törzshálózat mentén fekvő ingatlanoknak a víziközmű-hálózatba történő bekötését a víziközmű-szolgáltatónál az ingatlan tulajdonosa vagy egyéb jogcímen használója az ingatlan tulajdonosa írásbeli hozzájárulásának birtokában kezdeményezheti (a továbbiakban: igénybejelentés)<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Bszi. 48. § (1) és (1a) bekezdések.

<sup>8</sup> Ptk. 6:256. § (1) Közszolgáltatási szerződés alapján a szolgáltató általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására, a felhasználó díj fizetésére köteles. (2) A szolgáltató szerződéskötési kötelezettség terheli. (3) A felhasználó a díjat havonta, utólag köteles megfizetni.

<sup>9</sup> Az igénybejelentésben a bejelentő közli: a) a felhasználási célt, az igénybe venni tervezett ivóvíz mennyiségét, b) nem lakossági felhasználó esetében az elvezetni tervezett szennyvíz mennyiségét, annak minőségi jellemzőit, különös tekintettel a vízvédelmi hatóság által előírt küszöbértékekre, c) a bekötéssel érintett ingatlan címét, helyrajzi számát, a tulajdonos személyét, valamint - ha az nem azonos a bejelentővel - az ingatlan tulajdonosának a bejelentéshez mellékelendő írásbeli nyilatkozata alapján az ingatlanhasználat jogcímét és d) a csatlakozó hálózat, illetve a házi ivóvíz- és szennyvízhálózat kialakításának általános műszaki jellemzőit.

A jogszabály a továbbiakban részleteiben szabályozza az igénybejelentés megtörténtét követő további lépéseket egészen a közszolgáltatási szerződés megkötéséig<sup>10</sup>. A rendelet 5. számú mellékletének 1/B. pontja tartalmazza a szennyvíz-törzshálózatba való bekötés iránti víziközmű szolgáltatói hozzájáruláshoz szükséges terv tartalmára vonatkozó előírásokat<sup>11</sup>.

A vonatkozó jogszabályi helyek alapján megállapítottam, hogy nincsen olyan rendelkezés, amely az előbb részletezetteken felül lehetővé teszi a szennyvízhálózatra történő bekötéshez szükséges további feltételek előírását.

Az önkormányzatnak érthető módon érdeke fűződik ahhoz, hogy a megvalósult közüzemi beruházások költségei viselésében az érintett lakosság is részt vegyen, azonban ez nem jelenhet meg a jelenlegi szabályozás alapján a közüzemi szolgáltató és a fogyasztó közötti viszonyban.

*Megállapítom, hogy a Heves Megyei Vízmű Zrt. jogszabályi felhatalmazás nélkül állapította meg Üzletszabályzatának 7.1.6. pontjában, hogy a szennyvíz bekötés esetén szükség van a területileg illetékes önkormányzat engedélyére, és így a jogállamiság elvéből következő jobbiztonság követelményével kapcsolatos visszásságot okozott, és okoz a mai napig.*

## **Intézkedések**

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében:

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem Jászárokszállás Város Polgármesterét, hogy kezdeményezze az Ör. 1. és 2. §-ának hatályon kívül helyezését.
2. Az Ajbt. 32. § (1) alapján felkérem Jászárokszállás Város Polgármesterét, hogy az Önkormányzat a közcélú érdekeltiségi hozzájárulás megállapítása, kivetésének kezdeményezése során a Vgtv. és a Korm. rendelet előírásainak maradéktalan betartásával járjon el a jövőben.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Heves Megyei Vízmű Zrt. vezérigazgatóját, hogy töröljék az üzletszabályzatnak a jelentésben kifogásolt 7.1.6. pontját.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.

<sup>10</sup> Vksztv. vhr. 55. § (2) Az igénybejelentés kézhezvételét követően a víziközmű-szolgáltató vizsgálja: a) a víziközmű-hálózat igényelt szolgáltatás teljesítésére való alkalmasságát, annak műszaki állapotát, b) a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetési kötelezettség fennállását, c) a műszakilag elérhető szolgáltatás rendelkezésre állását, d) a bekötővezeték és a vízmérési hely létesítésének műszaki feltételeit, e) az ingatlanhasználat jogcímét, valamint az ingatlan tulajdonosának írásbeli hozzájárulásának meglétét, ha a bejelentő az ingatlant egyéb jogcímen használja, és f) üzem esetén a szennyvíz előzetes tisztítását szolgáló berendezés meglétét és a törzshálózatba vezetett szennyvíz minőségi paramétereit. (3) A víziközmű-szolgáltató az igénybejelentést elutasítja, ha a) a törzshálózat műszakilag nem elérhető, vagy annak kapacitása nem elegendő az igényelt szolgáltatás biztosítására, b) bekötővezeték kiépítése vagy átépítése szükséges, és annak költségeit a bejelentő nem vállalja, c) a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás fizetésére kötelezett felhasználó a hozzájárulás fizetési kötelezettségének nem tesz eleget, d) a bekötővezeték kialakításának nincsenek meg a műszaki feltételei, vagy e) az adott felhasználási helyen lejárt határidejű vagy vitatott díjtarozás áll fenn. (4) Az ivóvíz-törzshálózathoz csatlakozó tűzoltásra szolgáló külön ivóvíz-bekötővezeték létesítéséhez a víziközmű-szolgáltató - a katasztrófavédelmi jogszabályok megtartásával - köteles hozzájárulni, ha a tűzoltáshoz szükséges vízmennyiség a házi ivóvízhálózatból és a vízművel össze nem függő más vízvételi helyről nem szerezhető be. A tűzoltásra szolgáló bekötővezetékét külön bekötési vízmérővel kell ellátni. (5) Az igénybejelentést követő 15 napon belül a víziközmű-szolgáltató tájékoztatja a bejelentőt arról, hogy a (2) bekezdés szerinti feltételek maradéktalan teljesítéséhez milyen további feladatokat és fizetési kötelezettségeket kell teljesítenie. E tájékoztatás keretében a víziközmű-szolgáltató: a) megállapítja a víziközmű-fejlesztési hozzájárulás összegét, b) megadja a bekötővezeték tervezéshez szükséges, törzshálózatra vonatkozó műszaki alapadatokat, és c) meghatározza vízmérési hely kialakításának műszaki feltételeit.

<sup>11</sup> A bekötés előfeltételét képező víziközmű-szolgáltatói hozzájáruláshoz szükséges terv 1. Műszaki leírás tartalmazza: a) a kérelmező (tulajdonos) nevét, postai címét; b) az ingatlan 60 napnál nem régebbi tulajdoni lap másolatát és ingatlan-nyilvántartási térképmásolatát (TAKARNET rendszerből származó másolat megfelel); c) az elvezetendő szennyvíz napi átlagos és csúcsidei mennyiségét (m<sup>3</sup>/nap), minőségét; d) az előtisztításra, valamint az előtisztítás utáni szennyvízminőségre vonatkozó adatokat; e) a szennyvízhálózathoz tartozó berendezések (átemelő, szennyvíz előtisztító berendezés stb.) rövid leírását, műszaki jellemzőit. 2. Helyszínrajz (1:200, 1:500 léptékben) feltüntetve: a) az érintett ingatlant és annak helyrajzi számát, illetve házszámát, b) a szennyvízhálózatok nyomvonalát, átmérőjét, anyagát, lejtését, jellemző pontjainak abszolút magassági adatait, c) a szennyvízhálózathoz tartozó berendezések (aknák, szennyvíz-előtisztító berendezés, szennyvízmennyiség-mérő stb.) helyét, d) a szennyvízhálózattal érintett létesítményeket. 3. Nem lakossági szennyvízkibocsátás esetén a szennyvízhálózathoz tartozó létesítmények és berendezések építészeti és gépészeti általános terve. 4. A víziközmű-szolgáltató külön előírására hossz-szelvény és felhasználói egyenérték.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-3948/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györfly Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A szabadságvesztését jelenleg a Váci Fegyház és Börtönben töltő panaszos édesapa a gyermekével való kapcsolattartása ügyében kérte a segítséget. A beadvány szerint a panaszos 2005-ben született kislányával való kapcsolattartását a gyermek édesanyja akadályozza, a gyermek előtt tett kijelentésével pedig a kislány édesapjához és az ő hozzátartozóihoz fűződő szeretetét, megbecsülését kedvezőtlenül befolyásolja. A panaszos emiatt többször megkereste a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Esztergomi Járási Hivatal Nyergesújfalui Kirendeltségének Gyámügyi Osztályát (a továbbiakban: gyámhatóság), de választ nem kapott és változás sem történt. A panaszos leírta, hogy tudomása szerint az édesanya és az élettársa a kislányt több ízben fizikailag is bántalmazta.

A panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz fűződő jog, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, 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 b) pontja és (2) bekezdése alapján a gyámhatóság vezetőjétől – a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában készült valamennyi dokumentummásolat egyidejű megküldése mellett – tájékoztatást kértem az apai kapcsolattartás ügyében tett, vagy tenni kívánt intézkedésekről.

Kértem továbbá azt is, hogy ha megkeresésemig a gyermek veszélyeztetettségéről nem volt a hatóságnak tudomása, akkor leveletem tekintse egyben a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatástól szóló 1997. XXXI. törvény 17. § (2) bekezdésében foglalt jelzésnek, és a szükséges intézkedések megtétele kezdeményezésének.

**Az érintett alapvető 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 gyermekek 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 házasságról, a családról és a gyámságról szóló, 1952. évi IV. törvény (Csjt.),
- a Polgári Törvénykönyvről szóló, 1959. év IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.),
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény),
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatástól szóló, 1997. XXXI. tv. (Gyvt.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Polgári Törvénykönyvről szóló, 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.),
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló, 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet (a továbbiakban: Gyer.)



## **A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A Pesti Központi Kerületi Bíróság (a továbbiakban: PKKB) 2011. szeptember 2-án – további intézkedések céljából – továbbította a gyámhatóságnak a panaszos PKKB számára címzett, de tartalma szerint az apai kapcsolattartás végrehajtására irányuló kérelmét. A bíróság a beadványhoz mellékelte a kapcsolattartást szabályozó, 2011. február 11-én kelt és 2011. április 11-én jogerőre emelkedett ítéletet. Az ítélet szerint a panaszos páros héten heti egy, páratlan héten pedig heti kétórányi időtartamban találkozhatott gyermekével a gyermekjóléti szolgálatnál. A panaszos kérelme benyújtásakor már jogerős börtönbüntetését töltötte Szombathelyen. Az ügyben gyámhatósági intézkedés nem történt.

A gyámhatóság 2012. január 5-én iktatta a panaszos újabb beadványát, melyben az akkor szabadságvesztését már Baracsán töltő férfi arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy tudomása szerint a gyermeket az édesanyja – a panaszos beleegyezése nélkül – huzamosabb ideig külföldre kívánja vinni. A panaszos ismét sérelmezte azt, hogy a gyermek édesanyja akadályozza a kapcsolattartást és mindkét ügyben intézkedést kért. A gyámhatóság eljárási cselekményt ez alkalommal sem végzett. A panaszos ezt követően 2013. június 25-én és 2013. július 16-án kérte a kapcsolattartás végrehajtását. A PKKB 2013. március 13-án kelt egyezsége jóváhagyó végzése szerint a panaszos minden héten szombat és vasárnap 14 és 17 óra közötti időszakban 5-5 perces időtartamban tarthat kapcsolatot telefonon gyermekével. A személyes kapcsolattartásra az édesapa a tartózkodási helyéül kijelölt büntetés-végrehajtási intézményben évi négy alkalommal (minden év április, július, október és december hónapban) jogosult. Az egyezés a kapcsolattartás pótlására vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz.

A gyámhatóság ügyintézője a gyermek édesanyját idézte, őt 2013. szeptember 18-án meghallgatta. Az édesanya elmondta, hogy az édesapa minden hétvégén beszél a kislánnyal telefonon. Elmondta azt is, hogy a kislányt az apai nagyapja tavasszal és augusztus közepén vitte el személyes találkozásra az édesapjához. Abban az évben még egy alkalommal a nagyapa élettársa vitte el a börtönbe a gyermeket. Az édesanya kérte, hogy az ügyintéző tanúként hallgassa meg a panaszos édesapját és édesanyját is. Az ügyben az édesanya meghallgatásán túlmenően intézkedés nem történt. A panaszos ezt követően további beadvánnyal nem fordult a gyámhatósághoz. A hatóság vezetője tájékoztatott arról is, hogy a panaszos az Esztergomi Járásbíróság előtt pert indított a kapcsolattartás megváltoztatása iránt. A bíróság az első tárgyalást 2015. szeptember 22-ére tűzte ki. Az ügyben a bíróság 2015. júniusában az anyánál való környezettanulmány készítésére kérte a gyámhatóságot. A környezettanulmány során a gyermek testi, értelmi, erkölcsi fejlődését veszélyeztető tényezőt az ügyintéző nem tapasztalt, az elmúlt évek során pedig a gyermekvédelmi jelzőrendszer egyetlen tágjától sem érkezett a gyámhatósághoz jelzés. Az édesanya elmondta, hogy 2015-ben tavasszal, vagy nyáron volt a kislány az édesapjánál. A következő látogatás augusztus közepén lett volna, de akkor családi esemény miatt maga a kislány nem akart menni. A gyámhatóság vezetője a megküldött válaszával együtt az illetékes gyermekjóléti szolgálatot felkérte a gyermek veszélyeztetettségének vizsgálatára. A gyermekjóléti szolgálat helyzetértékelése szerint gyermekvédelmi intézkedés megtétele nem indokolt.

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem

értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja, így az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm. Lényeges kiemelni, hogy Az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

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

Az alapjogi biztos egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek. A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel azt mondta ki, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében és a XVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének és 67. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jogbiztonság követelménye, a gyermekek jogainak védelme tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény szövege, mely a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat elvetését, vagy jelentős tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*. Mindebből az is 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó 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.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti*. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket.

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az 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. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez. Az Egyezmény 3. cikke nyomán meghatározó alapelv a gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő eljárás.

### ***III. Az ügy érdemében***

A különélő szülővel való személyes és közvetlen kapcsolat fenntartását a panaszos 2011 szeptemberében, 2012 januárjában és 2013 nyarán benyújtott kérelmei idején hatályos Csjt. és a 2014. március 15-én hatályba lépett Ptk. egyaránt gyermeki jogként nevesíti. Mindkét hivatkozott törvény a gyermekétől különélő szülőt nem csupán jogosítja, de kötelezi is a gyermekével való kapcsolattartásra. A gyermeket nevelő szülő pedig a törvényi szabályozás értelmében köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.

A Csjt. 92. (5) bekezdése kimondta, hogy ha a kapcsolattartás kérdésében a bíróság döntött, ennek megváltoztatását a határozat jogerőre emelkedésétől számított két éven belül csak a bíróságnál lehet kérni. A Csjt. 92. § (6) bekezdése alapján a kapcsolattartásra vonatkozó bírósági határozat végrehajtása a gyámhatóság feladatkörébe tartozik.

A panaszos kérelmeinek benyújtásakor hatályos Gyer. 32. § (1) bekezdése szerint a kapcsolattartás újraszabályozását a kapcsolattartást rendező határozat jogerőre emelkedésétől számított két éven belül abban az esetben lehet kérni, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság vagy a gyámhivatal a döntését alapította utóbb lényegesen megváltoztak és a kapcsolattartás újraszabályozása a gyermek érdekeit szolgálja. A Gyer. 32. § (2) bekezdése alapján a kapcsolattartás újraszabályozása során a bíróság vagy a gyámhivatal a korábban megállapított kapcsolattartás formájának, gyakoriságának, időtartamának, helyének megváltoztatásáról – külön-külön vagy együttesen – is dönthet.

A Gyer. 33. § (1) bekezdésének a) és b) pontja szerint a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozat végrehajtása iránti kérelem benyújtásának a kapcsolattartás pótlására, ennek hiányában a kapcsolattartásra – a kapcsolattartás engedélyezése tárgyában hozott határozatban – előírt határidő elteltétől, illetve a gyermeket veszélyeztető magatartás tudomásra jutásától számított 30 napon belül van helye.

A Ket. 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A Ket. 29. § (3) bekezdés b) pontja kimondja, hogy – a kérelemre indult eljárásban – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezésének hiányában, az eljárás megindításáról az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell. A panaszos kérelmeinek benyújtásakor hatályos Ket. 33. § (1) bekezdés szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított harminc napon belül kellett meghoznia a hatóságnak. A Ket. 33. § (3) bekezdés e) pontja alapján az ügyintézési határidőbe az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be.

A Ket. 32. § (1) bekezdés szerint, 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.

Megállapítható, hogy a PKKB – hatásköre hiányában – a panaszos végrehajtási kérelmét, a kapcsolattartás szabályozására vonatkozó jogerős döntést mellékelve, további intézkedés céljából továbbította az illetékes gyámhatóságnak. Tekintettel arra, hogy a panaszos a 2011-ben és 2012-ben már börtönbüntetését töltötte, a szabályozottak szerint kapcsolattartási jogával nem tudott élni, így az érdemben végrehajthatatlan volt

Figyelemmel arra, hogy *a kapcsolattartást rendező jogerős döntést követően lényegesen megváltoztak azok a körülmények, amelyekre a bíróság a döntését alapította és az ítélet jogerőre emelkedésétől számítva még nem telt el két év, a kapcsolattartás megváltoztatásáról csak a bíróság dönthetett.* A gyámhatóság azonban nem tájékoztatta a panaszost arról, hogy a kapcsolattartás megváltoztatását a bíróságtól kérheti, a bíróság jogerős döntéséig pedig az esetlegesen megindított végrehajtási eljárást a hatóság felfüggesztheti.

Megállapítható, hogy a gyámhatóság a kérelem kézhezvételét követően nem vizsgálta, hogy lehet-e helye a végrehajtás elrendelésének, továbbá eljárási cselekményt nem végzett, a kérelemről érdemben nem döntött.

A panaszos 2013 nyarán benyújtott végrehajtási kérelmekor már volt olyan bíróság által jóváhagyott egyezség a szülők között, amely végrehajtható volt.

Megállapítható, hogy a panaszos 2013 júniusában és júliusában benyújtott kérelmei alapján a gyámhatóság végrehajtási eljárást nem indított, de a gyermek anyját – az ügyintézési határidőt túllépve – idézte és meghallgatta. Az ügyintéző az édesanya kérése ellenére további tanúmeghallgatást nem tartott indokoltnak, az ügyben érdemi döntést nem hozott.

*Összességében megállapítom azt, hogy a gyámhatóság ismételt, érdemi jogi indok nélküli mulasztásai a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, valamint a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okozott, továbbá a gyermek jogaival összefüggő jogsérelem közvetlen veszélyét idézte elő.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Komárom-Esztergom Kormányhivatal Esztergomi Járási Hivatalának vezetőjét, hogy – ha az ügyfél kérelme alapján nem állnak fenn a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, az eljárás felfüggesztésének, vagy az eljárás megszüntetésének jogszabályi feltételei – gondoskodjon az érdemi döntés a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidőn belüli meghozataláról.*

Budapest, 2015. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4339/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna

**Az eljárás megindítása**

A panaszos a Szegedi Közlekedési Kft. (a továbbiakban: közlekedési társaság) eljárását sérelmező panasszal fordult hozzám. Beadványában megírta, hogy 21 hónapos kisfiát 2015. április 11-én édesapjával – aki érvényes havi bérlettel utazott – együtt leszállította a buszvezető a Szegedi Közlekedési Kft. 10-es számú buszjáratáról, arra hivatkozással, hogy a gyermek pelenkájának kellemetlen szaga zavarja a többi utast. A közlekedési társaság ügyfélszolgálati irodája az ügyfél panaszára küldött elektronikus válaszelevelében a többi utas érdekében hivatkozva az intézkedést szabályszerűnek tartotta. Az elektronikus levél nem tartalmazott utalást a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz való fordulás jogorvoslati lehetőségéről.

Tekintettel arra, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) a) pontja alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére, valamint mivel a panasz alapján felmerült a gyermek és édesapa emberi méltóságához, a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslatához fűződő jogaival összefüggő visszasság gyanúja, az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. Az ombudsmani vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján a panasszal érintett Szegedi Közlekedési Kft. ügyvezető igazgatójától tájékoztatást kértem.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- A jogállamiság elve és a 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 hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A jogorvoslatához 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 (2011. április 25.) (Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (az új Ptk.)
- A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény (Szsztv.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)

- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet (Utazási kedvezmény Kr.)
- az autóbuszos személyszállítási szolgáltatásnak a 181/2011/EU rendeletben nem szabályozott részletes feltételeire, az abban foglaltak alóli mentességekre, az autóbuszos személyszállítási szolgáltatási feltételekre, valamint a közúti személyszállítási Üzletszabályzatra vonatkozó szabályokról szóló 213/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet (Autóbuszos személyszállítási szolgáltatási feltételekről szóló Kormányrendelet)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 181/2011/EU rendelete az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosításáról (Utasok jogairól szóló EU Rendelet)

## **I. A megállapított tényállás**

**1.1** A panaszos férje – érvényes havi bérlettel – 2015. április 11-én délelőtt, 21 hónapos kisfiukkal a karján utazott a Szegedi Közlekedési Kft. 10-es számú trolibuszjáratán, amikor a felszállást követő első megállóban a vezető – a gyermek pelenkájának kellemetlen szagára hivatkozó többi utas kérésének eleget téve – leszállította őket a troliról. Intézkedését azzal indokolta, hogy a többi utast zavarja a kellemetlen szag. A panaszos az esetet követően e-mailben azonnal panasszal fordult a közlekedési társasághoz.

A közlekedési társaság ügyfélszolgálatának válasza 2015. április 22-én e-mailben érkezett meg a panaszoshoz. A válaszban az ügyfélszolgálat munkatársa a szolgáltatóra, és az utasra egyaránt kötelező érvényű utazási feltételekről tájékoztatta a panaszost, amely szerint, *az utazásból kizárható, aki „botrányosan viselkedik, vagy más hasonló okból utastársai terhére van.”*

Az intézkedést szabályszerűnek tartva az ügyfélszolgálati munkatárs kifejtette, hogy a jármű vezetője a többi utas érdekeit szem előtt tartva kérte meg az édesapát, hogy szálljanak le a járműről. Ugyanakkor megjegyezte, hogy *„a társaság mindent megtesz az utazóközönség elégedettségéért, az esetet sajnálják, és bíznak benne, hogy a jövőben hasonló kellemetlenségben nem lesz részük.”*

A panaszos a közlekedési társaság válaszát 2015. április 27-i e-mailjében megköszönte, de a választ nem fogadta el. A levélben továbbra is hangot adott az intézkedés miatti felháborodásának, fia és házastársa személyiségi jogainak megsértésére hivatkozva az ügyet olyan esetnek tartotta, *„amivel magasabb szintre kell, hogy menjen.”*

A közlekedési társaság 2015. május 27-i e-mailjében arról informálta a panaszost, hogy ismételten egyeztettek az ügyben illetékes kollégákkal, és a járművezető korábbi álláspontját fenntartva továbbra is arra hivatkozott, hogy intézkedése során a többi utas kérését, érdekét szem előtt tartva szállította le párját a járműről. Az ügyfélszolgálati munkatárs közvetítésével a járművezető hozzátette, hogy *„nem állt szándékában senkit kioktatni, csupán az utastársak észrevételeit tolmácsolta.”*

A válasz e-mail nem tartalmazott utalást a jogorvoslati lehetőségekről.

A beadványozó ezek után fordult az alapvető jogok biztosához. Beadványában megírta, hogy álláspontja szerint egy kiskorú, cselekvőképtelen gyermek, aki még az élettani szükségletei tudatos szabályozására nem képes, a fenti indoklással nem zárható ki jogszerűen az utazásból. Egy 21 hónapos gyermek pelenkájából áradó szag véleménye szerint semmi esetre sem nevezhető botrányos viselkedésnek, illetve nem szolgáltatathat alapot arra, hogy az utastársak terhére hivatkozással leszállítsák a gyermekkel együtt hozzátartozóját.

A panaszos szerint az egyenlő bánásmód követelményét sértette a jármű vezetőjének és a közlekedési társaságnak az eljárását, megsértették gyermekét emberi méltóságában, és jogszerűtlenül zárta ki az utazásból. Fentiek alapján kérte panaszának vizsgálatát. A beadványhoz mellékelte az ügyben keletkezett iratok másolatát.

**1.2** A panaszos beadványa alapján a Szegedi Közlekedési Kft. tájékoztatását kértem az ügyre vonatkozó észrevételeiről, álláspontjáról, megtett, illetve tervezett intézkedéseiről. A közlekedési társaság jelenleg hatályos Személyszállítási Üzletszabályzatban (a továbbiakban: Üzletszabályzat) 17. pontja (tartalomjegyzék szerint 18. pont) tartalmazza a panaszkezelésre vonatkozó szabályokat. Arról kértem a közlekedési társaság tájékoztatását, hogy pontosan mi az eljárás rendje az Üzletszabályzat 17. pontjában részletezett panaszkezelési eljárás során.

Az ügyvezető igazgató a megkeresésre küldött válaszában arról informált, hogy a társaság és munkavállalói az érvényes Üzletszabályzatban leírtak szerint járnak el. Az ebben foglaltak szerint kezelik a beérkezett panaszokat és ennek betartásával végzik járművezetőik is a munkájukat. Az Üzletszabályzat hivatkozott szabályai szerint a bejelentések nyilvántartását, kivizsgálását, megválaszolását a társaság ügyfélszolgálati irodája végzi, koordinálja, intézi. Ennek tartalmára vonatkozó, az érdemi ügyintézés rendjére, annak társaságon belül szabályozottságára, esetlegesen belső szabályzatba, utasításba foglaltságára vonatkozó kérdésemre a társaság ügyvezető igazgatója nem válaszolt.

Az Üzletszabályzat 5.2. pontja tartalmazza az utazási jogosultságra, utazáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseket. Ez alapján a tömegközlekedési járműveken – a következő kivételekkel – bárki utazhat. Az utazásban cseppfertőzéssel és közvetlen érintkezéssel terjedő betegségben szenvedő fertőző beteg nem vehet részt, 6 éven aluli gyermek, valamint magatehetetlen személy csak kísérővel utazhat. Az utazásból kizárható: az ittas személy, aki botrányosan viselkedik, vagy más hasonló okból utastársai terhére van, és aki az utazási feltételeket nem tartja be.

Arra a kérdésre, hogy van-e a közlekedési társaságnak belső szabályzata, utasítása arra vonatkozóan, hogy a társaság adott ügyben eljáró munkavállalója hogyan értelmezze a gyakorlatban az Üzletszabályzat 5.2. pontjában rögzítetteket, miszerint *„az utazásból kizárható, aki botrányosan viselkedik, vagy más hasonló okból utastársai terhére van”*, a társaság ügyvezető-igazgatója kizárólag az Üzletszabályzat szövegére utalt. Kifejtette, hogy a konkrét esetben, *„2015. április 11-én a 10-es trolibusz utasai jelezték a vezetőnek, hogy elviselhetetlen szagot éreznek a járművön, mely egy gyermek pelenkájából árad. Álláspontja szerint a jármű vezetője eleget téve az Üzletszabályzat vonatkozó pontjának felkérte az Édesapát, hogy szálljanak le a járműről.”*

Arra a kérdésre, hogy véleménye szerint az ittas, botrányos viselkedést tanúsító személy magatartása párhuzamba állítható-e egy gyermek pelenkájából származó kellemetlen szag zavaró körülményével, az ügyvezető-igazgató megírta, hogy *„természetesen ezen eset nem vonható párhuzamba azzal, ha botrányos viselkedés miatt a járműről leszállítanak valakit, azonban az utasok jelzését sem hagyhatja figyelmen kívül a járművezető. Jelen esetben, menet közben, abban a pillanatban a vezető úgy ítélte meg a helyzetet, hogy az utastársak kérését helyezte előtérbe és kérte meg a gyermek édesapját a leszállásra.”*

Tekintettel arra, hogy a panaszos második levelében utalt arra, hogy az eljárás olyan mértékben sértette őket, *„amivel magasabb szintre kell, hogy menjen”*, az ügyvezető-igazgató tájékoztatását kértem arról is, hogy a panaszkezelési eljárás során hogyan tájékoztatják az ügyfeleket arról a lehetőségről, hogy panaszuk kedvezőtlen elbírálása esetén további beadvánnyal élhetnek a Nemzeti Közlekedési Hatóságnál.



Az ügyvezető-igazgató válaszában megírta, „*hogy a társaság szolgáltatásait igénybe vevők vagy igénybe venni szándékozó panaszos ügyfelek tájékoztatása a felettes szervekről többek között megtalálható a társaság hivatalos honlapján, a személyszállítási Üzletszabályzatban, illetve a társaság által üzemeltetett integrált ügyfélszolgálati iroda fogadóterében kifüggesztve.*”

A választát azzal zárta, hogy szeretnének utólagosan is elnézést kérni az okozott kellemetlenségekért a gyermektől, illetve az édesapától, azonban kollégájuk az adott helyzet megoldását így ítélte meg helyesen.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

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

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény alapján a Szegedi Közlekedési Kft. közforgalmú személyszállítási szolgáltatást teljesítő közlekedési szolgáltató, ezért eljárásának vizsgálatára az Ajbt. idézett rendelkezései alapján kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Tekintettel arra, hogy a közlekedési társaság a panaszost nem tájékoztatta a jogorvoslati lehetőségekről, a konkrét esetben tehát nem állt rendelkezésre a jogorvoslati lehetőség, nem tudta azt kimeríteni, ezért az ügyben felmerült alapjogi visszásságok okán vizsgálatot indítottam.

### **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 ombudsmanintézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi alkotmányunk szövegével. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi 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 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 foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírósági gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.

Mindebből az is 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.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni.

3. *A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti.* A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. 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.

Utóbbi alaptételt megtaláljuk a *Gyermekjogi 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. Az Egyezmény 1991-től a magyar belső jog részévé vált, részes államaként Magyarország kötelezettséget vállalt a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények létesítésre, valamint ezen intézményekben a jogszabályoknak megfelelő szakmai létszám, szakértelem, biztonság, az egészséges környezetet biztosítására. Az Egyezmény minden gyermekekkel kapcsolatba kerülő intézményt és hatóságot a gyermek legjobb érdekének megfelelő eljárásra, döntésre kötelez.

4. 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.*

5. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „*a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.*”<sup>1</sup> A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>2</sup> A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik. A jogorvoslathoz való 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, kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés.

### **III. Az ügy érdemében**

#### **1. A panaszos tömegközlekedési járműről történő leszállításának, illetve az utazásból való kizárás feltételeinek alapjogi szempontú vizsgálata**

##### **1.1. Az utazás jogszabályi feltételei**

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet 2. § a) pontja alapján, *az életkora alapján az 1. mellékletben meghatározott – mind a helyközi, mind helyi közlekedés során 100%-os – utazási kedvezményre jogosult a felnőtt kíséretében utazó gyermek a 6. életéve betöltéséig, a vasúti személyszállításban bármely kocsiosztályon.* A fentieknek megfelelően a Szegedi Közlekedési Kft. Üzletszabályzatának 5.2. pontja úgy rendelkezik, hogy *a tömegközlekedési járműveken 6 éven aluli gyermek csak kísérővel utazhat.* Az édesapa tehát az utazás megkezdésekor, saját jogán érvényes bérlettel, gyermeke kísérőjeként pedig a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el.

##### **1.2. Az utazásból kizárás feltételrendszere a hatályos szabályozás szerint**

Az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-i 181/2011/EU Rendelete (Utasok jogairól szóló EU Rendelet) az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosítására vonatkozó szabályokat tartalmazza.

A Rendelet preambuluma (7) pontja alapelvként leszögezi, hogy ***az autóbusszal történő személyszállítási szolgáltatásoknak általánosságban az állampolgárok érdekeit kell szolgálniuk.***

*Következésképpen a fogyatékossgal élő és a fogyatékossgal, életkor vagy egyéb tényező miatt csökkent mozgásképességű személyeknek a többi állampolgárhoz hasonló lehetőségeket kell biztosítani az autóbuszjáratok igénybevételéhez. A fogyatékossgal élő vagy csökkent mozgásképességű személyek a többi állampolgárral azonos jogokkal rendelkeznek a szabad mozgás, a szabad választás és a megkülönböztetéstől való mentesség tekintetében.*

<sup>1</sup> Lásd: 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

<sup>2</sup> Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

Az EU Rendelet egyértelműen a fokozottan sérülékeny csoportok védelme érdekében hangsúlyozza az egyenlő bánásmód követelményével összhangban álló közszolgáltatásra való jogosultságot, amely külön kiemelés nélkül is vonatkozik a gyermekekre.

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (1) bekezdés d) pontjában rögzített felhatalmazást alapján a Kormány megalkotta az autóbuszos személyszállítási szolgáltatásnak a 181/2011/EU rendeletben nem szabályozott részletes feltételeire, az abban foglaltak alóli mentességekre, az autóbuszos személyszállítási szolgáltatási feltételekre, valamint a közúti személyszállítási Üzletszabályzatra vonatkozó szabályokról szóló 213/2012. (VII. 30.) Korm. rendeletet. Az utazásból kizárásra vonatkozó szabályozás tekintetében az autóbuszos személyszállítási szolgáltatási feltételekről szóló Kormányrendelet 5. § (7) bekezdése szerint *a szolgáltató a személyszállítást megtagadhatja, illetve az utast a személyszállításból kizárhatja, ha az utas*

- a) ittas vagy bódult,*
- b) botrányosan viselkedik, vagy más módon a többi utast magatartásával zavarja,*
- c) magatartásával vagy állapotával a közlekedés biztonságát, saját és utastársai testi épségét, egészségét, a jármű vagy berendezéseinek épségét, tisztaságát veszélyezteti,*
- d) ruházatával, poggyászával, illetve magatartásával vagy más módon a járművet, utastársai ruházatát vagy az utasok poggyászát beszennyezheti,*
- e) a járműbe kézipoggyászként be nem vihető tárgyat vagy nem szállítható állatot vitt be, illetve kísérel meg bevinni,*
- f) a szolgáltatást jogosulatlanul veszi igénybe és menetjegyet felszólításra vagy ellenőrzéskor sem vált,*
- g) a személyszállítási szerződés megkötését tanúsító vagy utazási jogosultságát más módon bizonyító igazolást, illetve kedvezmény igénybevételére jogosító igazolványát - felhívás ellenére - nem mutatja fel,*
- h) a menetdíj, a menetdíj-különbözet vagy a pótdíj megfizetését megtagadja, vagy*
- i) a szolgáltató Üzletszabályzatában foglalt utazási feltételeket nem tartja meg.*

A közlekedési társaság Üzletszabályzatában rögzített „*botrányosan viselkedik, vagy más hasonló okból utastársai terhére van*” fordulat elemzésével arra a következtetésre jutunk, hogy a botrányos viselkedéshez objektíve hasonló okból lehet valaki utastársai terhére. Álláspontom szerint – ahogyan azt az ügyvezető-igazgató is elismerte – a panaszbeli *eset nem vonható párhuzamba a botrányos viselkedéssel, illetve a kormányrendeletben rögzített további objektív feltételeket sem merítette ki: sem az édesapa, sem gyermeke nem veszélyeztette a közlekedés biztonságát, saját és utastársai testi épségét, egészségét, a jármű vagy berendezéseinek épségét, tisztaságát, nem szennyezte be utastársai ruházatát vagy az utasok poggyászát.*

A panaszos által sérelmezett leszállítás alapjául szolgáló utastársi vélemények szubjektív tényezők, amelyek figyelembe vételére az Üzletszabályzat túlságosan tág megfogalmazású szabálya sem adhat teret. *Megítélésem szerint az olyan üzletszabályzatbeli szabályozás, amely közszolgáltatás igénybevételével összefüggésben nem zárja ki szubjektív vélemények mérlegelését már önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság követelménye tekintetében visszaszámítás helyzetet okozzon, valamint lehetőséget biztosít az önkényes eljárásra, visszaélésre is.*

A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság és normavilágosság követelménye feltételrendszerének monitorozása során fontos szem előtt tartani azt is, hogy ugyan a közlekedési társaság Üzletszabályzata – amely a közlekedési társaság tevékenységére vonatkozó jogszabályok alapján készül – nem minősül jogszabálynak, azonban az alkalmazása és a jogkövetkezmények miatt nemcsak a jogszabályoknak kell megfelelnie, hanem az utasok számára érthetőnek és értelmezhetőnek, világos tartalmúnak kell lennie.

Az Üzletszabályzat alkalmazásakor vizsgálni kell, hogy milyen jogszabályi keretkövetelményeknek kell megfelelnie a társaságnak.

*Álláspontom szerint, a Kormányrendeletet 5. § (7) bekezdését is figyelembe véve a „más hasonló okból utastársai terhére van” fordulat az utasokat zaklató, randalírozó, garázda módon viselkedő, azaz a közösségi közlekedésben objektíve és súlyosan zavaró, sőt a közös közlekedést ellehetetlenítő utasok leszállítására, az utazásból való kizárására teremt jogi lehetőséget. Nyilvánvalóan nem szólhat arra az esetre az Üzletszabályzat idézett pontja, hogy egy kisgyermek legfőbb érdekét figyelmen kívül hagyva őt és szülőjét pusztán az utastársak véleménye, az általuk sérelmezett kellemetlen szag miatt le lehessen szállítani a tömegközlekedési eszközről.*

*Mindezekből következően megállapítom, hogy az Üzletszabályzat vonatkozó rendelkezésének a vizsgált ügyben történő alkalmazása, értelmezése – részben az erre vonatkozó hiányos és pontatlan szabályozásból eredően – sértette a jogbiztonság követelményét.*

*A jogbiztonság követelményének sérelmével párhuzamosan megállapítható az is, hogy a szabályozás hiányosságai és az alkalmazása körüli kiszámíthatatlansághoz vezethet, ezért ennek következtében közvetve sérültek az érintettek tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő alapjogai is.*

Nyilvánvalóan számos egyéni, szubjektív oka lehet annak, ha valaki egy közlekedési járművön többi utas „terhére van”. A vizsgált üggyhöz hasonlóan a panaszos helyzetébe kerülhet bárki, például saját korából fakadó élettani, vagy átmeneti – pl. műtétet követő – egészségügyi helyzete, betegsége miatt vagy szülőként a vele utazó kisgyermeké hasonló betegsége, rosszullete vagy – ahogyan jelen ügyben megtörtént – egyszerűen a gyermek élettani szükséglete okán. A pusztán a kisgyermek élettani szükségletei miatti kellemetlen szagra és az ennek nyomán az utazásban résztvevő utasok szubjektív, személyes érzékenységen alapuló leszállítás kifejezetten megalázó jellegű, a panaszost szülői mivoltában súlyosan sértő, az emberi méltóságot figyelmen kívül hagyó eljárás. Nem hagyható az sem figyelmen kívül, hogy a kisgyermekeket is megilleti az emberi méltóság joga életkoruktól függetlenül, nem kezelhetőek tárgyként vagy eszközként.

*Megállapítható mindezek alapján, hogy az utazásból kizárás feltételeit rögzítő szabályozásnak bizonyíthatóan objektív sérelem bekövetkezésének esetére kell vonatkoznia. Ahogyan azt a jogbiztonság követelményével összefüggésben is hangsúlyoztam, a túlságosan tág, szubjektív elemek értékelésének teret engedő szabályozás és annak önkényes értelmezése indokolatlan, az emberi méltósághoz való jogot sértő eljáráshoz vezetett, amely nem volt tekintettel a gyermek legfőbb érdekének védelmére sem. Megállapítom továbbá azt is, hogy a közlekedési társaság munkatársának intézkedése során megsértette a panaszos édesapa és gyermeke emberi méltósághoz való jogát akkor, amikor az Üzletszabályzat utazásból kizárásra vonatkozó rendelkezését önkényesen kiterjesztően értelmezve, az érintett gyermek korára, ebből következően élettani szükségleteinek szabályozására képtelenségét teljes mértékben figyelmen kívül hagyva a közlekedési járműről történő leszállította, ezzel pedig az utazásból való kizárta.*

## **2. A panaszvizsgálatra vonatkozó üzletszabályi előírások hiányosságai a tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog szempontjából**

Az Utasok jogairól szóló EU Rendelet 26. cikke szerint a fuvarozóknak az e rendeletben meghatározott jogokra és kötelezettségekre vonatkozóan panaszkezelő mechanizmust kell kialakítaniuk vagy alkalmazniuk. A panaszok benyújtására vonatkozó 27. cikk alapján amennyiben az e rendelet hatálya alá tartozó utas panaszt kíván benyújtani a fuvarozóhoz, ezt a menetrend szerinti járat igénybevételét vagy annak meghiúsulását követő három hónapon belül kell megtennie. A panasz kézhezvételétől számított egy hónapon belül a fuvarozónak tájékoztatnia kell az utast arról, hogy panaszának helyt adtak, azt elutasították vagy még vizsgálják. A végleges választ legkésőbb a panasz kézhezvételétől számított három hónapon belül meg kell adni.

A továbbiakban a 28. cikk (3) bekezdése rendelkezik az utasok panasztételi jogairól. E szerint az utasok a nemzeti joggal összhangban panaszt nyújthatnak be e rendelet feltételezett megsértése tekintetében az (1) bekezdés szerint – a rendelet végrehajtásáért felelős – kijelölt megfelelő szervnek vagy a tagállam által arra kijelölt egyéb megfelelő szervnek. A tagállamok úgy is dönthetnek, hogy az utasnak első lépésként a fuvarozó részére kell benyújtania panaszt, mely esetben a nemzeti végrehajtó szerv vagy a tagállam által kijelölt más megfelelő szerv fellebbviteli szervként jár el azon panaszok tekintetében, amelyeknek a 27. cikk alapján történő rendezése meghiúsult.

A személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 49. § (1) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján a Kormány megalkotta az autóbuszos személyszállítási szolgáltatásnak a 181/2011/EU rendeletben nem szabályozott részletes feltételeire, az abban foglaltak alóli mentességekre, az autóbuszos személyszállítási szolgáltatási feltételekre, valamint a közúti személyszállítási Üzletszabályzatra vonatkozó szabályokról szóló 213/2012. (VII. 30.) Korm. rendeletét. A hivatkozott Kormányrendelet 23. §-a rendelkezik a panaszkezelésre vonatkozó szabályokról. E szerint a szolgáltatónak a panaszok kezelésére vonatkozó eljárását az Üzletszabályzat tartalmazza. A panaszt először a szolgáltatóhoz kell benyújtani. Amennyiben az EU rendelet 28. cikk (3) bekezdése szerint a szolgáltatóhoz benyújtott panaszt elutasították, és azt a panaszos nem fogadta el, a panaszt további elbírálásra a szolgáltató 5 napon belül a közlekedési hatósághoz továbbítja az ügy elbírálása céljából. Ha a panaszt a szolgáltató nem bírálta el, azt a panaszos a közlekedési hatósághoz nyújthatja be elbírálásra.

A közlekedési társaság az uniós szabályozással összhangban rögzítette Üzletszabályzatában panaszkezelési mechanizmusát. A Nemzeti Közlekedési Hatóság által jóváhagyott Üzletszabályzat 17. pontja szerint, a szolgáltató ügyfélszolgálati irodája a szolgáltatási tevékenységére vonatkozó bejelentéseket az esetet követő 15 naptári napon belül – írásban, postai úton, – elektronikusan informatikai eszközök (e-mail, fax, weboldal, stb.) útján, – média által közzétett formában, – személyesen, a társaság szolgálati helyén jegyzőkönyvezett formában fogad el. A szóbeli panaszokról jegyzőkönyv készül, azt a szolgáltató azonnal megvizsgálja, és szükség illetve lehetőség szerint orvosolja és a bejelentő kérésére írásban megválaszolja, kivéve, ha a panasztevő nyilatkozik arról, hogy írásbeli válaszra a panasz azonnali kezelése miatt nem tart igényt. A panasz kivizsgálása és panaszos részére történő megválaszolása az írásban beérkezett panaszok ügyintézési módja szerint történik. Az írásbeli panaszt, valamint a jegyzőkönyvben rögzített szóbeli panaszokat a társaság érdemben megvizsgálja és annak eredményéről a panaszt írásban értesíti. A bejelentések nyilvántartását, kivizsgálását, megválaszolását a társaság ügyfélszolgálati irodája végzi, koordinálja, intézi. A névtelen bejelentéseket a társaság befogadja és azokat rögzíti a későbbi statisztikák miatt. A bejelentések ügyintézési határideje a beérkezéstől számított 30 naptári nap. A bejelentések ügyintézési határidejét egy alkalommal 15 naptári nappal meg lehet hosszabbítani, de erről a bejelentőt – megfelelő indoklással – értesíteni kell. Az autóbuszos személyszállítást igénybe vevő vagy igénybe venni szándékozó személy panasszal élhet a Nemzeti Közlekedési Hatóságnál - ha álláspontja szerint a személyszállító szolgáltató megsértette a Sztv. 17. § (3) bekezdését, illetve ha a panaszt a Szolgáltató nem bírálta el. Ha a panaszos az autóbuszos szolgáltatás tekintetében a szolgáltató panaszkezelési eljárását igénybe vette, de az nem vezetett a panaszos számára kielégítő eredményre, vagy abban az esetben, ha a panaszt a szolgáltató nem bírálta el, azt a panaszos közvetlenül a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz nyújthatja.

*Amennyiben a szolgáltatóhoz benyújtott panaszt szolgáltató elutasította, és azt a panaszos nem fogadta el, a panaszt további elbírálásra a szolgáltató 5 napon belül a Hatósághoz továbbítja az ügy elbírálása céljából.*

A konkrét esetben az ügyfélszolgálat munkatársa valóban az Üzletszabályzatnak megfelelően, határidőben válaszolta meg a panaszt. A megkeresésre adott válaszában az ügyvezető-igazgató a panaszkezelési eljárás további részleteire, a konkrét panaszvizsgálat lefolytatásának tartalmára, az érdemi ügyintézés rendjére, annak társaságon belüli szabályozottságára, esetlegesen belső szabályzatba, utasításba foglaltságára vonatkozóan azonban nem adott további információt.

Álláspontom szerint kiemelkedő jelentőséggel bír az a kérdés, hogy egy panaszügy vizsgálata során ki bírálja el a panaszt, milyen hatáskörben, milyen felhatalmazással, milyen utasítás alapján. A panaszvizsgálat során kulcsfontosságú, hogy ha az ügyfél a panaszára adott levélre adott újabb beadványában a választ nem fogadja el, a levélben továbbra is hangot ad az intézkedés miatti felháborodásának, és az ügyet olyan esetnek tartja, „*amivel magasabb szintre kell, hogy menjen*”, az ügyintéző hogyan értelmezi azt.

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.<sup>3</sup> A jogorvoslati lehetőség biztosítása tehát nem pusztán formai, hanem tartalmi kérdés, amely kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Az ügyvezető-igazgató tájékoztatása szerint a társaság szolgáltatásait igénybe vevők vagy igénybe venni szándékozó panaszos ügyfelek a felettes szervekről informálódhatnak a társaság hivatalos honlapján, a személyszállítási Üzletszabályzatban, illetve a társaság által üzemeltetett integrált ügyfélszolgálati iroda fogadóterében kifüggesztett tájékoztatóból. Fentiek alapján a tájékoztatás elérhetősége önmagában nem meríti ki a konkrét esetben való tájékoztatást.

*Összefoglalva megállapítható, hogy sérültek a panaszos tisztességes hatósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő joga akkor, amikor a társaság az Üzletszabályzatban rögzített szabályok, a panaszos által a vizsgálat eredményét elfogadhatatlannak tartó nyilatkozata ellenére nem továbbította a panaszt 5 napon belül a Nemzeti Közlekedési Hatósághoz az ügy elbírálása céljából, illetve e lehetőségről az ismételt válaszlevélben sem tájékoztatta az ügyfelet.*

*Álláspontom szerint a kérelmek, panaszok elbírálására vonatkozó szabályozás eljárási rendjének belső szabályokban 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.*

*Mindebből következően végezetül megállapítom, hogy a közlekedési társaság panaszkezelési eljárása során a jogorvoslatról való tájékoztatási gyakorlata nem felel meg a valódi jogorvoslat követelményének, mivel a jogorvoslati eljárás jogi garanciái nem világosak, amely a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot idéz elő.*

## **Intézkedéseim**

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem* a szolgáltatás piacfelügyeletét ellátó *Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét*, hogy

---

<sup>3</sup> Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat



- a) vizsgálja felül a Szegedi Közlekedési Kft. jelentésben feltárt eljárását, és a vonatkozó jogszabályok alapján fontolja meg utasjogi bírság kiszabásának lehetőségét;
  - b) fordítson kiemelt figyelmet a közlekedési társaságok Üzletszabályzatainak jóváhagyásakor, így különösen az utazásból kizáró szabályozás feltételrendszerének egyértelműségére, illetve kiszámíthatóságára;
  - c) hívja fel a piacfelügyelete alá tartozó közlekedési társaságok figyelmét tevékenységük ellenőrzésekor a jelentésben feltárt panaszkezelési eljárás jogorvoslatról való tájékoztatásra vonatkozó értelmezési problematikájára.
- 2) az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *Szegedi Közlekedési Kft. ügyvezető-igazgatóját*, hogy
- a) kezdeményezze a közlekedési társaság Üzletszabályzatának a jelentésben foglalt megállapítások szerinti módosítását, egyértelművé tételét;
  - b) tegyen intézkedéseket a közlekedési társaság munkavállalóinak az alapvető jogokat tiszteletben tartó jogértelmezésre vonatkozó tájékoztatására, képzésre vonatkozóan;
  - c) a panaszkezelési eljárás során lefolytatandó érdemi ügyintézés részletes szabályait – különös tekintettel a jogorvoslatról való tájékoztatásra vonatkozó figyelemfelhívásra – rögzítsék belső szabályzatban a jelentésben feltárt visszásság jövőbeni megszüntetése érdekében;
  - d) fontolja meg az eljárás miatt az utast ért kár megtérítését;
  - e) munkatársai folyamatos tájékoztatása mellett a jövőben legyenek különös figyelemmel a közlekedési társaság mindennapi gyakorlata során, úgy az ellenőrzés, mind a panaszvizsgálati eljárás során a közösségi közlekedési közszolgáltatásban résztvevő gyermekek legfőbb érdekeire.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4687/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos Budapest Főváros Kormányhivatala XX. Kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának (a továbbiakban: gyámhatóság) gyermekei védelembe vétele ügyében folytatott felülvizsgálati eljárása elhúzódását sérelmezve fordult az alapvető jogok biztosához.

Tekintettel arra, hogy a panaszbeadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye és a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja és (2) bekezdése alapján a gyámhatóság vezetőjétől – az ügyben keletkezett dokumentummásolatok csatolásával egyidejűleg – részletes tájékoztatást kértem.

**Az érintett alapvető jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés),
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés).

**Az alkalmazott jogszabályok**

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatástól szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. tv (Ket.)
- a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló, 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (Gyer.)

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és egyéb információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A panaszos gyermekei védelembe vételének soron kívüli felülvizsgálata ügyében a hatósági eljárás – a gyermekjóléti szolgálat javaslatára – 2014. december 5-én indult. A gyermekjóléti szolgálat a szülők között több éve fennálló elmérgesedett konfliktushelyzet miatt javasolta a szülők kommunikációjában és együttműködésében való pozitív változásig a gyermekek elhelyezését a gyermekek átmeneti otthonában.

Az eljárás megindítását követően a gyámhatóság megkereste a gyermekjóléti szolgálatot és a bíróságot. A gyámhatóság – a panaszos indítványára – 2014. december 12-én a panaszos, volt élettársa és gyermekeik vizsgálatára szakértőt rendelt ki. 2015. január 9-én a panaszos felkereste az ügyintézőt és elmondta, hogy jogi képviselőjével való konzultációja után úgy döntött, hogy – tekintettel arra, hogy az elmúlt időszakban a gyermekeket több szakértő is vizsgálta – a szakértői vizsgálat mellőzését kéri. A gyámhatóság – a kérelemnek helyt adva – az igazságügyi szakértő kirendeléséről rendelkező végzését visszavonta.

A bizonyítási eljárás keretében a gyámhatóság bekérte a gyermekekről korábban készült szakvéleményeket. A szakvélemények 2015 májusáig bezárólag érkeztek a gyámhatósághoz. A gyámhatóság 2015. január 20-án a gyermekjóléti szolgálattól javaslatot kért arra vonatkozóan, hogy a panaszos és volt élettársa közötti probléma orvosolható-e védelembe vétel keretében, vagy szükséges-e más gyermekvédelmi intézkedés.

2015. január 30-án a panaszos jegyzőkönyvi nyilatkozatában a gyámhatóságot az édesanya, szükség esetén az ő nevelési alkalmassága vizsgálatának elrendelésére kérte. A gyámhatóságnál 2015. február 2-án iktatott levelében a gyermekjóléti szolgálat a szülők közötti feszült, gyermekeiket is érintő konfliktusok miatt a gyámhatóságnak javasolta szülők elektronikus levelezésének bekérését. Az elektronikus leveleket a gyámhatóság 2015. június 19-én iktatta. 2015. március 16-án a Fővárosi Gyermekvédelmi Szakszolgálat értesítette a gyámhatóságot, hogy a panaszos és volt élettársa a kötelezően elrendelt közvetítői eljáráson három alkalommal részt vett, de a mediáció megállapodás nélkül zárult.

2015. május 2-án a gyermekjóléti szolgálat arról tájékoztatta a gyámhatóságot, hogy az édesanyával csak többszöri egyeztetést követően sikerült találkozniuk. A szolgálat a védelembé vétel fenntartásán túlmenően más gyermekvédelmi intézkedést nem javasolt. A gyámhatóság a védelembé vétel felülvizsgálata ügyében 2015. június 16-án, a panaszos, a gyermekek édesanyja és a családgondozó részvételével tárgyalást tartott. A gyámhatóság a tárgyalást követően szükségesnek tartotta az egyik gyermek kezelésével kapcsolatban a Heim Pál Gyermekkórház Pulmonológiai Osztály főorvosának megkeresését. A kórház válaszát a gyámhatóság 2015. július 27-én iktatta. A gyámhatóság a BP-20C/001/00154-38/2015. számú, 2015. szeptember 23-án kelt határozatával a gyermeke védelembé vételét fenntartotta.

## **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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja, így az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a gyámhatóság eljárására kiterjed az alapvető jogok biztosának vizsgálati hatásköre.

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

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

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy „*az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.*”

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírósági gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket. A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági téziszre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*.

Mindebből az is 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.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. *Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.*

### **III. Az ügy érdemében**

Az ügy vizsgálata során kiindulópontként rögzíthető, hogy a Gyer. 90. § (1) bekezdés ac) pontja szerint a gyámhatóság a védelembé vétel felülvizsgálata iránti eljárást a kirendelt családgondozó kezdeményezésére is megindíthatja. Megállapítható a rendelkezésre álló iratok alapján, hogy a gyámhatóság e jogszabályi kötelezettségének az eljárás során eleget tett.

Lényeges, hogy a Gyvt. 2. § (1) bekezdése külön, alapelvi szinten rögzíti a gyermek „mindenek felett álló” (legfőbb) érdekét figyelembe vevő eljárási kötelezettséget. A Gyvt. 2. § (2) bekezdése kimondja, hogy a gyermek ügyében eljáró szervezeteknek és személyeknek tevékenységük során együtt kell működniük a családdal és – jogszabályban meghatározottak szerint – elő kell segíteniük a gyermek családban történő nevelkedését.

A közigazgatási hatósági eljárási kódex, a Ket. az alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség követelményét, valamint az ügyfelek tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A Ket. 2. § (3) bekezdése – ugyancsak az eljárási alapelvek között rögzíti –, hogy a közigazgatási hatóság az eljárás során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra alapozza. A Ket. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint a közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie.

A Ket. 50. §-a alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. A hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

Végül szükséges felhívni a figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésére, amely alapján a döntést az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni annak közléséről. A Ket. 33. § (3) bekezdés c) pontja szerint továbbá az ügyintézési határidőbe nem számít be a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

A gyermekek átmeneti gondozását a szülői felügyeletet gyakorló szülő kérelmére vagy az ő bejegyzésével biztosítja az ellátást nyújtó. Ha azt ellátás igénybevételére a gyermekjóléti szolgálat, vagy a gyámhatóság tesz javaslatot és abba a törvényes képviselőt gyakorló szülő nem egyezik bele, a gyámhatóság más gyermekvédelmi intézkedést tehet (például ideiglenes hatályú elhelyezést alkalmaz).

Az ügyben a gyermekjóléti szolgálat a védelemben vétel során kívüli felülvizsgálatát kezdeményező javaslata a gyermek átmeneti időre családon kívüli elhelyezésére irányult. Mindezek alapján álláspontom szerint a gyermekek legfőbb érdekét szolgáló döntéshozatal érdekében indokolt volt, hogy a gyámhatóság a bizonyítási eljárást fokozott körültekintéssel folytatta le. A tényállás alapján azonban megállapítható, hogy 2015. július 27-én, azaz a döntés 2015. szeptember 23-i meghozatalát mintegy 2 hónappal megelőzően a gyámhatóság rendelkezésére állt a döntéshozatalhoz szükséges minden adat, információ és bizonyíték.

*Mindebből következően, a fentiekben kifejtett alkotmányos elvekre tekintettel – különös figyelemmel a gyermek legfőbb érdekének védelmére, illetve a közigazgatás azon alkotmányos köteletségére, miszerint a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni – megállapítom, hogy a gyámhatóság indokolatlanul késedelmes döntése a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá az érintett panaszos tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszás helyzetet eredményezett.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság bekövetkezésének megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem Budapest Főváros Kormányhivatala XX. kerületi Hivatala Gyámügyi Osztályának vezetőjét*, hogy hatósági eljárásai és döntései során – annak garanciális jelentősége miatt – fordítson fokozott figyelmet a közigazgatási hatósági eljárás garanciális alapelveinek, valamint a gyermekek legfőbb érdekének megfelelő ügyintézésre és a Ket. 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2015. november

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-4710/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

**A vizsgálat megindítása**

A panaszos nevelt gyermekei gondozási helyének megváltoztatása tárgyában folytatott gyámhatósági eljárást sérelmezve kérte az alapvető jogok biztosának segítségét. A panaszos tájékoztatása szerint 2007 óta dolgozott nevelőszülőként, a Pest Megyei Kormányhivatal Monori Járási Hivatal Hatósági és Gyámügyi Osztálya (a továbbiakban: gyámhatóság) egy fiú testvérpárt helyezett a gondozásába. A gyámhatóság 2015. március 18-án kelt határozatával a panaszosnál nevelkedő gyermekek gondozási helyét megváltoztattatta. Ennek elsődleges indoka a gyermekek nevelésének, gondozásának a nevelőszülő – az ugyancsak nevelőszülőként működő – feleségének a betegségére visszavezethető elhanyagolása volt.

A határozatot a panaszos jogi képviselője útján megfellebbezte. A Pest Megyei Kormányhivatal Gyámügyi és Igazságügyi Főosztálya (a továbbiakban: másodfokú gyámhatóság) a PEC-001/1766-4/2015. számú és PEC-001/1766-5/2015. számú, 2015. július 24-én kelt végzéseivel az első fokon eljáró gyámhatóságot új eljárásra utasította. 2015. augusztus 6-án a panaszos jogi képviselője útján soron kívüliséget kért. A panaszos sérelmezte, hogy az ügyben – azon kívül, hogy az elsőfokú gyámhatóság 2015. augusztus 6-án kelt végzésében tájékoztatta az új eljárás megindításáról – panaszbeadványa hivatalomhoz való benyújtásáig (2015. szeptember 15-ig) nem történt előrelépés.

A panaszbeadvány 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 indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján – a vonatkozó iratok egyidejű bekérése mellett – a gyámhatóság vezetőjétől tájékoztatást kértem a késedelem okáról, a panaszbeadványban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjáról, az ügyben megtett, illetve megtenni kívánt intézkedéseiről.

**Az érintett alapvető jogok és alkotmányos elvek**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés),
- A tisztességes eljáráshoz való jog „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés),

**Az alkalmazott jogszabály**

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

**A megállapított tényállás**

A rendelkezésemre álló dokumentumok és információk alapján a következő tényállás rögzíthető. A gyámhatóság 2015. július 30-án érkeztette a másodfokú gyámhatóság új eljárásra utasító végzését. 2015. augusztus 6-án kelt végzésével értesítette az érintetteket a gyámhatóság a gondozási hely megváltoztatása tárgyában indult új eljárás megindításának napjáról (2015. július 31.). 2015. augusztus 10-én érkezett a gyámhatósághoz a panaszos jogi képviselőjének az eljárás soron kívüli lefolytatására irányuló kérelme.

2015. augusztus 18-án a gyermekeket gondozó új nevelőszülő tájékoztatta a gyámhatóságot gyermekek hogylétéről, tanulmányi előmeneteléről, magatartásukról, a vér szerinti szülővel való kapcsolattartás alakulásáról. A tájékoztató levél olyan információkat is tartalmazott (például azt, hogy a volt nevelőszülőnél a gyermekek rendszeresen horror, illetve pornófilmet néztek), amelynek kivizsgálása érdekében a gyámhatóság szükségesnek tartotta a gyermekek és a volt nevelőszülők pszichológus szakértő általi vizsgálatát, valamint a gyermekek iskolájától pedagógiai vélemény kérését.

Az ügyintéző 2015. szeptember 17-én a gyermekekről pedagógiai véleményt kért, külön választ várva arra, hogy megjelenik-e a gyermekek viselkedésében annak hatása, hogy korábban pornográf, illetve horror jeleneteket tartalmazó filmeket néztek. Tekintettel arra, hogy a 2015. szeptember 25-én iktatott, gyermekek osztályfőnökeitől érkezett pedagógiai vélemény nem tartalmazott semmilyen információt a gyámhatóság által külön feltett kérdésre, ezért eljáró ügyintéző telefonon megkereste a pedagógust a hiányosság pótlása érdekében.

A panaszos felesége is nevelőszülő volt, az ő gondozásában három gyermek nevelkedett. E gyermekek ugyan másik gyámhivatal illetékességi területéhez tartoznak, de az új nevelőszülő által leírt probléma – nevezetesen a pornográf, illetve horror tartalmú filmek nézése – őket is érinthette, ezért 2015. szeptember 28-án a gyámhatóság felkérte az illetékes óvoda pedagógusát, hogy számoljon be ez irányú tapasztalatairól.

A gyámhatóság az új eljárás során megismert tények birtokában úgy ítélte meg, hogy szükségessé vált szakértő kirendelése, ezért 2015. szeptember 28-án a korábban a panaszos gondozásában lévő két gyermek, a panaszos és a felesége igazságügyi pszichológus szakértői általi vizsgálatát rendelte el. 2015. október 6-án pedig a szakértői vélemény beérkezéséig az eljárást felfüggesztette. A döntés ellen a panaszos jogi képviselője útján fellebbezést nyújtott be, a másodfokú eljárás jelentésem előkészítésekor már folyamatban volt.

A gyámhatóság vezetője válaszában cáfolta a panaszos azon állítását, miszerint 2015. augusztus 6-a és 2015. szeptember 15-e között nem történt előrelépés az új eljárásban. A vezető tájékoztatása szerint a nyári szabadságolások miatt az ügyintézők leterheltebbek voltak az átlagosnál. Az eljáró ügyintézőnek ebben az időszakban több, soron kívüli ügyintézészt igénylő feladata volt.

A vezető álláspontja szerint kérdéses időszakban nem keletkezett olyan irat, amelyről a panaszost tájékoztatni kellett volna. Jelezte, hogy 2015. augusztus 17-én a gyámhatóság a teljes iratanyagba iratbetekintési jogot biztosított a panaszosnak és feleségének, a kért iratokból másolatot is készítettek. A panaszos és a felesége az új eljárás során több alkalommal megjelent a gyámhatóságnál, az ügyintéző minden alkalommal tájékoztatást adott nekik az eljárás aktuális menetéről.

## **A vizsgálat megállapításai**

### ***I. A hatáskör tekintetében***

A feladat- és hatáskörömet, 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 a hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Gyvt. 16. § (1) bekezdése szerint a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a gyámhatóság gyakorolja, így az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a gyámhivatal eljárására kiterjed vizsgálati hatásköröm.



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

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

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

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően.

A testület ennek kapcsán elvi élel azt mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Ha összevetjük az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdésének szövegével, akkor az állapítható meg, hogy a jelen vizsgálat tárgyát képező jogállamiság elve és jogbiztonság követelménye tekintetében nem hoz olyan koncepcionális változást az Alaptörvény, mely az alkotmánybírósági gyakorlat tartalmi átértékelését alátámasztaná. Így elvi megállapításaim megfogalmazása, az alapjogok értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indoklásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A tisztességes eljárás jogának érvényesülése kapcsán annyi változást érdemes kiemelni, hogy immár külön alkotmányi rendelkezés nevesíti a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot*.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja a jogállami klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat továbbra is relevánsnak tekintendő.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy *a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. Mindebből az is 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.

**2. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot.** Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó 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**

Az Ajb. 18. § (1) bekezdése által meghatározott hatásköri keretek értelmében kizárólag a 2015. július 31-én indult új eljárás tekintetében áll fenn a vizsgálati lehetőségem. A 2015. október 6-án kelt eljárást felfüggesztő végzés tekintetében ugyanis a másodfokú eljárás folyamatban van. Az eljárást felfüggesztő döntés jogszerűségéről a másodfokú hatóság dönt és ezen eljárás keretében van lehetősége a felügyeleti szervnek arra, hogy a Ket. 20. § (2) bekezdése alapján az első fokú hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítsa.

A Ket. az alapelvek között rögzíti *a gyorsaság és az egyszerűség* követelményét, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, valamint a jogszabályokban meghatározott *határidőben hozott döntéshez* való jogát.

A Ket. 33. § (1) bekezdése szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az az eljárás megindulásától számított huszonegy napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

A Ket. 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. A Ket. 29. § (2) bekezdés b) pontja szerint a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást, ha erre felügyeleti szerve utasította. A Ket. 29. § (3) bekezdés a) pontja pedig akként rendelkezik, hogy a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.

A Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Abban az esetben, ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemléről készült jegyzőkönyv, *a szakértői vélemény*, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

Jelen panaszügyben megállapítható, hogy a gyámhatóság 2015. július 30-án érkezett a másodfokú hatóság új eljárásra utasító végzését, az eljárás megindításáról az érintetteket a törvényi határidőben értesítette. A gyámhatóságnak 2015. augusztus 18-án a gyermekeket gondozó új nevelőszülő beszámolója alapján tudomására jutott, hogy vélelmezhetően a gyermekek a panaszosnál való nevelkedésük idején rendszeresen néztek horror, illetve pornófilmeket. Álláspontom szerint ezen állítás valóságtartalmának bizonyítására indokolt a pedagógiai vélemények beszerzése és pszichológus szakértő kirendelése.

A Ket. 33. § (3) bekezdése alapján az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – a szakértői vélemény elkészítésének időtartama nem számít be. A rendelkezésemre álló iratok szerint azonban a pedagógiai vélemények beszerzésére és a szakértő kirendelésre csak jóval az ügyintézési határidő túllépésével került sor. A hivatalvezető válaszában *a késedelmes eljárást elsődlegesen az ügyintéző túlterheltségével indokolta.*

*A késedelem indokát tudomásul véve, ugyanakkor a fent kifejtett alkotmányos elvekre, elsődlegesen arra figyelemmel, hogy a közigazgatás alkotmányos kötelessége a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt köteles érdemi döntést hozni, az elhúzódó gyámhatósági eljárás tekintetében a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot állapítok meg.*

### **Intézkedésem**

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkezésének hatékony jövőbeli megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal Monori Járási Hivatalának vezetőjét*, hogy – ha a tényállás tisztázáshoz bizonyítási eljárás lefolytatása szükséges, akkor a bizonyítékok (például szakértői vélemény, illetve pedagógia vélemény) beszerzéséről – haladéktalanul, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 33. § (1) bekezdése által előírt ügyintézési határidő betartva intézkedjen.

Budapest, 2015. október

Székely László sk.

**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-5208/2015. számú ügyben**

Előadó: dr. Jászberényi Éva

**Az eljárás megindítása**

Az érintett ügy előzményeként egy nevének elhallgatását kérő bejelentő az általam üzemeltetett védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben előadta, hogy Tab város közigazgatási területén (a 6511. sz. közút kb. 12km + 320m szelvénye magasságában a közút és szántóföld közötti részen) elhagyott hulladék található. Az ügyben a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) intézkedését kérte. Mivel a bejelentő az irányadó ügyintézési határidő leteltét követően nem kapott választ a beadványa érdemi elbírálásáról, Hivatalomhoz fordult és kérte az eljárás kivizsgálását.

A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény új hatáskörökkel ruházta fel az alapvető jogok biztosát. Az ennek nyomán módosult, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 38/A-C. §-ai értelmében az alapvető jogok biztosa – egyebek mellett – kérelemre vizsgálja a közérdekű bejelentések törvényben meghatározott szervek általi megfelelő intézését.

Mivel a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a petíciós jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam, amelynek során megkerestem a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét (a továbbiakban: Jegyző).

**Az érintett alapvető jogok**

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

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

Petíciós jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” (Alaptörvény XXV. cikk)

**Az alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), (a továbbiakban: Alaptörvény)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.)
- a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Pkbt.)

**Megállapított tényállás**

A bejelentő 2015. február 22-én a Pkbt. 2. alcímében szabályozott védett elektronikus rendszeren keresztül közérdekű bejelentést nyújtott be, melyben előadta, hogy Tab város közigazgatási területén (a 6511. sz. közút kb. 12km + 320m szelvénye magasságában a közút és szántóföld közötti részen) elhagyott hulladék található. Az ügyben a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal intézkedését kérte.

A közérdekű bejelentést az elektronikus rendszerben 2015. február 27-én tettem hozzáférhetővé a Jegyző mint eljáró szerv számára. A rendszer naplózási adatai szerint a Jegyző az ügyet március 11-én kérdezte le.

Mivel a bejelentő kérelme megválaszolatlan maradt, 2015 júniusában, majd augusztusban is jelezte, hogy a kifogásolt probléma már nem áll fenn, ettől függetlenül várja az eljáró szerv választát.

Az eljáró szerv válasza a mai napig nem került feltöltésre az elektronikus rendszerbe.

A benyújtott beadvány alapján felmerült alapjogi sérelemre tekintettel, a tényállás tisztázása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörömben eljárva megkerestem az ügyben a Jegyzőt, és az alábbi kérdések megválaszolását kértem:

- Eleget tett-e a hozzá beérkezett közérdekű bejelentés elintézése kapcsán a Pkbt. 2. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaknak?
- Mennyiben látja megalapozottnak a bejelentésben előadottakat; amennyiben igen, úgy milyen intézkedéseket kíván kezdeményezni a sérelem orvoslása vagy megszüntetése érdekében.

A Jegyző válaszában arról tájékoztatót, hogy a bejelentésben jelzett ingatlant 2015. március 13-án megtekintette, tulajdoni lapját beszerezte. A 2015. március 19-én tartott ismételt helyszíni szemlén megállapította, hogy a hulladékot elszállították, így az ügyben további intézkedés megtételére nincs szükség.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

A Pkbt. 38/A. § értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálja a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló törvény szerinti közérdekű bejelentéseknek a 18. § (1) bekezdés a)-k) pontja szerinti hatóságok általi kezelésének gyakorlatát, valamint kérelemre az egyes közérdekű bejelentések megfelelő intézését. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Tabi Közös Önkormányzati Hivatal mint közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül.

### **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 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.” [22/2012. (V. 11.) AB határozat]. Arra is rámutatott, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság az – Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését követően meghozott – 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában elvi élel mondta ki azt, hogy „[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 idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatait indokolásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.

1. Az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite ugyan nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a hatósági ügyek tisztességes intézéséhez való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*, és amely *hatékony gátját képezi a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges és eshetőleges érdek- és jogsérelmek bekövetkezésének*. Ezt tükrözik azok a korábbi AB határozatok is, amelyek újra meg újra kihangsúlyozták: *a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők*. [49/1998. (XI. 27.) AB hat; 5/1999. (III. 31.) AB hat; 422/B/1999. AB hat;] Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB hat;]. Ugyanez a határozat a következőt is kimondta: *Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartásának dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”*. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során tehát túlmutat az eljárás legalitásán. Az Alaptörvény XXIV. cikke érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB hat;] 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 hat; 75/1995. (XI. 21.) AB hat;] Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB hat;]

3. Mindezek alapját képezi az Alaptörvény XXV. cikke, amelynek értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez*. A petíciós jog klasszikus tartalma alapján ugyanis két fogalmi elemmel bír; nemcsak a kérelem, panasz, illetve javaslat benyújtását akár egyénileg akár kollektíven, hanem a közhatalmat gyakorló szerv válaszadását is, ami *magával vonja, hogy az adott ügygel foglalkoznia kell*. Az Alkotmánybíróság értelmezésében mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen elő azokhoz az illetékes állami szervekhez, amelyeknek a külön jogszabályok által megállapított *egyik alapvető funkciója azok elbírálása és orvoslása*. [987/B/1990. AB hat.] Ezek együttes vizsgálata adja ki a jelen ügy szempontjából lényeges alapjogi tartalmat, amely szerint a vizsgálat alá vonható állami szervek *alapjogi kötelezettsége felöleli mind az eljárás lefolytatásának tényét, mind annak minőségét*.

### **Az ügy érdemében**

A bejelentésből, valamint a megkeresésre kapott válaszból vizsgálatom során az alábbi megállapításokat tettem.

A Pkbt. 1. § (1) bekezdése szerint az állami szervek és a helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (Pkbt.) szerint kötelesek elintézni. A Pkbt. tárgyi hatályáról a (3) bekezdés szól: e szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Közérdekű bejelentéssel a (4) bekezdés értelmében bárki fordulhat a közérdekű bejelentéssel összefüggő tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A 2. § értelmében a közérdekű bejelentést – törvény eltérő rendelkezése hiányában – az eljárásra jogosult szervhez történő beérkezésétől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ha azonban az elbírálást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a közérdekű bejelentőt az elintézés várható időpontjának és az eljárás meghosszabbodása indokainak egyidejű közlésével kell tájékoztatni. A vizsgálat befejezésekor – a minősített adat, illetve törvény alapján üzleti, gazdasági vagy egyéb titoknak minősülő adat kivételével – a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – a közérdekű bejelentőt haladéktalanul értesíteni kell.

A 4. § (1) bekezdés szerint a közérdekű bejelentést a közérdekű bejelentések védett elektronikus rendszerében is meg lehet tenni. A 8. § értelmében az eljárásra jogosult szerv az intézkedéseiről szóló tájékoztatást az elektronikus rendszerben rögzíti. Az eljáró szervek – így jelen vizsgálat alapját képező ügyben a Hivatal – részére az elektronikus rendszer első használatához hivatalom postai, tértivevényes levél útján ún. regisztrációra felhívó levelet küld, melyben a [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu) oldalon történő bejelentkezéshez szükséges regisztrációs kódot, valamint a rendszer használatához szükséges technikai információkat is közöl.

A tájékoztató levél kiemeli, hogy az eljáró szervnek az intézkedéseiről szóló tájékoztatását a rendszerben szükséges rögzítenie, továbbá külön információkat közöl az anonimitást kérő bejelentők ügyeinek kezeléséről. Végül a levélben munkatársaim elérhetőségeinek megadásával a segítségünket is felajánljuk a rendszer használata közben felmerülő minden további kérdésben és probléma megoldásában.

A Jegyző megkeresésemre adott tájékoztatása alapján megállapítottam, hogy a tényállás-tisztázási és intézkedési kötelezettségének a Pkbt-ben meghatározott 30 napos határidőn belül eleget tett.

A bejelentő felé – az elektronikus rendszeren keresztül – fennálló tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával azonban *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal és a petíciós joggal kapcsolatban visszásságot idézett elő.*

### **Intézkedések**

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Tabi Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét, hogy intézkedjen

- a vizsgált ügyben a bejelentő részére szükséges tájékoztatás – amennyiben indokolt, munkatársaim segítő közreműködésével – elektronikus rendszerbe történő feltöltéséről,
- a jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzéséről azzal, hogy a közérdekű bejelentések intézése során fokozottan ügyel a vonatkozó előírások maradéktalan betartására.

Budapest, 2015. december

Székely László sk.



**Az alapvető jogok biztosának  
Jelentése  
az AJB-8109/2015. számú ügyben**

Előadók: dr. Sipos Beáta  
dr. Várady Eszter

**Az eljárás megindulása**

A megyei vizsgálsorozatok keretében 2015 tavaszán Jász-Nagykun-Szolnok megye intézményi rendszerének alapjogi szempontú feltérképezését célzó átfogó vizsgálatot indítottam, melynek keretében szükségesnek tartottam a megyei közszolgáltatók ügyfélszolgálati tevékenységének ellenőrzését is. Tekintettel erre, munkatársaim 2015. április 29-én felkeresték az E.ON Energiaszolgáltató Kft. Tiszántúli régiójának Ügyfélszolgálati irodáját, Szolnokon, ahol helyszíni vizsgálat keretében kértek tájékoztatást az Ügyfélszolgálat működésének körülményeiről és annak rendjéről.

**Alkalmazott jogszabályok**

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.);
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Ftv.);
- A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény;
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.);
- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (Vhr.);
- A képernyő előtti munkavégzés minimális egészségügyi és biztonsági követelményeiről szóló 50/1999. (XI. 3.) EüM rendelet.

**Az érintett alapvető jogok és alapelvek**

- *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 egyenlő bánásmód követelménye és az esélyegyenlőség elve*: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai, vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (1), (2) és (5) bekezdés]
- *A fogyatékosággal élők kiemelt védelme*: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv vagy *közszolgáltatást végző szerv* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés 1) pontja, és a (2) bekezdése alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – tevékenységének vizsgálata egyértelműen ombudsmani hatáskörbe tartozik. A 18. § (4) bekezdése alapján a biztos 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 Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél a jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztos a akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást. A törvény feljogosítja egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

### **II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében**

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

A jelentés megállapításaival összefüggésben ismételten hivatkozom arra, hogy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek szövege az Alaptörvény Negyedik Módosításának hatályba lépését követően továbbra is nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében jellemzően nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amely ellentétesek volnának a korábbi szöveggel.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

**1.** Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme *a jogbiztonság*. Amint 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 XXIV. cikke (1) bekezdése értelmében *mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék*. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. *Alláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó 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.

**3.** Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése rögzíti *a jogorvoslathoz való jogot, mely 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 is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.*<sup>1</sup> *A jogorvoslathoz való jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is*.

A tájékoztatási kötelezettséget az eljárási kódexek is kiemelik, hangsúlyozva, hogy a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettnek minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen.

---

<sup>1</sup> 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat.

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 alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az 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 *fogyatékosággal élőket*.

Az Alaptörvény tehát az időseket és a fogyatékosággal 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, fogyatékoság) 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 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: e körben mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

### **III. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai tekintetében**

Az előzetes bejelentés nélküli helyszíni vizsgálat az érintett közszolgáltatást végző szerv ügyfélfogadási tevékenységének, a panaszkezelés-ügyfélértájékoztatás alternatíváinak, a munka- és ügyfélfogadási körülmények, valamint az épület akadálymentesítésének ellenőrzésére terjedt ki.

Az Ügyfélszolgálaton tiszta, kényelmes, megfelelő számú ülőhellyel ellátott előtér áll az ügyfelek rendelkezésére, ahol elektronikus ügyfélhívó rendszert alkalmaznak. Az Ügyfélszolgálaton 12 db munkaállomás működik, a vizsgálat alkalmával egyidejűleg hét ügyintéző dolgozott. Az egyes munkapultok egymástól kellően szeparáltak, mellyel biztosítják az ügyintézés diszkrécióját.

Munkatársaim, komoly hangsúlyt fektettek arra, hogy az ügyintézés-ügyfélfogadás realitását megtapasztalhassák, illetve alapjogi szempontból megvizsgálhassák. Ennek érdekében az ügyfélszolgálaton várakozó ügyfél hozzájárulását kérve, részt vettek ügyének intézésében, illetve panasz tisztázásában. A meghallgatás során az előadó részletesen és körültekintően tájékoztatta a fogyasztót arról, hogy az általa sérelmezett eljárás szabálytalan vételezés miatt indult, és jelenleg a fennálló tartozás, valamint kötbér megfizetése miatt már végrehajtási eljárás van folyamatban. Az ügyfél a végrehajtói felszólítás miatt kereste fel az Ügyfélszolgálatot, mivel elmondása szerint nem volt tudomása a tartozásáról. Az ügyintézőtől megfelelő felvilágosítást kapott arról, hogy a kötbérről kapcsolatban az E.ON Energiamérési Osztályát keresheti meg, egyúttal a végrehajtói iroda elérhetőségét is tisztázták számára.

A továbbiakban munkatársaim az E.ON Regionális irodavezetőjétől kértek tájékoztatást az ügyfélfogadást érintő kérdésekről.

Az Ügyfélszolgálat nyitvatartási ideje ügyfélbarát, mely a fogyasztói igényeket teljes mértékben lefedi. Hétfőn 8-16 óráig, kedden, szerdán és pénteken 8-15 óráig, csütörtökön pedig 13-20 óráig állnak az ügyfelek rendelkezésére. Az ügyfélforgalom nem jelentős, nyitáskor és 11 óra körül érkeznek a legtöbben.

Hosszabbított ügyfélfogadást csütörtökön tartanak, amikor is 20 óráig elérhetők. A kapott felvilágosítás szerint, az ügyfélforgalmat tekintve nem indokolt a 20 óráig tartó nyitva tartás, elegendő lenne 18 vagy 19 óráig nyitva tartani.

A képernyő előtti munkavégzés minimális egészségügyi és biztonsági követelményeiről szóló 50/1999. (XI. 3.) EüM rendelet rendelkezéseire figyelemmel az alkalmazottnak biztosítják, hogy minden órában 10 percre megszakíthassák a folyamatos képernyő előtti munkavégzésüket.

A munkaidő beosztás kapcsán az irodavezető a továbbiakban azt említette, hogy amennyiben rendkívüli munkavégzésre („túlórára”) adódik lehetőség, arra a munkavállalók szoktak jelentkezni, egyébiránt plusz munka, például hétvégi foglalkoztatás nincs náluk, munkavállaló-barát munkahelynek számítanak.

A személyi-szervezeti keretekkel összefüggésben tájékoztatást kaptunk arról, hogy az Ügyfélszolgálaton egyidejűleg hét, nyolc ügyintéző dolgozik. A szolnoki ügyfélszolgálati irodához tartozó régióban 1 fő iroda 11 fiókiroda működik (például: Tiszafüreden, Karcagon, Tiszaföldváron stb.). Az ügyfélszámuk csökkent, így elegendőnek bizonyul a jelenlegi irodai létszám. Korábban 300, jelenleg 80 fő az átlagos napi ügyfélszám. Az elmúlt időszakban tapasztalt csökkenés hátterében álláspontja szerint az online felület elterjedtebb használata, valamint a rezsicsökkentés bevezetése állhat.

Feladataik közé tartozik különösen az ügyfelek telefonon, és személyesen történő tájékoztatása, a számlázás, a folyószámla-kezelés, és a kintlévőség-kezelés stb. Rendkívül nagy problémát jelent számukra a szabálytalan áramvételezés, melynek kiküszöbölésére, és megelőzése érdekében előrefizetős órákat szereltek fel. Nehézségként jelentkezik, hogy az ügyfelek gyakran nem engednek hozzáférést a lakásban lévő mérőkhöz. A szabálytalan vételezés mértéke ebben az évben kb. 800.000-1.000.000 forintot tett ki. Emellett több, százezer forintot meghaladó tartozást is nyilvántartanak.

Nagy számban vannak védendő fogyasztóik. A kapott tájékoztatás szerint néhányan ezzel a lehetőséggel is próbálnak visszaélni, oly módon, hogy több fogyasztási helyen is védendő fogyasztói státuszba vetetik magukat.

A helyszíni vizsgálat során munkatársaim kezdeményezték, hogy a villamosenergia-szolgáltatást érintően a gyakorlatban felmerülő, esetlegesen a vonatkozó jogi szabályozással összefüggő problémákat tárják fel, mely párbeszéd eredményeként a vizsgálatot követően az E.ON Ügyfélszolgálati Kft. ügyvezető igazgatója részletes tájékoztatást küldött az ügyfélszolgálat működésével, valamint a szabályozási lépéseket igénylő, visszaélésekből adódó eljárási nehézségekkel kapcsolatban, ezek röviden a következők:

A villamosenergia-ellátásból való tényleges kikapcsolási lehetőségnek, mint a Vet.-ben biztosított legerősebb szankciós eszköznek számos esetben adódnak fizikai akadályai, így például előfordul, hogy a jegyzői hozzájárulás hiányzik, vagy a felhasználó gátolja az intézkedést. Az ügyvezető igazgató ezért szükségesnek tartaná az érintettek együttműködési kötelezettségének további jogszabályi erősítését.

A szabálytalan vételezés beazonosíthatóságával és szankcionálhatóságával összefüggésben problémaként jelölte meg a fogyasztásmérők kizárólagos őrizetének jogszabályi definiálásának hiányát.

Problematikus továbbá a felhasználó kizárólagos őrizetében lévő fogyasztásmérők esetén a szabálytalan vételezés azonosítása, és szankcionálási eljárásának egyöntetű és közös értelmezése a hatóságok és a szolgáltatók részéről.

Hasonló súlyú problémaként jelentkezik, hogy a nem a felhasználó kizárólagos őrizetében lévő fogyasztásmérő esetén a szolgáltató számára szinte lehetetlen a műszakilag bizonyított szabálytalan vételezés felelősét beazonosítani, és a jogszabályok által biztosított szankciókat alkalmazni.

Visszaéléshez vezet a gyakorlatban az, hogy a szolgáltatási díjak 60 napon túli nem teljesítése esetén a Vet. 47. §-ában foglaltak betartásával a felhasználó kikapcsolható a szolgáltatásból, és a 30. napon a szerződést is fel kell mondania a szolgáltatónak. A Vet. végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet 24. § (10) bekezdése alapján azonban a szerződés felmondása előtt a felhasználó bármely vele együtt lakó hozzátartozója kérhet ügyfélcserét, és új szolgáltatási szerződés kötését, így mivel a korábbi felhasználó tartozása megfizetésére az új felhasználó nem kötelezhető, ezen kéréseknek az E.ON eleget tesz, ezzel egyben a korábban felhalmozott tartozás kiegyenlítése, behajtása gyakorlatilag ellehetetlenül. Megoldásként merült fel a szolgáltató részéről az, ha a kikapcsolást követően az adott felhasználási helyen lakcímkártyával rendelkező személy mindaddig nem kérhetné az ügyfélcserét, valamint az új szerződés megkötését, amíg a felhasználási helyen el nem évült tartozás áll fenn.

A továbbiakban a panaszügyintézés kapcsán megállapítottam, hogy a szolnoki ügyfélszolgálati irodához tartozó régióban 2015. január 1. és 2015. április 30. között 16 db panaszfelvételi jegyzőkönyvet vettek fel. Egy esetben sem került sor jogorvoslati eljárás kezdeményezésére, a panaszosok nem fordultak a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatósághoz. A szolnoki irodát érintően egy panaszt továbbítottak a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal felé, ahol a panaszügyi eljárás – vizsgálatunk idején – még folyamatban volt.

A panaszkezelési eljárás általában az ügyintéző által felvett panaszfelvételi jegyzőkönyvvel indul. A panaszt 15 napon belül kivizsgálják. Az eljárás keretében törekszenek arra, hogy a lehető legjobb megoldást találják meg. Ennek eredményeként gyakran megállapodásokat kötnek az ügyfelekkel.

E körben újdonságként emelte ki az irodavezető azt a tényt, hogy ettől az évtől az ügyintézők is megállapodhatnak részletfizetési kedvezmény biztosításában. Példaként említette, hogy a 4 hónapra adható méltányossági kedvezményt az ügyintéző 6 hónapos részletfizetési kedvezménnyé módosíthatja.

A személyes ügyfélszolgálatokon minden megyében legalább egy fiókirodában szakképzett fogyasztóvédelmi referenst is alkalmaznak, akikhez az ügyfelek szintén fordulhatnak a panaszaikkal.

Az irodavezető kiemelte, hogy rendszeresen végeznek belső ellenőrzéseket, és tartanak külső bejárásokat. Minden folyamatukat az ügyfelek érdekeinek szem előtt tartásával vizsgálják, mely szemlélet az E.ON teljes hálózatát jellemzi. Évente tanúsítást kapnak az irodák az ellenőrzésekről. A szolnoki iroda eddig nagyon jól szerepelt ezeken a vizsgálatokon.

Nagy hangsúlyt fektetnek továbbá a fogyasztói elégedettségi mérésekre is. Tájékoztatást kaptunk arról, hogy az ügyfelek elégedettségének növelése az E.ON társaságcsoporthoz stratégiájának alappillére. Évek óta, rendszeresen monitorozzák a felhasználók elégedettségét, Felhasználói Elégedettség Vizsgálattal (FEV) mérik az elégedettségi szintet. Ennek során az ügyfeleket az E.ON által megbízott piackutató intézet kérdezi meg az elosztói tevékenységekkel és az egyetemes szolgáltatásokkal kapcsolatos tapasztalatokról. Azokon a területen, amelyeken nem kapnak 100%-os minősítést a fogyasztóktól, törekszenek a változtatásra. A felmérés eredményeit értékelik és beépítik a mindennapi működésbe, ezáltal garantálva a folyamataik felhasználói igényekhez történő igazítását. Számos, egyéb belső felméréssel is rendelkeznek az ügyfelek igényeinek a vizsgálatára, emellett sok tréninget is tartanak. Idei egyik fókuszuk: a *Kiválóság az ügyfélszolgálatban díj!* elnyerése.

2012-ben vezették be az E.ON társaságcsoporthoz a Lean vállalatirányítási módszert és szemléletet, mellyel a folyamatos és fenntartható fejlődést kívánják biztosítani. Ebben egy olyan stratégiai irányvonal határozza meg a működést, amely a folyamatok optimalizálásával növeli a szervezet hatékonyságát, miközben a folyamatokat az ügyfelek igénye szerint alakítják. A kapott tájékoztatás szerint a Lean elmélet lényege, hogy az ügyfeleket helyezik a középpontba, hogy a folyamataikkal a lehető legnagyobb értéket teremtsék meg számukra, a legkisebb erőforrás és idő felhasználásával. A hatékonyság javítását a munkatársak ötleteire és kezdeményezéseire építve érik el, illetőleg a munkatársak bevonásával próbálják kiküszöbölni a problémákat és nehézségeket is.

A helyszíni vizsgálat tárgyát képezte a mozgáskorlátozott személyek számára az ügyfélszolgálat szolgáltatásainak elérhetősége, tekintettel arra, hogy a Fot. 5. §-a értelmében a fogyatékos személyeknek joguk van a számukra akadálymentes és biztonságos épített környezethez. A Fot. 7/A. § (1) bekezdése kimondja azt is, hogy a fogyatékos személy számára – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.

E jogszabály alapján közszolgáltatásnak minősül minden ügyfélszolgálati rendszerben működtetett szolgáltató tevékenység is. Az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetészerűen használhatók.

Az akadálymentesítés területén hiányosságokat nem tapasztaltam, az ügyfélszolgálat hozzáférhető a fogyatékosokkal élő személyek számára.

Az E.ON kiemelt jelentőséggel kezeli a társadalmi felelősségvállalás kérdését is, melynek keretében számos programot indít és támogat. Előremutató példaként említendő, hogy Magyarországon egyedülálló tartozás rendező programot működtetnek, amelyen belül több száz, jelentős tartozást felhalmozó családnak segítenek hosszú távon, többek között szemléletváltásra, tudatosságra, a családi gazdálkodásra irányuló oktatással. Számos önkormányzattal folytatnak hatékony együttműködést, melynek keretében több településen mérőórákat szereltek fel. Eredményesen működtek közre továbbá a Magyar Máltai Szeretetszolgálat „Jelenlét” programjához kapcsolódóan is, például: Veszprémben és Tatabányán.

Az esélyegyenlőségi kérdéseket érintve a kapott tájékoztatás alapján megállapítottam, hogy a vizsgált Ügyfélszolgálat megváltozott munkaképességű személyeket nem foglalkoztat. Kiemelendő azonban, hogy a társaságcsoporthoz viszont évek óta alkalmaz megváltozott munkaképességű dolgozókat, melynek elismeréseként már két alkalommal megkapták a „Fogyatékos-barát Munkahely” címet.

A közszolgáltatást végző szerv Roma Integrációs Programmal rendelkezik, emellett roma fiatalok mentorálásában is részt vesznek, és ösztöndíjakat is nyújtanak.

Összefoglalva, az ügyfélkapcsolatok megfelelő működtetéséhez a személyi-, tárgyi és technikai feltételek adottak.

*A fentiekből következően megállapítom, hogy az E.ON Energiaszolgáltató Kft. szolnoki Ügyfélszolgálati irodája a jogszabályi és szakmai előírásoknak megfelelően működik, a tevékenységével kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem észleltem, ebből következően ombudsmani intézkedés kezdeményezése e témában nem indokolt.*

*Ugyanakkor az E.ON Ügyfélszolgálati Kft. ügyvezető igazgatója által felvetett jogértelmezési, és jogalkalmazási problémákat (fogyasztásmérők kizárólagos őrizete, szabálytalan vételezés beazonosíthatósága, ellátásból kikapcsolás esetén ügyfélcsere kérelmezése) ezúton jelzem az energiapolitikáért felelős nemzeti fejlesztési miniszternek, annak érdekében, hogy fontolja meg a szükséges intézkedések megtételét a Vet., valamint a Vhr. rendelkezéseinek esetleges pontosítása, illetőleg a jogalkalmazók számára egyértelmű és egységes értelmezése érdekében.*

Budapest, 2015. november

Székely László sk.